

# ASPECTOS DA ECONOMIA B

SAMUEL COSTA FILHO\* & RICARDO AZEVEDO SILVA\*\*

*"O mundo está obviamente em mudança, como sempre esteve, mas em nenhum momento da história os países foram dominados por tantos mitos produzidos por uma ideologia hegemônica que foi sendo imposta lentamente como "ciência" através do imperialismo educacional e da competente manipulação dos meios de comunicação. Essas duas forças mudaram o comportamento das pessoas e criaram instituições que facilitaram a conquista do mercado mundial por algumas nações e suas empresas transnacionais"*

*(Antonio Delfim Netto, 1999).*

## 1. Introdução

Na última década, o Brasil voltou a ter acesso aos recursos do mercado internacional. Após uma década sob a égide da restrição externa ao crédito esta situação se reverteu. Os anos 90 representaram também a vitória da política econômica liberal na gestão da economia nacional. Diante da crise do modelo de substituição de importações, os nossos governantes entregaram ao mercado a solução dos nossos problemas econômicos e sociais. Nessa linha, foi realizada uma intensa abertura da economia.

A década marca ainda, o controle da inflação pela via das políticas que utilizaram a abertura comercial para aumentar a oferta de produtos no mercado interno. A política de manutenção do câmbio apreciado foi largamente utilizada.

Nesse artigo pretendemos abordar alguns aspectos da economia do Brasil nos anos 90. Com esse objetivo o item a seguir trata da inserção dos países periféricos na globalização. O ponto seguinte abordará a abertura financeira da economia brasileira. A abertura comercial será o tema do item quatro e o Plano Real vem a seguir. Apresentaremos ainda algumas conclusões preliminares.

## 2. A Inserção da Periferia na Globalização

Desde as crises da dívida externa nas economias em desenvolvimento que o movimento para a implantação de políticas de cunho liberal vem se fortalecendo. Esta visão apregoa que o livre mercado leva a uma maior eficiência alocativa dos recursos, gera uma trajetória de crescimento econômico acelerado e eleva o bem-estar social. Pregando a livre mobilidade, também despreza a relevância dos instrumentos de con-

trole de capitais, descarta o sistema de taxas fixas de câmbio e a autonomia das políticas econômicas nacionais.

Ainda, segundo essa visão, a abertura comercial impõe disciplina competitiva aos produtores locais e obriga-os a realizar ganhos de produtividade significativos. As privatizações e o investimento estrangeiro direto removeriam lacunas de oferta na indústria e na infraestrutura, elevando a eficiência e reduzindo custos. Por outro lado, a liberação do câmbio, associada à previsibilidade quanto à evolução da taxa real de câmbio, atrairia recursos externos capazes de complementar a necessidade de investimento doméstico e financiar o déficit em conta corrente.

Entretanto, os ideólogos liberais esquecem que a inserção no mundo globalizado tem que se fazer de forma diferenciada, haja vista, que os países subdesenvolvidos possuem grau de competitividade bastante inferior aos países avançados e enormes fragilidade financeira para negociar nos mercados mundiais tanto de mercadorias quanto de capitais.

No que tange a abertura financeira, a livre mobilidade de capitais representa um alto risco para os países da periferia, que não detêm moedas conversíveis e estão muito mais expostos ao crescente caráter especulativo do capital financeiro mundial. O prof. Ricardo Carneiro (1999), da Unicamp, atenta para o maior grau de sacrifício impostos por essas políticas econômicas aos países detentores de moedas não conversíveis, principalmente no que se refere à taxa dos juros, visando evitar instabilidades nas taxas de câmbio. Enquanto os países detentores de moedas conversíveis podem lidar com esses fluxos de capitais por meio de menores variações nas

taxas de câmbio e de juros, os países periféricos sob o risco constante de fuga de capitais internacionais se vêem obrigados a incorporar na sua taxa de juros interna além da taxa norte-americana, o prêmio sobre "risco país" e o risco cambial.

Essa elevada taxa de juros desestimula os investimentos produtivos, porque o empresário ao tomar empréstimo na ponta, ainda terá acrescido uma taxa muito maior por conta dos custos e ganhos bancários mais o risco de inadimplência. Dessa maneira, os países da periferia se vêem diante de uma "armadilha" da taxa de juros, que é balizada externamente. Esse fato, limita a capacidade desses países de realizar políticas econômicas e faz com que eles acabem por se submeter aos ditames da dinâmica externa.

Em pleno processo de globalização, é crescente a importância das finanças de mercado e dos fluxos de capitais. Diante das políticas de desregulamentação e liberalização o sistema financeiro passou a apresentar um caráter nitidamente especulativo. As novas regras do sistema financeiro globalizado levam a uma maior preferência pela liquidez, o que é problemático, na medida que o capital perde seu caráter produtivo e assume um caráter especulativo, afetando duplamente a esfera produtiva, tanto pela redução dos financiamentos na produção, quanto pelas incertezas sobre a trajetória das taxas de juros (que estão prisioneiras da taxa de juros americanos e das expectativas internacionais).

Os dados revelam que parte significativa dos Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE's), na América Latina, tem se direcionado para o setor de serviços. Embora se apregoe a vantagem do IDE por não ser de natureza volátil, esses

# RASILEIRA NOS ANOS 90

investimentos trazem novos problemas. Primeiro, por se situarem em setores que não exportam, tendo depois de ser amortizados, os investimentos diretos retornam aos seus países de origem e com isso pressionam mais ainda a nossa frágil balança de pagamentos.

Um segundo aspecto da livre mobilidade de capitais se refere ao fato de que seus influxos, não necessariamente, acompanham as necessidades de equilíbrio na conta transações correntes. Assim, nada garante o movimento de capitais dos países superavitários para os deficitários. Na realidade, ele não vem exercendo efeito de compensação, uma vez que o déficit em transações correntes vem crescendo na mesma medida que os fluxos brutos de capital vem diminuindo sua função alocativa e obedecendo apenas à dinâmica especulativa. Os países periféricos ao apresentarem qualquer sintoma de fragilidade econômica sofrem grande fuga de capitais e vêem seu balanço de pagamentos comprometido, podendo passar por uma grave crise de financiamento.

A abertura comercial tem comprometido à balança comercial da maioria dos países periféricos, excluindo-se alguns países asiáticos melhor inseridos no comércio internacional. Diante da concorrência internacional extremamente acirrada, encontramos barreiras para grande parte dos produtos agrícolas, deterioração dos termos de troca (fruto da queda dos preços de commodities), atraso tecnológico e da estrutura produtiva, à carência de crédito e financiamento, e acentuada pressão sobre a balança comercial desses países. Nesse momento de acirrada concorrência internacional sobre os produtos industrializados, a maioria dos países, inclusive o Brasil tem retrocedido em sua pauta de exportações, em direção de uma pauta primária exportadora.

O argumento de que a especialização levaria a vantagens comparativas, empiricamente não tem se observado. Os países periféricos, em geral, vêm apresentando um crescente déficit comercial. Simultaneamente a inserção da

periferia na globalização, esses países apresentaram quedas de dinamismo, inclusive os países emergentes que se reintegraram aos mercados de capitais nos anos 90. A ocorrência de crises, no México, Ásia, Rússia e países da América Latina, denotam claramente a fragilidade da periferia frente ao mundo globalizado. Os diversos fatores até agora citados e a ocorrência das maiores taxas de crescimento econômico na China e na Índia, países ainda bastante fechados aos mercados mundiais, suscitam um forte questionamento das teorias liberais que defendem a globalização como melhor caminho para o progresso sócio-econômico. Temos ainda a possibilidade de que até os países desenvolvidos podem ser atingidos, devido à possibilidade de uma grave crise mundial.

Em um sistema globalizado, os efeitos de uma crise isolada sobre as expectativas podem se deflagrar rapidamente. Um exemplo disso foi o aumento dos juros e encurtamento dos prazos dos financiamentos internacionais para os países da periferia, condições que haviam até melhorado após a crise do México, mas que se reverteram como efeito da crise Asiática em meados desta década, seguida pela moratória da Rússia e pela crise da América Latina.

A possível melhora e retorno do financiamento à periferia, está condicionado a ajustamentos dessas

*“... as economias emergentes são aquelas que estão mais sujeitas às alterações das expectativas dos mercados, estando assim, mais vulneráveis às consequências nocivas dos movimentos especulativos.”*

economias aos modelos clássicos de ajuste recessivo imposto pelo FMI. Essa política vem sendo adotada pela maioria dos países subdesenvolvidos, levando a profundas recessões e travando seu desenvolvimento. Como se percebe, os efeitos da globalização se mostram extremamente perversos para as nações que tentaram se aventurar e abrir suas economias.

Dessa forma, a “inserção internacional” se processa de forma diferenciada, beneficiando alguns países protagonistas ativos do comércio internacional, que obtêm taxas crescentes de exportações acima da média, enquanto outros se ajustam passivamente, perdendo participação no mercado. Os países que preservaram espaço para aplicação de políticas macroeconômicas conseguiram sustentar taxas de juros reais baixas, administraram taxas de câmbio estimulando à atividade exportadora, promoveram o avanço tecnológico e industrial, garantindo assim o fortalecimento de seus grupos privados nacionais.

Ao contrário do que apregoa a corrente liberal, a globalização exige maior capacitação e maior poder de coordenação dos estados nacionais para engendrar condições favoráveis à competitividade dos produtores locais, ao financiamento e a sustentabilidade do processo de acumulação de capital, além da inovação tecnológica.

### 3. A Abertura Financeira no Brasil

A reversão dos fluxos de capital em favor dos mercados emergentes está apoiada em uma nova proposta reformista baseada em austeridade fiscal, liberalização cambial e financeira, desregulamentação, abertura comercial e ao investimento estrangeiro, privatização e diminuição do papel do Estado. As autoridades econômicas brasileiras incorporaram toda essa proposta em sua política de estabilização, levando o país a uma profunda reestruturação.

A abertura financeira brasileira se deu frente a um mercado inter-

nacional com elevado grau de negociabilidade, acentuada liquidez e mobilidade, ditado por uma volatilidade das expectativas em constante mutação. A política econômica brasileira ao permitir o acesso a seu mercado financeiro expôs suas finanças ao capital especulativo internacional, sem atentar para o comprometimento da saúde e desenvolvimento da economia nacional.

Nossas autoridades econômicas não levaram em conta que o movimento especulativo leva a valorização fictícia dos ativos financeiros e imobiliários, causando desequilíbrios patrimoniais e inflúndo no consumo e na atividade produtiva. Diante de qualquer onda de incerteza, os agentes se precipitam movimentando seus capitais entre mercados, provocando uma espiral baixista dos preços dos títulos e levando ao aumento das taxas de juros de curto e longo prazo.

Como se sabe, as economias emergentes são aquelas que estão mais sujeitas às alterações das expectativas dos mercados, estando assim, mais vulneráveis às consequências nocivas dos movimentos especulativos. Paralelamente, esses países têm que se submeter aos prêmios de riscos que encarecem o custo do dinheiro para o tomador final e favorecem o desaquecimento da economia.

A despeito da instabilidade do mercado financeiro internacional e dos riscos de uma abertura financeira, a sua adoção pelo Brasil esteve intimamente condicionada ao plano de estabilização da década de noventa. Os gestores da política econômica acreditavam ser possível acessar a poupança externa para financiar a economia local a taxas de juros mais baixas e prazos mais estendidos; trazer bancos estrangeiros capazes de fornecer financiamentos adequados; atrair o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) para contribuir na Formação Bruta de Capital (FBK) e difundir o novo paradigma tecnológico, elevar o grau de competitividade local e criar novos postos de trabalho.

Todavia, a condição básica para execução de um programa de estabilização, num contexto de abertura financeira, é a oferta de ativos atrativos ao capital estrangeiro. Entre os diversos ativos encontramos os títulos da dívida pública, basicamente de curto prazo e de elevada liquidez; bônus e papéis

comerciais de bancos e empresas de solidez conhecida; ações de empresas em processo de privatização; e em seguida, ações depreciadas de empresas privadas, particularmente as afetadas pela abertura comercial. Todos esses ativos precisam oferecer altos ganhos de capital e conter prêmios contra risco.

O Brasil, para criar essas condições promoveu desde o início da década de 90 a liberalização do câmbio. Sob a condição de certa conversibilidade, viabilizou-se uma série de medidas que favoreceram e estimularam, sobretudo, o investidor externo. Entre essas medidas, diminuiu-se o controle das autoridades monetárias sobre as entradas e saídas do mercado de divisas, autorizou-se o acesso direto de investidores institucionais estrangeiros ao mercado nacional de ações e de renda fixa (anexo IV), permitiu-se que as empresas brasileiras não financeiras realizassem investimentos em instituições financeiras no exterior, expandiu-se a oferta de títulos do tesouro com cláusula de correção cambial, ampliou-se a venda no exterior de ativos dolarizados emitidos por empresas locais, liberando as quantias de moeda estrangeira em posse das instituições financeiras e permitindo remetê-los para o exterior via CC5, ampliou o limite à compra para turismo externo e foi autorizado a livre movimentação dos recursos dos não residentes (CC5).

Por essa via, o país tentou criar condições para atrair significativamente o capital externo e possibilitar a conversibilidade diante do risco latente de fuga do capital estrangeiro, atendendo a condição básica de possuir um volume de reservas em moedas estrangeiras para fazer frente à corrida diante da mudança nas expectativas.

As diversas opções de atração de recursos externos permitiram ao país acumular reservas que, no início de 1991, somaram US\$ 7 bilhões e, em 1994, atingiram US\$ 40 bilhões. A fuga de capitais provocada pela onda de incertezas gerada pela crise do México, na virada de 1994 para 1995, fez estas reservas sofrerem uma forte queda, para depois subir acentuadamente para casa dos US\$ 70 bilhões e posteriormente cair bruscamente para menos de US\$30 bilhões após a crise da Rússia em 1998.

Após a abertura financeira ocorreu uma expansão significativa das atividades do mercado de capitais.

Um exemplo disso foi à evolução da capitalização do mercado secundário de ações doméstico, cuja movimentação, que era de US\$ 43,6 bilhões em 1991, atingiu em 1997 a quantia de US\$ 255,4 bilhões. O mercado primário também cresceu significativamente, mas não atingiu um volume tão expressivo. O número de companhias abertas cresceu continuamente a partir de 1992. Os lançamentos de ações de empresas privadas brasileiras tiveram como principal estímulo à captação de recursos no mercado internacional.

O expressivo aumento dos investimentos diretos estrangeiros no Brasil estão relacionado à relativa liberalização cambial e a elevação do diferencial entre taxas de juros internos e externos associado às necessidades de estabilização.

### 3.1. Análise das características do capital estrangeiro: *portfolio*, IDE, e empréstimos

Os investimentos de *portfolio*, composto quase na sua totalidade por ações, são extremamente voláteis, possuem liquidez diária e caracterizam-se por seu forte caráter especulativo. Este tipo de investimento é protagonista de elevadíssimos ganhos e não vem para ficar. A cada queda acentuada das expectativas, ocorre uma fuga de quase todo seu estoque, o que se torna um fator problemático devido à expressiva participação que assumiu no mercado de capitais local. Temos ainda o fato de que esses investidores estrangeiros de *portfolio* pagam menos impostos que os investidores nacionais.

Ao longo dos anos 90, o IDE juntamente com os investimentos de *portfolio*, foram os que apresentaram a maior participação nos influxos de capitais internacionais, com o IDE obtendo uma maior participação na segunda metade da década. Embora o IDE seja considerado como bem menos volátil que os da categoria de *portfolio*, deve-se ter em conta que a facilidade de saída aumenta quando a empresa é negociável em Bolsa de Valores.

Não fugindo à tendência observada na América Latina, os dados do BACEN revelam que o IDE no Brasil se direcionou para o setor de serviços, que até 1995 recebeu 43,3% do seu total, participação que subiu para 81,8% no intervalo 1996-98.

Tal direcionamento acabou por pressionar negativamente o saldo da balança de pagamentos. Isto se deu, também, devido ao significativo consumo de bens intermediários pelas empresas estrangeiras e por produtos importados, visto ao elevado nível de integração comercial entre as matrizes e os fornecedores externos, na busca por eficiência. Assim, a principal característica do IDE é que ele veio basicamente para explorar o mercado interno e dessa forma não tem contribuído para geração de saldos comerciais positivos.

Outro fator a ser destacado é que boa parte dos IDE's, especialmente os investimentos direcionados para as privatizações, fora financiadas pelo BNDES e não exercam a função de captador da poupança externa. Além disso, por ser o IDE menos líquidos, possui remuneração mais elevada que os empréstimos e os investimentos de *portfolio*, e uma vez amortizados, passam a representar vazamentos contínuos de divisas do país. No Brasil, as remessas de lucros e dividendos que, em 1991, somavam US\$ 665 milhões, passaram em 1998 para a expressiva cifra de US\$ 7.181 bilhões. Convém acrescentar que nos anos de 1997 e 1998, cerca de 25% do IDE que entrou no país, saiu em forma de lucros e dividendos.

Todavia, a questão mais problemática diz respeito ao fato dos IDE's não terem criado capacidade produtiva exportadora adicional, já que tem se direcionado crescentemente para aquisições e fusões, onde as privatizações tiveram papel de destaque. Dentro desta categoria de investimento incentivou-se a entrada no sistema bancário brasileiro de bancos estrangeiros. Para tanto, alterou-se a legislação do sistema financeiro para atração de bancos do exterior. As principais medidas incentivadoras foram implementadas em 1995, dentre elas a eliminação da exigência de que o capital mínimo de um banco estrangeiro fosse o dobro do exigido dos bancos nacionais. Argumentava-se que a entrada ou o aumento da participação dessas instituições no sistema financeiro brasileiro era do interesse da nação, visto a escassez de capitais nacionais e as vantagens a serem obtidas via introdução de novas tecnologias, principalmente, pela maior eficiência operacional e a capacidade financeira, que se traduziram em menores

custos e prazos mais longos.

Como resultado dessas medidas ocorreu um significativo aumento do número de bancos estrangeiros no país, que passou de 37 para 52, entre junho de 1995 e dezembro de 1998. Com isso, a participação dos bancos do exterior no total de bancos múltiplos e comerciais elevou-se de 15,4% para 25,6%. A participação dos bancos estrangeiros no total dos ativos dos bancos múltiplos e comerciais, passou de 12,1% em junho de 1994, para 21,1% em fins de 1998.

Porém, os bancos vindos do exterior não têm contribuído para elevar o grau de alavancagem do sistema. Embora os bancos estrangeiros tenham contribuído para elevação da oferta de crédito e para maior solidez do sistema, esses bancos têm se beneficiado de margens líquidas de lucros bastante superiores às encontradas em outros países (internamente são os que obtêm melhor margem); não cobram juros nem tarifas mais baixos que os bancos nacionais; são mais seletivos na concessão de empréstimos; não ocuparam o espaço referente ao crédito de longo prazo; além disso, representam mais um canal de vazamento de divisas para o exterior via lucros e dividendos. Dessa maneira, os bancos estrangeiros acabaram reproduzindo internamente o mesmo padrão de comportamento dos bancos privados nacionais, com a agravante de apresentar um viés para ativos e passivos dolarizados.

Esse contexto de substancial entrada de empresas estrangeiras e elevado grau de abertura comercial representa para os Estados da periferia um grande desafio, tornando o importantíssimo o papel dos órgãos reguladores na preservação das condições de competitividade dos produtos locais e no impedimento de prejuízos para seus consumidores. A crescente desnacionalização das empresas brasileiras não foi acompanhada de uma expansão das nossas exportações, agravando o desequilíbrio estrutural da balança de pagamentos em decorrência do aumento da remessa de lucros.

No que diz respeito ao endividamento externo estatal, este se fez em grande parte através da venda de títulos públicos, principalmente os papéis indexados à variação cambial. Por outro lado, as grandes empresas emitiram seus próprios papéis no exterior, eliminan-

a intermediação bancária. Essa captação externa teve como principal fator de atração a elevada margem adicional de juros oferecida pela economia brasileira, principalmente se comparada às taxas internacionais. Mesmo entre os países emergentes os juros do Brasil sempre foram os mais atrativos.

Quanto aos empréstimos em condições favoráveis de juros e prazo que se instalaram na primeira metade dessa década, se deterioraram após a crise da Ásia em 1997, não se revertendo e até mesmo se agravando substancialmente com as crises subsequentes. A Taxa de juros cobrada para o Brasil, além de incluir a taxa americana, incorporam os prêmios pelo risco Brasil e o risco cambial, e ambos sobem numa situação de incerteza, como a gerada pela seqüência de crises que ocorreram ao longo da década.

A questão da determinação dos juros é central para a saúde financeira de todo país, devido ao estreitamento do prazo que compromete o serviço da dívida externa e pressiona o balanço de pagamentos, como também pela necessidade da taxa de juros interna acompanhar a taxa externa.

Em condições de risco de fuga de capitais, as autoridades monetárias são obrigadas a manter a taxa de juros interna básica acima da taxa dos empréstimos para o Brasil, incorporando, assim, as expectativas externas negativas que, não necessariamente, correspondem às expectativas dos investidores locais, encarecendo o crédito para toda a economia.

Frente à expansão dos influxos de capitais estrangeiros, o governo tem sido obrigado a praticar políticas de esterilização. A possibilidade da expansão provocar liquidez de caráter inflacionário, levou o governo a enxugar a liquidez via emissão de títulos públicos, o que também pressionou a taxa de juros interna, em virtude dos títulos terem que possuir taxas atrativas e esta ser a taxa base das demais taxas de juros da economia. Como consequência à expansão da dívida mobiliária na década de 90 foi bastante significativa.

Dessa maneira, a expansão dos influxos de capitais tem reduzido a autonomia da política monetária na determinação da taxa de juros, pois além das políticas

de esterilização, temos o problema do volume de capital volátil que o país absorve devido exatamente a essa política de juros altos que pode tornar ainda mais desastrosa uma fuga de capitais. O dilema dos juros internos tornou-se assim um campo problemático da abertura financeira brasileira. Além desse efeito duplo da elevação das taxas de juros internas, outras foram as consequências macroeconômicas para o país. Dentre estas poderíamos citar a inibição dos investimentos produtivos e a elevação do custo da dívida interna.

#### 4. A Abertura Comercial

A tese em defesa do livre comércio brasileiro está respaldada na idéia de que as empresas expostas à concorrência, elevariam sua eficiência técnica e de escala, investindo em tecnologia, melhorando sua produtividade, tornando o consumidor final o principal beneficiado pela redução dos preços, melhora na qualidade e maior diversidade dos produtos. Possibilitaria ainda a presença de novos fornecedores nesse mercado, fator que não era observado quando tínhamos mercados protegidos.

Entretanto a superação do *gap* tecnológico não constitui um processo de curto prazo e baixo custo. O que realmente podemos observar na economia brasileira é que essa abertura comercial vem determinando a exclusão de grande número de empresas, e até de alguns segmentos, que incapazes de se estruturar, acabam desaparecendo do mercado. Um dos fatores desse processo se dá pela desigualdade de condições com que se estabelece tal concorrência. Basicamente ligados ao crédito diferenciado e ao novo paradigma tecnológico, inaccessíveis que são não somente para o Brasil, mas para os demais países subdesenvolvidos, pelo menos no médio e curto prazo.

Os segmentos mais prejudicados são os segmentos intensivos em tecnologia e escala, justamente os segmentos de maior rentabilidade. Esses segmentos quando não são excluídos da cadeia produtiva local, acabam por ser ocupados por empresas estrangeiras, significando aumento das constantes remessa de lucros para exterior. Assim, não se observa uma alocação ideal do ponto de vista social, como apregoam os defensores do livre mercado.

A hipótese de que o progresso técnico se difundiria internamente devido à liberalização do mercado, também não pôde ser constatada. O que vem se observando, não só no Brasil, mas também na periferia em geral, é a quebra da cadeia produtiva, pela exclusão de segmentos intensivos em escala e tecnologia, com tendência à especialização em segmentos intensivos em mão de obra de baixa qualificação e/ou recursos naturais, fazendo com que as exportações desses países cada vez mais se concentrem em produtos primários.

Embora toda argumentação em favor do livre comércio esteja presente no debate sobre a liberalização da economia brasileira, nossa abertura comercial foi muito mais induzida pela urgência do programa de estabilização dos preços. O amplo processo de liberalização comercial se iniciou justamente sob o temor da hiperinflação em fins da década de 80, e subordinando completamente ao programa de estabilização introduzido em 1994 pelo Plano Real. Essa política alcançou êxito no combate à inflação, mas produziu elevados déficits na balança comercial, o que levou a uma elevação de caráter provisório das tarifárias no ano seguinte, devido à preocupação com a estabilidade dos preços.

No intervalo 1990-96, o valor das importações aumentou de US\$ 20,6 bilhões para US\$ 53,3 bilhões. O superávit comercial de US\$ 9,8 bilhões alcançados em 1989 transformou-se em um déficit de US\$ 5,5 bilhões em 1996. Nesse período, existia aquecimento da economia proporcionada pelo Plano Real, com o ritmo de crescimento das importações não sendo acompanhado pelas exportações (o país exportou US\$ 47,7 bilhões em 1996, contra US\$ 31,4 bilhões em 1990).

Os déficits da balança comercial refletiram não só crescimento do consumo final, mas a elevação significativa do coeficiente de importação da indústria local, que segundo Laplene & Sarti (1997) chegou a atingir 45% do consumo aparente, nos setores de máquinas, equipamentos e instalação, material e aparelhos eletrônicos e de comunicação. Os dois economistas destacam ainda que alguns segmentos têxteis, de transportes e materiais elétricos, o coeficiente de importação subiu em média 200% no período 1989-95, revelando que para indústria brasileira como um

todo este coeficiente atingiu níveis sem precedentes na história da nossa industrialização.

Quais foram os ganhos do processo de liberalização comercial para nosso país? Não se pode negar que enquanto política de estabilização, a abertura comercial contribuiu para conter a hiperinflação dos preços. Entretanto, isto só foi possível devido à apreciação do câmbio, que em virtude da sua insustentabilidade em longo prazo, acabou por ser abandonada, ficando assim em cheque até o caráter estabilizador da liberalização comercial.

Como anteriormente afirmado, esse processo de desnacionalização ocorrida na economia brasileira agravou sua situação de déficit estrutural. Há até alguns economistas afirmando que o rombo na balança de pagamentos ainda permanecerá por cerca de 15 anos.

No que tange aos ganhos de produtividade, antes de resultarem da transferência de progresso técnico, estariam intimamente ligados a cortes de custos e até mesmo a metodologia para calculá-lo, que ao tomar como referencial a produção física e não o valor adicionado setorialmente, considera os efeitos da "desverticalização" e "terceirização", como ganhos de produtividade do trabalho. Ocorre que o aumento do coeficiente importado e a conseqüente redução do valor agregado nas cadeias produtivas nacional devem ser também considerados no cálculo dos ganhos de produtividade.

Resumindo, os ganhos de eficiência resultantes da adoção de estratégias de reestruturação para enfrentar a concorrência externa e a recessão, custaram ao país: um substancial crescimento do desemprego e no aumento significativo da participação do setor informal no total dos postos de trabalho; uma desnacionalização da indústria devido à concorrência desigual; desindustrialização de setores e segmentos onde se observa intensa substituição de insumos locais por importados; fechamento de linhas de produção e fábricas inteiras; elevados déficits comerciais decorrentes da incapacidade dos setores exportadores enfrentar a concorrência internacional e acompanhar o crescimento expressivo das importações, e de setores que perderam fatias de mercado e encolheram sua pauta de produtos exportados; etc. Dessa forma, nos anos 90 as export-

tações brasileiras reduziram sensivelmente sua participação nos mercados centrais enquanto cresceu a participação nos mercados da periferia.

### 5. O Plano Real

O Plano Real, implantado no início de 1994, objetivou combater à ameaça de uma hiperinflação que já persistia desde a década passada. Esse programa de estabilização baseou-se na ancoragem cambial (estabilização da taxa de câmbio nominal), lastreada por suficiente volume de reservas acumuladas anteriormente. Tais recursos deram credibilidade à âncora cambial e ao expressivo influxo de capitais, desestimulando a especulação contra a paridade adotada. Pretendia-se com este mecanismo restabelecer a confiança na moeda local, objetivo que foi alcançado.

Além das reservas e da entrada de recursos externos, a situação das finanças públicas do país, foi outro elemento importante para o sucesso do programa de estabilização. As contas do governo apresentavam superávit primário e operacional, e a dívida líquida e mobiliária há muito não se encontrava tão reduzidas. O país apresentava um superávit comercial de US\$ 13,3 bilhões e um déficit de apenas US\$ 592 milhões em transações correntes. Assim, seria possível suportar as pressões negativas de uma valorização cambial sobre a balança de pagamentos.

Uma vez que havia pré-requisitos necessários, as autoridades permitiram uma forte valorização da taxa nominal de câmbio, objetivando uma convergência mais rápida entre taxa de inflação brasileira e a taxa americana. Após o anúncio da conversão para a nova moeda ocorreu uma aceleração inflacionária motivada por reajustes de preço, mas já em julho de 1994 a inflação caiu acentuadamente e em dezembro do mesmo ano ficou abaixo de 1% ao mês, mantendo-se sob controle até o final dessa década.

A adoção temporária da URV, permitiu o reajuste dos preços pela média, excluindo os desequilíbrios que ocorrem com a utilização da estratégia de congelamento. A URV apresentou inicialmente uma relação fixa com o dólar (1 para 1) e relação móvel com a moeda antiga. A estabilização dos preços dos insumos importados (visto paridade fixa com o dólar), a fixação das tarifas e preços

públicos e dos salários em URV, tornaram estável mais da metade dos componentes do preço, facilitando assim o seu cálculo de forma que esses não apresentassem defasagem após a entrada em vigor da nova moeda.

Nos primeiros meses do Plano Real o governo deixou de fazer a esterilização do elevado influxo de capitais. O volume foi tal que permitiu uma sobrevalorização nominal do real em relação ao dólar, o que provocou uma elevação do poder aquisitivo em relação aos importados num contexto de liberalização comercial. Os produtos importados fizeram parte do ciclo de consumo que se instalou logo após o plano.

Nos três primeiros anos do Real, ocorreu um *boom* do consumo alimentado pela expansão do crédito, especialmente o crédito pessoal. Com a perda dos ganhos inflacionários, o sistema bancário foi induzido a expandir o crédito, o que tornou as taxas de juros elevadíssimas, mas oferecendo prazos mais atrativos. Entretanto a queda da taxa nominal eliminou a ilusão dos rendimentos das aplicações financeiras, fazendo com que grande parte da poupança se dissolvesse em consumo. Foram também importantes os ganhos de renda, advindos da eliminação do imposto inflacionário e do barateamento dos produtos devido à queda dos preços relativos. Não foi sem motivo que os setores mais beneficiados pelo *boom* do consumo foram de duráveis e não duráveis.

Estas foram às bases do ciclo de crescimento após a implantação do Plano. Não foi importante o gasto público, visto que as finanças estavam comprometidas com a política de esterilização, nem também o papel do investimento, pois seus efeitos multiplicadores recaíram sobre o setor externo de bens de capital. Diante da expansão do consumo, a valorização cambial e a abertura comercial ao reduzirem tarifas e eliminar em barreiras não tarifárias foram decisivas para a estabilização, minimizando os efeitos da demanda sobre os preços.

Contudo, para sustentar a âncora cambial foi preciso manter um grande volume de reservas. Nessa linha foi necessário manter a taxa de juros elevada e também esterilizar os influxos de capital atraídos pelo diferencial de juros interno/externo, o que exigiu uma folga fiscal, uma vez que a esterilização não

podia ser feita pela emissão de moeda, pois pressionaria a taxa de juros para baixo.

Aparece, aqui, uma inconsistência da estratégia, pois com taxas elevadas e frente à liquidez internacional, ocorreu uma grande atração de capital externo, que foram esterilizados via títulos públicos, fazendo crescer expressivamente a dívida pública para cerca de 50% do PIB, contribuindo para eliminação da folga fiscal.

O patamar elevado da taxa de juros também encareceu e dificultou as atividades produtivas e desestimulou os investimentos. Após o *boom* do consumo, insustentável em longo prazo, a economia entra em recessão, gerando expectativas desfavoráveis ao investimento e consequentemente deprimindo o crescimento. A abertura comercial, como já foi salientado, também apresentou efeitos nocivos tanto sobre a atividade produtiva quanto sobre a balança de pagamentos.

A política de altos juros e uso abusivo da âncora cambial promoveu uma transferência de renda e da riqueza para os rentistas, produtores de não *tradebles* e importadores. Como consequência dos altíssimos juros bancários, houve uma onda de inadimplência, com sucessivas quebras inclusive no sistema financeiro. O saneamento dos bancos privados e estaduais, foi realizado pelo Tesouro, custando para o Estado cerca de 10% do PIB.

Conforme Puga (1999), os bancos privados receberam, através do Proer uma assistência de cerca de US\$ 21 bilhões (3,8% do PIB) na forma de títulos do Tesouro Nacional, em troca dos créditos problemáticos. Aproximadamente US\$ 48 bilhões (6% do PIB) em títulos federais foram emitidos para sanear os bancos estaduais, fato que agravou a saúde financeira do Estado.

Com o agravamento da dívida pública interna e externa, e diante da mudança de expectativas dos investidores estrangeiros em relação à periferia, o Brasil se viu novamente frente à restrição externa. Aumentar a taxa de juros para atrair novos capitais significaria aumentar a dívida pública, uma vez que já se encontrava em patamares comprometedores. A credibilidade da moeda passou a estar em jogo. Seu valor externo já não pôde ser sustentado, impossibilitando

tando a estratégia da âncora cambial. A preservação do seu valor interno dependia do governo convencer os agentes de sua capacidade de honrar suas dívidas e manter a dívida pública sobre controle. O ajustamento via superávit comercial parecia difícil visto a baixa inserção internacional. A Desvalorização cambial e a implementação de uma política de câmbio livre foram às medidas adotadas pelos gestores de nossa economia no início de 1999.

### 6. Conclusões Preliminares

O novo cenário internacional dos anos 90 – globalização, reestruturação produtiva, supremacia liberal, Plano Real, etc. – impregnou a sociedade brasileira e provocou uma inserção subordinada da nossa economia no contexto internacional. Acreditava-se na difusão e benefícios decorrentes do mercado global e da nova ordem internacional em formação.

A estratégia de “desenvolvimento” do Real nos anos 90 esteve apoiada em quatro pontos:

1. a estabilidade de preços criaria condições para o cálculo econômico de longo prazo, estimulando o investimento privado;

2. a abertura comercial e a valorização cambial imporiam disciplina competitiva aos produtores domésticos, forçando-os a realizar ganhos substanciais de produtividade;

3. as privatizações e o investimento estrangeiro removeriam gargalos de oferta na indústria e na infra-estrutura, reduzindo custos e melhorando a eficiência;

4. a liberalização cambial, associada à previsibilidade quanto à evolução da taxa real de câmbio, atrairiam “poupança externa” em escala suficiente para complementar o esforço de investimento doméstico e para financiar o déficit em conta corrente” (Belluzzo, 1999).

Essa estratégia de desnacionalização e a privatização foram prejudiciais ao desenvolvimento brasileiro. Devido à fragilidade do setor produtivo nacional e frente à concorrência externa, vários segmentos industriais locais se desestruturaram e/ou mesmo desapareceram, enfraquecendo cada vez mais a cadeia produtiva nacional. Tal fato, aliado ao ajuste ao qual as empresas foram submetidas para enfrentar os novos concorrentes e principalmente a recessão que se instalou no país, sacrificaram quantidade significativa de postos

de trabalho, aumentou a participação estrangeira no estoque de capital doméstico e agravou o desequilíbrio estrutural externo.

A política de juros elevados, que serviu ao combate da inflação e para conter a demanda, contribuiu para o desaquecimento do mercado, inibindo substancialmente os investimentos e o crescimento econômico. Esses juros atraíram capitais externos especulativos e extremamente voláteis, que passaram a representar papel importante para economia nacional, mas que, por outro lado, tornaram o país dependente da “armadilha dos juros altos”, frente à abertura financeira que se promoveu no país.

A incapacidade do Estado gerir sua política macroeconômica, especialmente no tocante a administração de sua taxa de juros, taxa de câmbio e o equilíbrio de sua balança comercial, revela que a submissão às finanças globalizadas foi traiçoeiramente perversa para o desenvolvimento econômico brasileiro.

Como sabemos, a década de 80 foi conhecida como década perdida. Muito provavelmente, a década de 90 será lembrada de forma semelhante ou até pior, talvez, como a “década infame”. Nesses últimos anos assistiu-se a uma política de privatização, desregulamentação e abertura comercial. Na “Década Perdida” entre 1981 e 1989, a economia brasileira cresceu a uma taxa média anual de 2,7%. No período 1990 a 1999, a taxa média anual foi ainda pior. Fechamos a década com queda absoluta do PIB em relação a anterior. Agravamos o problema do desemprego, da violência, da marginalidade e da concentração de renda, dentre outros.

Por tudo que foi apresentado, concordamos com o prof. Antonio Delfim Netto quando afirma que no “*Brasil, os nouveaux économistes impuseram ao País uma política econômica desastrosa e injusta em nome de um “mercado perfeito”, apresentado como o demiurgo da felicidade humana*”●

\*SAMUEL COSTA FILHO é professor de Economia DECON/UFPI. Doutorando do Instituto de Economia/UNICAMP

\*\*RICARDO AZEVEDO SILVA é mestrando de Economia e Meio Ambiente do Instituto de Economia/UNICAMP

# INCENTIVOS CLUSTE

ALMIR BITTENCOURT DA SILVA\*

Uma linha de análise sobre o desenvolvimento regional tem sido recentemente objeto de muitos estudos que, invariavelmente, redundam em proposições de política governamental com vistas à promoção das atividades industriais no âmbito de espaços localizados. As análises abrangendo organizações de clusters, entendidas estas como a atuação de empresas em concentrações geográficas especializadas onde a produção ocorre de modo verticalmente desintegrada, são apresentadas por significativa parcela de seus defensores como o eixo de uma política industrial inovadora, tendo como um dos instrumentos centrais de fomento a concessão de incentivos fiscais por parte do setor público. Tais incentivos seriam justificados pelos benefícios sociais e econômicos decorrentes da industrialização. Mas será que a organização de clusters de empresas teria tantos e inquestionáveis atributos para colocá-la no centro da política industrial de um Estado como o Ceará?

Em primeiro lugar, a organização de clusters de empresas não se afigura como uma novidade no âmbito da organização industrial uma vez que as análises têm inspiração na experiência italiana de instalação dos distritos industriais, geralmente constituídos de firmas de pequeno e médio portes especializadas setorialmente e caracterizadas por manterem uma relação do tipo cliente-fornecedor. Deve-se notar também que no caso italiano, conforme é reconhecido por vários autores, a organização dos clusters continha uma significativa presença de identidade sócio-cultural tendo como origem o passado comum entre os agentes das organizações. Do ponto de vista teórico, por outro lado, a idéia de distrito industrial e, portanto, de um exemplo típico de cluster tem como origem os estudos de Alfred Marshall realizados no século XIX sobre localização industrial, tendo como foco básico os benefícios proporcionados pelas economias externas.

No Brasil, a instalação de distritos