INPES, 1984

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 69

"Crescimento Industrial, Ajuste Estrutural e Exportações de Manufaturados: Notas para a Definição de Uma Estratégia de Longo Prazo para a Economia Brasileira".

Regis Bonelli

José Cláudio F. da Silva

Novembro de 1984

Tiragem: 90 exemplares

Trabalho elaborado em: Novembro de 1984

Instituto de Pesquisas do IPEA
Instituto de Planejamento Econômico e Social
Avenida Presidente Antonio Carlos, 51 - 13º/17º andar
20.020 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (021) 210-2423

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

SUMÁRIO

1 - Introdução

2 - Principais Modificações Estruturais na Última Década: Economia e Indústria

3 - A Dívida Externa como Restrição ao Crescimento, e o Processo de Ajuste Recente

4 - As Exportações como Estratégia e Fonte de Crescimento: Implicações quanto à Produção Industrial e Agregada

5 - Conclusão

1 - Introdução

Ao término da primeira metade dos anos 80 a maioria dos analistas econômicos tem aceito a hipótese de que o período de transição e ajuste estrutural pelo qual passou a economia - ou, ao menos, sua fase mais crítica - está próximo do seu final. Com efeito, essa fase, caracterizada por redução nos níveis de emprego e produto, desequilíbrio no balanço de pagamentos e nas contas do setor público, e aceleração do processo inflacionário, contribuiu para colocar em primeiro plano a necessidade de pensar-se em uma estratégia de mais longo prazo visando a retomada do crescimento auto-sustentado. Ao final de 1984, em particular, diversos indicadores econômicos apontam para uma melhora tanto no "front" interno quanto na área externa. No primeiro destes registram-se os resultados favoráveis quanto ao crescimento do Produto Agregado (da ordem de 4%) e das Indústrias de Transformação (com crescimento de cerca de 5%) e Extrativa Mineral (taxa da ordem de 25 a 30%). No segundo o otimismo baseia-se na obtenção de um saldo da Balança Comercial da ordem de US$ 12,5 bilhões e recuperação do nível de reservas internacionais, resultados estes possíveis graças à extraordinária expansão das exportações de produtos manufaturados (cuja influência sobre o produto industrial não foi desprezível) e à substituição de importações, notadamente de matérias-primas.

Este grande aumento no quantum de exportações de manufaturas pode estar sugerindo as linhas gerais de uma nova estratégia de crescimento, cujo dinamismo teria origem no aumento contínuo e sustentado dessas exportações no futuro.

Nesse sentido, estas notas procuram contribuir para o debate em torno dessa questão, procurando avaliar as potencialidades e limitações de uma estratégia de crescimento calcada nas exportações de manufaturas. Antes de chegar a esta avaliação, no entanto, julgou-se conveniente analisar, ainda que em grandes linhas, o processo de ajuste recente. Isto é feito nas Seções 2 e 3, a seguir. Na Seção 2 procura-se ressaltar as principais modi

ficações estruturais observadas na última década, enfatizando a inter-relação entre indústria e economia. Na Seção 3 o processo de ajuste é analisado com ênfase na limitação ao crescimento representada pelo volumoso endividamento externo, propriamente dito. A Seção 4, por sua vez, trata do tema central destas notas, acima mencionado. Nela apresentamos um conjunto de exercícios de simulação que privilegia as exportações de manufaturados como mola mestra do crescimento, analisando-se seus resultados em termos do impacto direto e indireto sobre a indústria e a economia como um todo. A Seção 5 conclui o trabalho com breves considerações finais.

2 - Principais Modificações Estruturais na Última Década: Economia e Indústria

A economia brasileira atravessou, após a primeira crise do petróleo, dois períodos com características marcadamente distintas: 1975-80 e 1981 até o presente. O primeiro pode ser caracterizado pela desaceleração e variabilidade da taxa agregada de crescimento em relação aos anos de "boom" 1968-74. Com efeito, de 1968 a 1974 o produto agregado cresceu quase 11% ao ano em termos reais. Já de 1975 a 1980 esta taxa alcançou 6,5% ao ano, sendo essa diferença de desempenho explicada por um conjunto de fatores inter-relacionados que inclui: (i) a perda de dinamismo do setor industrial, cuja taxa de crescimento caiu de 12,3% para 7,3% ao ano em média; (ii) os efeitos da primeira crise do petróleo sobre o balanço de pagamentos, concomitante com o grande aumento nos preços de outras matérias-primas importadas; (iii) a recessão e aceleração da inflação na economia mundial em meados dos anos 70.

Não obstante esta diferença de desempenho, o período desde fins dos anos 60 ao início dos 80 apresentou um traço comum: o enorme aumento da liquidez internacional, devido basicamente aos déficits no balanço de pagamentos dos EUA e, após 1973-74, à reciclagem dos petrodólares. Essa expansão da liquidez permitiu notáveis aumentos dos empréstimos e financiamentos a diversos

países, entre os quais o Brasil, tornando possível financiar crescentes déficits em conta corrente e simultaneamente acumular reservas em divisas. A estratégia então adotada - aumento no endividamento externo e concomitante acumulação de reservas - baseava-se no potencial de exportações e nas próprias reservas, as quais asseguravam novos influxos de capital externo. A segunda crise do petróleo e a enorme elevação nos juros internacionais a partir de 1979 colocaram um novo conjunto de dificuldades na área externa, requerendo um ajuste às novas condições. Inaugura-se, assim, no início dos anos 80, o segundo período a que se fez referência anteriormente, caracterizado por recessão da atividade econômica e desemprego, particularmente no setor industrial: entre 1980 e 1983 o PIB reduziu-se em 3,8% (isto é, 10,6% em termos per capita) ao passo que o produto industrial caía cerca de 12% no triênio como um todo, sendo a queda concentrada nos anos de 1981 e 1983. A Tabela 1, a seguir, resume alguns resultados para os períodos referidos, tornando transparente o fato de que o movimento da economia reflete basicamente o desempenho do setor industrial.

A perda de dinamismo do setor industrial, como seria de se esperar, atingiu de forma diferenciada as diversas indústrias. Isto é particularmente válido para o período de recessão, 1981-83. A Tabela 2, a seguir, apresenta as taxas de crescimento da Indústria de Transformação, segundo a mesma periodização da Tabela 1, a nível das categorias de uso dos bens produzidos. Observa-se que o crescimento industrial no período de boom econômico 1968-74 foi liderado pelos bens duráveis de consumo, cuja taxa média de crescimento alcançou a impressionante marca de 22,5% ao ano, seguindo-se os bens de capital com 18,3% anuais. Mesmo para os bens não-duráveis de consumo - cuja elasticidade-renda da demanda é sabidamente inferior à dos demais grupos - o desempenho nesse período foi apreciável: 8,8% anuais, bem acima de sua média histórica.

A desaceleração observada de 1975 a 1980 atingiu todas as categorias, mas foi particularmente severa em relação aos bens

Tabela 1

Produção Real da Economia Brasileira: Total, per capita e Segundo Principais Setores

(Taxas médias anuais de crescimento, em %, para períodos selecionados)

ITEM	Períodos Selecionados			
	1968-74	1975-80	1981-83	Média 1968-83
PIB	10,9	6,5	-1,3	6,2
PIB per capita	8,1	4,0	-3,7	3,7
Agricultura	5,1	4,6	2,0	4,0
Indústria	12,3	7,3	-4,0	7,2
- Extr. Mineral	11,7	4,6	7,0	8,1
- Transformação	12,6	6,8	-4,2	7,1
- Construção	11,1	8,1	-6,6	6,5
Comércio	11,4	5,2	-1,8	5,8

FONTE: Contas Nacionais do Brasil, IBRE/FGV.

de consumo durável e aos de capital. Nestes grupos as taxas de crescimento foram cerca de duas vezes e meia e quatro vezes e meia, respectivamente, menores do que havia sido observado em 1968-74. No caso dos duráveis de consumo, isto se deve à elevação das taxas de juros, a uma certa saturação do mercado (especialmente ao final do período) e às elevadas elasticidades-preço e renda da demanda para este grupo de bens. No caso dos bens de capital é interessante notar que a desaceleração do crescimento no período 1975-80 ocorreu apesar dos grandes projetos governamentais do período 1974-79 e em meio ao programa oficial de substituição de suas importações - ou, melhor dizendo, criação de capacidade de produção - deslanchado no mesmo período. A razão pela qual a taxa de crescimento industrial agregada não caiu na mesma proporção da dos grupos de produtos acima assinalados está relacionada às menores quedas produtivas dos bens intermediários - cuja taxa de crescimento no período foi de mais de 60% da taxa média observado durante o boom, em parte devido ao programa governamental de substituição de importação de insumos básicos - e dos bens não-duráveis de consumo. A produção desses produtos, caracterizados por uma demanda não muito elástica em relação à renda, expandiu-se à média anual de 4,5% de 1975 a 1980, semelhante à tendência histórica e cerca de 51% da média observada no período de crescimento econômico acelerado.

Tabela 2

Produção Real da Indústria de Transformação, Total* e por Categorias de Uso

(Taxas médias anuais de crescimento, em %, segundo períodos selecionados)

Categorias de Uso	Períodos Selecionados			
	1968-74	1975-80	1981-83	Média 1968-83
Indústria	12,6	6,8	- 6,0	6,7
Bens Intermediários	13,3	8,5	- 4,5	8,0
Bens de Capital	18,3	4,2	-17,0	5,6
Bens Duráveis de Consumo	22,5	8,7	- 8,1	11,3
Bens Não-Duráveis de Consumo	8,8	4,5	- 1,3	5,2

FONTE: IBGE, Indicadores Conjunturais da Indústria (indicador de base fixa).

*Observe-se que a taxa para o período 1981-83 difere da Tabela anterior (segundo Contas Nacionais, IBRE) para o total de Indústria de Transformação.

É interessante assinalar que, embora mais lentamente que no período do boom, ao longo do qüinqüênio 1975-80 a economia e a indústria puderam crescer a taxas próximas à norma histórica. Isso ocorreu somente porque os custos de ajustamento às novas condições internacionais após a primeira crise do petróleo foram postergados pelo recurso ao endividamento externo adicional. De fato, em um período marcado pela recessão internacional, como o foi o de meados dos anos 70, o desempenho econômico brasileiro foi expressivo.

A diferença do período de boom econômico - no qual o endividamento representou uma opção estratégica no processo de crescimento -, a partir do primeiro choque dos preços do petróleo o aumento da dívida externa resultou do esforço de evitar (ou retardar) o ajuste estrutural requerido pelas novas e adversas condições internacionais, de forma a manter o crescimento do consumo e investimento, tanto público como privado. Como resultado, a dívida externa bruta aumentou de cerca de US$ 12 bilhões no final de 1973 para aproximadamente US$ 54 bilhões ao final de 1980. O nível de reservas internacionais, no entanto, manteve-se em torno de 6,5 - 7,0 bilhões de dólares nos anos assinalados devendo-se notar, no entanto, que ao final de 1978 as reservas haviam alcançado cerca de US$ 12 bilhões (aproximadamente 27% da dívida bruta) devido ao sobrefinanciamento, via conta de capital, do déficit do balanço de pagamentos em conta corrente. Nesta data parecia a diversos analistas que os efeitos do primeiro choque do petróleo sobre o balanço de pagamentos e a economia brasileira haviam sido absorvidos.

No entanto, a vulnerabilidade da economia aos choques externos não diminuiu - seja no que diz respeito à dependência do petróleo importado, seja quanto a aumentos nos juros internacionais, dado que a maior parte da dívida havia sido contratada a juros flutuantes. Além do mais, a partir de 1977 a relação entre os preços de exportação e os preços de importação começa a deteriorar-se: entre 1977 e 1980, por exemplo, os termos de troca caem 22%. Entre 1980 e 1983 cairiam mais 19%.

O segundo choque do petróleo - que elevou os preços desta matéria-prima de cerca de US$ 12 por barril em fins de 1978 para US$ 30 no começo de 1980 -, o dramático aumento nas taxas de juros internacionais - devido à perversa combinação de uma política fiscal expansionista e de uma política monetária contracionista nos EUA -, a recessão internacional que se seguiu (triênio 1980-82) - muito mais severa do que se antecipava - e a súbita contração dos mercados internacionais de crédito bancário a partir do terceiro trimestre de 1982 - que levou à virtual paralisação dos até então fartos empréstimos e financiamentos a países do terceiro mundo - são, todos eles, fatores inter-relacionados que recolocaram o espectro do estrangulamento externo, lançando a economia brasileira em um novo período de dificuldades críticas.

Ao nível da política econômica doméstica, a reação foi ainda abertamente expansionista durante o final de 1979 e o início de 1980. Como já assinalado, a atividade econômica permaneceu a níveis relativamente elevados nestes dois anos. Já no triênio 1981-83 o país atravessou uma recessão industrial sem precedentes na sua história estatisticamente documentada. Neste período (vide Tabela 2) as quedas na produção industrial são generalizadas, mas atingem mais durante os bens de capital e, substancialmente, mas em menor medida, o grupo dos duráveis de consumo.

Paralelamente à recessão, recrudesceu após 1978 o processo inflacionário que, depois do primeiro choque do petróleo, tinha sido mantido relativamente sob controle, com taxas anuais de inflação entre 30% e 45%. Em 1979, a segunda crise do petróleo e o repasse aos preços dos derivados produzidos no país, simultaneamente com a elevação das taxas internacionais de juros, reacelerou a inflação. Ao final do ano, a nova política salarial - ao instituir a semestralidade dos reajustes - sancionou o novo patamar inflacionário, e a maxidesvalorização cambial de dezembro representou novo choque inflacionário.

O aumento da taxa de inflação em 1980 está também relacionado à elevação das taxas de juros domésticas (até então tabeladas)

devido à criação do Imposto sobre Operações Financeiras. De fato, a necessidade vital de tentar equilibrar o balanço de pagamentos em 1980 sugeriu aos formuladores da política econômica estratégica de atrair recursos externos via diferencial de juros domésticos internacionais. Esta política foi seguida mesmo durante o período de consolidação dos altos patamares das taxas de juros externos que caracterizou o início da administração Reagan, aumentando ainda mais os juros cobrados domesticamente. A pressão dos juros sobre os custos do setor industrial atingiu especialmente as empresas menos capitalizadas. A própria política de "open-market", ao enxugar a liquidez para financiar o déficit do setor público, reforçou a tendência altista dos juros.

Porém, desde 1980 tem sido reconhecido que o fator limitativo do crescimento industrial é a crise do balanço de pagamentos - e não o processo inflacionário. A necessidade de ampliar os excedentes exportáveis e expandir o saldo da balança comercial via contenção de importações seguiu-se a estratégia de contração do nível de atividade. Isso foi conseguido, ao longo do triênio 1981-83, por dois instrumentos principais: via contenção e redução do gasto público em consumo e investimento e via contração monetária. A contração da liquidez real na economia inicia-se ainda no segundo semestre de 1980, e prossegue até os dias de hoje. O aperto monetário inicial foi extremamente severo, e pode ser ilustrado pelo fato de que a oferta de moeda em termos reais foi reduzida em cerca de 30% entre maio de 1980 e maio de 1981 (o que deve ter contribuído para a elevação dos juros no período). A reação do aparelho produtivo a esse conjunto de medidas concentrou-se no setor industrial, no qual a produção começa a cair já no final de 1980. A queda não ocorreu antes porque, temendo a reaceleração inflacionária que se manifestava decidiu-se, no início do ano, tabelar as correções monetária e cambial em torno de 50% durante 1980, gerando um processo de despoupança financeira e exacerbação da demanda por bens de consumo durável.

O progresso em termos de redução da inflação foi de pequenas proporções em 1981-82. Já em 1983 um conjunto de fatores foi

responsável pela elevação da taxa de inflação aos patamares em que se encontra deste então: a maxidesvalorização do cruzeiro em fevereiro, as quebras de safras agrícolas, e a retirada dos subsídios a diversas atividades.

No "front" externo, no entanto, o resultado principal foi a obtenção de superávits comerciais da ordem de US$ 6,5 bilhões em 1983 e US$ 12,5 bilhões em 1984. Nesse último ano o resultado reflete o excelente desempenho das exportações de produtos industrializados (em boa parte devido à expansão das importações dos EUA) e uma redução no quantum de importações que não se explica apenas pela redução do nível de atividade interna. Com efeito, mesmo excluindo o petróleo bruto - cuja produção doméstica vem suprindo uma parcela crescente do consumo - diversos produtos (particularmente matérias-primas) passaram a ser produzidos domesticamente após 1980 - o que representa uma resposta dos programas de insumos básicos da segunda metade dos anos 70. Um exemplo claro da substituição de importações é a elevação da produção de alguns não-ferrosos entre 1980 e 1983. A produção doméstica de alumínio cresceu 43% no período, a de cobre 63%, a de estanho 45%, a de níquel 329%, a de silício 55% e a de zinco 16%.

Esta produção adicional, no entanto, não impediu uma grande redução dos níveis de investimento na economia. A queda do investimento deu-se tanto no setor público quanto no setor privado. No primeiro caso, a contração de gastos do Estado na presente fase de austeridade levou à suspensão ou redução no ritmo de construção de diversos projetos. Quanto ao setor privado, a própria existência de capacidade ociosa generalizada - aliada à elevação das taxas de juros e à incerteza que acompanha taxas inflacionárias elevadas - inibiu as inversões: em termos macroeconômicos, o investimento em capital fixo caiu 12% em 1981, 4% no ano seguinte, e quase 20% em 1983. Estima-se que a economia brasileira esteja operando, atualmente, com margens de capacidade ociosa nunca antes alcançadas, da ordem de 20% a 25% o que implica que, se de-

manda houvesse[1], e não existissem pontos de estrangulamento setoriais, seria possível atingir níveis de produção 25 a 30% superiores aos presentemente alcançados.

O desencorajamento ao investimento privado em capital fixo, associado à existência de capacidade ociosa e elevadas e (variáveis) taxas de inflação e juros, tem sido responsável pelo grande aumento das aplicações financeiras de diversas empresas, atestado pela crescente importância das receitas não operacionais no total das receitas das firmas. Esta expansão das aplicações financeiras tem sido por vezes indevidamente encarada como significando que existe ainda alguma folga de liquidez na economia - não obstante o fato da oferta de moeda estar crescendo a taxas próximas à metade das taxas de inflação.

A análise ao nível dos diversos gêneros que compõem o setor industrial pode ser feita a partir da Tabela 3. Nela apresentamos as taxas médias anuais de crescimento nos períodos 1976-80 e 1981-83 e as estruturas de produção para os anos de 1975, 1980 e 1983, segundo os gêneros da Indústria de Transformação.

Comecemos pelo crescimento da produção física. No qüinqüênio 1976-80 todos os gêneros industriais registraram crescimento, liderados pelos de Papel e Papelão, Material Elétrico e de Comunicações, Produtos de Matérias Plásticas, Perfumaria, Sabões e Velas, Química, Metalurgia, Minerais não-Metálicos e Bebidas, com crescimento da ordem de 50% ou mais - muito mais em alguns casos - em apenas cinco anos (crescimento médio anual próximo ou superior a 8%). O único gênero industrial com crescimento medíocre no período foi o de Produtos Farmacêuticos (12,8% no qüinqüênio ou 2,44% em média), talvez indicando um consumo *per capita* constante desses tipos de produtos.

Porém, parte importante desse crescimento perdeu-se no triê

[1] A contração de demanda vem sendo realizada não só pelos cortes de gastos públicos e retração do investimento mas, também, via queda do consumo provocada pela redução nos níveis de emprego e pela queda dos salários reais.

nio 1981-83, senão enquanto capacidade produtiva, pelo menos enquanto fluxo de produção, variável fundamental na determinação do padrão de vida da população. Atingindo a quase totalidade dos gêneros industriais, a queda foi agora liderada pelos gêneros Mecânica, Material de Transporte, Material Elétrico e de Comunicação, Minerais não-Metálicos, Produtos de Matérias Plásticas e Bebidas, todos com reduções no nível de produção superiores a 20% (mais de 7% médios anuais de queda). Dois gêneros, Papel e Papelão, e Perfumaria, Sabões e Velas, registraram crescimentos medíocres. O de Produtos Alimentares cresceu 7,82% no período (cerca de 2,54% ao ano em média, taxa semelhante à do crescimento populacional).

A heterogeneidade das taxas tanto de crescimento (1976-80) como de queda (1981-83) dos gêneros industriais modificou sensivelmente a estrutura de produção da indústria brasileira. Naturalmente, no período de prosperidade aqueles gêneros que cresceram acima da média da indústria aumentaram suas participações na produção agregada, o contrário ocorrendo com os gêneros de crescimento mais lento. Na recessão, os gêneros mais sensíveis à queda perderam participação relativa e os mais resistentes aumentaram seu peso na produção agregada.

Mas a análise dos diversos gêneros revela resultados importantes. Três setores - Papel e Papelão, Química, e Perfumaria, Sabões e Velas - elevam suas participações tanto durante o crescimento generalizado como na crise. No caso do gênero Papel e Papelão, o crescimento das exportações é a variável explicativa básica, como veremos mais adiante. No caso da Química, além do crescimento das exportações deve-se assinalar a característica dinâmica do gênero, que cresce a nível internacional e a substituição de importações de diversos produtos. No caso de Perfumaria, Sabões e Velas, trata-se de gênero que registrou elevado crescimento na segunda metade da década passada devido a mudanças de hábitos da sociedade, mudanças essas somente revertidas com o aprofundamento da recessão: no biênio 1981-82, o gênero cresceu 1,4% ao ano e no ano de 1983 registrou queda de 1,5%. Quatro outros gêneros - Mecânica, Material de Transporte, Borracha

Tabela 3

Produção da Indústria de Transformação: Taxas de Crescimento Médio nos períodos 1976/80 e 1981/83 e Estruturas de Produção em 1975, 1980 e 1983

(em %; para a estrutura de produção, % do valor da produção a preços de 1980)

Gêneros	Crescimento Médio		Estrutura da Produção		
	1976/80	1981/83	1975	1980	1983
Miner. não-Metálicos	8,13	- 9,0	3,9	4,1	3,7
Metalurgia	8,45	- 6,9	13,1	13,8	13,4
Mecânica	5,01	-15,3	8,7	7,8	5,7
Mat. Elétr. e Comunic.	10,80	- 9,2	4,5	5,3	4,8
Mat. de Transporte	5,93	-13,2	8,2	7,7	6,1
Papel e Papelão	11,64	0,4	2,3	2,8	3,4
Borracha	6,54	- 7,0	1,6	1,5	1,4
Química	8,64	- 1,2	17,9	19,1	22,2
Farmacêutica	2,44	- 1,7	1,4	1,1	1,3
Perf. Sabões e Velas	9,26	0,4	0,7	0,8	1,0
Prod. Mat. Plásticas	10,05	- 8,9	1,8	2,1	1,9
Têxtil	5,67	- 7,0	7,4	6,9	6,7
Vest., Calç., Art. Tec.	6,59	- 2,5	3,6	3,5	3,9
Prod. Alimentares	5,21	2,5	15,1	13,8	17,9
Bebidas	7,97	- 7,5	0,9	1,0	1,0
Fumos	5,26	0,8	0,7	0,6	0,7
Outros*	...	...	8,2	8,0	4,9
TOTAL	7,24	- 6,0	100	100	100

FONTES: Fundação IBGE, Censo Industrial, 1975 e 1980, e Indicadores Conjunturais da Indústria, diversos anos.

*Inclui: Madeira, Mobiliário, Couros e Peles, Editorial e Gráfica, Indústrias Diversas e Atividades Industriais de Apoio.

e Têxtil - perderam participação tanto na fase de crescimento como na recessão. Tratam-se de gêneros cuja adaptação às novas condições econômicas foi lenta, após terem sido alguns dos mais atingidos pela desaceleração do crescimento decorrente da primeira crise do petróleo. Mas, são gêneros que começam a mostrar recuperação, impulsionados por elevadas taxas de crescimento das exportações, como se verá mais adiante; aparentemente, após um demorado período de readaptação agora em vias de concretizar-se, tendem a recuperar a participação perdida no passado. Cinco gêneros - Minerais não-Metálicos, Metalurgia, Material Elétrico e de Comunicações, Produtos de Matérias Plásticas e Bebidas - mostraram trajetórias pró-cíclicas, elevando suas participações durante o crescimento e reduzindo-se na crise. No caso dos Minerais não-Metálicos, trata-se do espelho da trajetória da Construção Civil, um setor de elevado crescimento na década passada e de pesada queda nos anos 80. No caso dos demais, ou são gêneros cuja produção apresenta elevadas parcelas de bens não essenciais ou são altamente dependentes do investimento público. No primeiro caso, a explicação encontra-se nas elasticidades-renda de suas demandas e, no segundo, na política governamental de redução de gastos públicos. Os últimos quatro gêneros - Farmacêutica, Vestuário, Alimentos e Fumo - mostraram comportamento anticíclico. No crescimento generalizado, cresceram abaixo da média; na recessão suas quedas foram mais suaves do que a dos demais gêneros. São gêneros cujos produtos, quer por hábito, quer por essencialidade, apresentam demandas com baixas elasticidades preço e renda.

Obviamente, modificações na estrutura produtiva conduzem a mudanças na estrutura de emprego industrial. Na Tabela 4 apresentamos as taxas médias anuais de crescimento nos períodos 1976-80 e 1981-83 e as estruturas de emprego para os anos de 1975, 1980 e 1983, segundo os gêneros da Indústria de Transformação.

Uma constatação importante, retirada da análise simultânea das Tabelas 3 e 4, é que no período de crescimento a produção agregada da Indústria de Transformação cresceu cerca de dois pontos percentuais acima do emprego no setor, anualmente, perfazen-

Tabela 4

Emprego na Indústria de Transformação: Taxas de Crescimento Médio nos períodos 1976/80 e 1981/83 e Estruturas de Emprego em 1975, 1980 e 1983

(em %)

Gêneros	Crescimento Médio		Estrutura de emprego		
	1976-80	1981-83	1975	1980	1983
Miner. não-Metálicos	6,37	- 8,90	7,6	8,0	7,6
Metalurgia	4,14	- 9,75	11,9	11,3	10,4
Mecânica	5,89	-13,82	10,7	11,1	8,9
Mat. Elétr. e Comunic.	6,71	-11,25	4,9	5,2	4,6
Mat. de Transporte	3,99	- 9,10	6,0	5,7	5,4
Papel e Papelão	4,84	- 6,44	2,4	2,3	2,4
Borracha	4,10	- 9,02	1,3	1,2	1,1
Química	5,81	- 5,72	3,5	3,5	3,7
Farmacêutica	0,60	- 3,74	0,9	0,7	0,8
Perf., Sabões e Velas	2,93	- 3,27	0,6	0,5	0,6
Prod. Mat. Plásticas	8,33	- 8,15	2,2	2,5	2,4
Têxtil	3,72	- 9,35	9,1	8,5	7,9
Vest., Calç. Art. Tec.	7,92	- 1,66	8,1	9,2	11,0
Prod. Alimentares	5,44	- 0,54	12,1	12,2	15,0
Bebidas	1,40	- 4,24	1,4	1,2	1,3
Fumos	- 2,67	- 5,31	0,6	0,4	0,4
Outros*	...	...	16,8	16,4	20,2
Total	5,23	- 7,25	100	100	100

FONTE: Fundação IBGE, Censo Industrial, 1975 e 1980 e Indicadores Conjunturais da Indústria, diversos anos.

*Inclui: Madeira, Mobiliário, Couros e Peles, Editorial e Gráfica, Indústrias Diversas e Atividades Industriais de Apoio.

do, no qüinqüênio, crescimentos ao redor de 42% e 29%, respectivamente. Já durante a recessão, a produção no triênio 1981-83 caiu 17%, enquanto o emprego no setor reduzia-se em 20%. Trata-se de constatação perversa para os trabalhadores e que permite que se conclua que a produtividade da mão-de-obra, definida sem maiores rigores como a razão entre as variações da produção e do emprego, cresce tanto nos períodos de crescimento como nos de recessão. No qüinqüênio 1976-80 ela cresceu 9,9% (aproximadamente 1,9% ao ano) enquanto no triênio 1981-83 seu crescimento foi de 4,0% (cerca de 1,3% ao ano). De 1975 até 1983 a produtividade cresceu 14,3% (1,7%, enquanto média anual). Então, é o crescimento da produtividade que está relacionado com o nível de produção, muito mais do que a própria taxa de produtividade do trabalho.

Especificamente com relação à estrutura do emprego industrial (Tabela 4), observa-se que apenas três setores - Alimentos, Vestuário e Metalurgia - respondem por 36% do emprego da Indústria de Transformação. Também é notável a perda relativa de importantes gêneros na absorção da mão-de-obra: os setores de Mecânica e Têxtil, que em 1975 absorviam juntos quase 20% da mão-de-obra, em 1983 somente respondem por 17% do emprego. Mas, certamente o mais impressionante é a redução agregada do número de vagas na Indústria de Transformação no triênio 1981-83. A queda de 20,2% do número de empregados no setor representa nada menos que 940 mil vagas a menos do que as existentes em 1980.

Já o ano de 1984 pode ser caracterizado por uma modesta recuperação do nível de atividade a qual, no entanto, deve-se a fatores em boa medida exógenos. Com efeito, para a geração do produto interno cerca de 4% mais elevado do que o de 1983 contribuíram: primeiro, o bom desempenho das safras agrícolas, que contrabalança um ano particularmente ruim como o foi o de 1983; segundo, o crescimento das exportações de produtos industrializados. Esses dois fatores principais permitiram, pelo poder de encadeamento intersetorial, que a indústria crescesse cerca de 5% nesse ano, apesar da continuação de políticas monetária e fiscal restritivas. Esse relativo sucesso, no entanto, chama mais uma vez

a atenção para a vulnerabilidade da estratégia de crescimento calcado no setor externo. As perspectivas econômicas mundiais para os anos futuros não prevêm um retorno às excepcionais condições das décadas de 60 e 70, podendo-se considerar 1984 como um ano atípico. Pelo contrário, face a perspectivas sombrias, maiores serão os efeitos sobre a economia brasileira quanto maior ela estiver atrelada ou dependente da economia mundial. A seção seguinte, ao prover uma análise complementar à apresentada acima, sublinha esse aspecto a partir do estudo do processo de endividamento externo que acompanhou a evolução da economia brasileira nos últimos 15 anos.

3 - A Dívida Externa como Restrição ao Crescimento, e o Processo de Ajuste Recente

Visto sob uma perspectiva histórica, até o final dos anos 60 a economia brasileira utilizou-se relativamente pouco de recursos externos da promoção do processo de desenvolvimento econômico. Este aspecto fica claro quando se observa que o hiato de recursos - doravante também denominado saldo de transações reais com o exterior[1] - foi da ordem de apenas US$ 80 milhões anuais em média na década de 50, caindo para irrisórios US$ 25 milhões em média por ano na década seguinte.

Esgotada a capacidade ociosa que se formara na recessão de 1963/67, e em meio a um ambicioso programa de desenvolvimento econômico, o início da década de 70 marca o ingresso do País em uma fase de crescimento em boa medida financiado com recursos externos; em 1971/73, antes mesmo da primeira crise do petróleo, o déficit médio anual em transações reais já alcançara cerca de US$ 1,0 bilhão (Tabela 5).

---

[1] O hiato de recursos, ou saldo em transações reais, é definido como a soma dos saldos comercial e de serviços não-fatores (transportes, seguros, turismo); ou, alternativamente, como a diferença entre o saldo em transações correntes e os serviços de fatores (juros, aluguéis, lucros e dividendos, royalties).

Tabela 5

Brasil: Saldo em Transações Reais (Hiato de Recursos) e PIB: 1970/84

Ano	Saldo em Transações Reais		PIB	(A)/(B)
	US$ bilhões	Cr$ bilhões(A)	Cr$ bilhões(B)	%
1970	-0,2	-0,8	196,1	-0,4
71	-0,9	-4,5	261,1	-1,7
72	-1,0	-5,6	345,0	-1,6
73	-1,0	-6,0	483,3	-1,2
74	-6,2	-41,9	708,0	-5,9
75	-5,0	-40,2	1 009,7	-4,0
76	-3,8	-39,0	1 625,1	-2,4
77	-1,3	-16,6	2 486,8	-0,7
78	-2,8	-43,1	3 763,9	-1,1
79	-5,2	-124,3	6 311,8	-2,0
80	-5,9	-278,3	13 163,8	-2,1
81	-1,7	-93,0	25 631,8	-0,4
82	-2,8	-335,4	50 815,3	-0,7
83*	4,0	2 784,3	121 055,4	2,3
1984**	10,0	16 050,00	402 873,0	4,0

FONTE: Banco Central do Brasil, Boletim Mensal, vários meses e Brazil, Economic Program-Internal and External Adjustment, agosto de 1984.

*Preliminar

**Projeção

Após a primeira crise do petróleo a situação agravou-se e o déficit em transações reais atingiu US$ 6,2 bilhões em 1974 (5,9% do PIB brasileiro). Como vimos, a concentração de excedentes nos países membros da OPEP, além de outros fatores, permitiu a ocorrência de expressiva folga de liquidez internacional, a qual facilitou o financiamento de déficits, não exigindo, a curto prazo, um esforço maior de ajustamento econômico. No entanto, a recessão internacional de meados dos anos 70 e algumas medidas restritivas no âmbito interno produziram, como resultado, taxas de crescimento do produto menores do que as do período anterior, e déficits em transações reais decrescentes, exceto no último ano - 1978 - quando a quebra da safra agrícola exigiu pesadas importações. Apesar disso, em 1977/78 o País parecia haver percorrido com sucesso uma trajetória de ajuste, com o PIB crescendo 5,0 e 5,7%, respectivamente, e o déficit em transações reais reduzido a 0,9% do PIB, em média, no biênio.

A eclosão da segunda crise do petróleo, acompanhada da elevação das taxas internacionais de juros decorrentes da perversa combinação de políticas monetária restritiva e fiscal expansionista nos Estados Unidos, tendeu a reverter o ajuste então obtido. Ainda assim, o governo brasileiro optou inicialmente por uma estratégia de continuação do crescimento, elevando-se o déficit em transações reais para US$ 5,5 bilhões anuais no biênio 1979/80 - o que veio a representar cerca de 2% do PIB, o qual cresceu 6,5 e 7,2% em cada ano do biênio.

Foi somente a partir de meados de 1980, quando ficou evidente que os bancos internacionais não mais estavam dispostos a financiar o excesso de dispêndio em relação à produção, que o País passou a trilhar o caminho do ajustamento econômico. Essa tentativa de ajuste resultou em queda do PIB brasileiro no biênio 1981/82, fato inédito nas últimas décadas, tendo o PIB *per capita* recuado nada menos que 5,5% no período; porém o déficit em transações reais do País reduziu-se para US$ 1,7 bilhão em 1981 e US$ 2,8 bilhões em 1982, representando 0,4 e 0,7% do PIB, respectivamente. Quando relacionados com o PIB, esses níveis de desequilíbrio em transações reais são menores do que os do iní-

cio da década de 70, o que, em situação de normalidade (isto é, se financiamento houvesse) poderiam indicar a possibilidade de tornar a crescer, considerando-se, a partir desse indicador, superado o ajuste decorrente das duas crises da década anterior.

Mas o volumoso endividamento acumulado, o choque dos termos de troca, o fechamento de mercados, e as elevações das taxas internacionais de juros fizeram por deteriorar o balanço de pagamentos e empurrar o serviço da dívida para a casa dos US$ 10 bilhões anuais; a simultaneidade dessa situação em diversos países, por sua vez, tornou o sistema financeiro internacional receoso quanto a financiar os déficits em transações reais e, tampouco, a totalidade dos juros devidos. A rigor, esses agentes passaram a exigir superávits crescentes nas contas de transações reais até que, em alguns anos, elas igualassem os juros devidos, estancando o crescimento nominal das dívidas externas.

O acordo acertado com o FMI a partir do início de 1983 tem precisamente esse objetivo principal e, apesar de algumas metas específicas não terem sido cumpridas, será atingido. Já em 1983 o País se tornou superavitário em sua conta de transações reais (em US$ 4,0 bilhões) o que, olhado de duas outras formas, significa que esse foi o excesso de produção sobre o dispêndio doméstico de bens e serviços ou, ainda, o montante de recursos reais transferidos do País para o exterior.

Para 1984, pode-se prever um saldo em transações reais de cerca de US$ 10,0 bilhões; considerando-se que o serviço de fatores - juros, lucros e dividendos, aluguéis - não deverá ultrapassar US$ 11,5 bilhões, vê-se que apenas US$ 1,5 bilhão distancia a economia brasileira do objetivo do ajuste acertado com o FMI. Desses resultados conclui-se que a dívida externa líquida total estabilizou-se em termos reais, significando que o País realizou o ajuste necessário e requerido pelo sistema financeiro internacional.

A conclusão de que o País realizou esse ajuste conduz a

duas questões fundamentais quanto à evolução futura do saldo em transações reais - possibilidades de sustentação e desejabilidade - a seguir discutidas.

Quanto à possibilidade (viabilidade) de sustentar os atuais níveis de superávit em transações reais, sabe-se que em parte - cerca de US$ 2 a 3 bilhões - o sucesso exportador deveu-se à inesperadamente forte recuperação da economia norte-americana. Esta, entretanto, já apresenta sinais de arrefecimento. É bastante provável que a taxa de crescimento dos EUA caia a menos da metade dos 7,0% (previstos para 1984) nos próximos anos, previsões confirmadas pela totalidade das instituições internacionais que se dedicam a projeções macroeconômicas nos EUA e Europa. Em decorrência, as importações norte-americanas também deixarão de crescer a taxas como as de 1984 - em torno de 25% - passando a se expandir em menos de 10% ao ano (9,6% em 1985 e 4,2% em 1986, segundo a Data Resources Inst.). Obviamente, o crescimento das exportações brasileiras para o mercado norte-americano, que hoje representa 50% das exportações brasileiras de manufaturados, será prejudicado; a manutenção de altas taxas de crescimento de exportações para os EUA exigiria que parte significativa do que em 1984 foi obtido devido ao crescimento do mercado, passasse a ser ganho via deslocamento de outros exportadores, processo significativamente mais difícil e de maior custo social - subsídios ou política cambial agressiva - para o Brasil. Assim, é pouco provável que, salvo com novas medidas de estímulos às exportações, os saldos comercial e de transações reais, previstos para 1984 em US$ 12,5 bilhões e US$ 10,0 bilhões, respectivamente, possam ser repetidos nos próximos anos.

A segunda questão fundamental refere-se à desejabilidade de saldos da ordem de grandeza daqueles observados em 1984 - na medida em que são recursos reais transferidos ao exterior e, parcialmente, originam-se de reduções de importações via contração da demanda interna. Obviamente, considera-se que a obtenção desses saldos em 1983/84 foi importante na viabilização de uma nova fase de crescimento econômico; a demonstração de capacidade de exportar e substituir importação permite que se esbocem novos ter

mos na renegociação da dívida externa. Mas, por dois motivos, é desejável que a fase de ajustamento rápido seja considerada uma etapa vencida. Primeiro, porque a estratégia exportadora e de geração de saldos comerciais crescentes (embora possa permitir algum crescimento do PIB), na medida em que exige contração do mercado interno, resulta em trajetória decrescente do dispêndio doméstico em bens e serviços - variável-chave na determinação do nível de bem-estar presente e futuro da sociedade brasileira. Segundo, porque a geração de saldos elevados é, a médio prazo, incompatível com a própria estratégia exportadora, na medida em que, reduzida a capacidade ociosa, novos investimentos do setor exportador serão necessários, com a conseqüente elevação das importações e a redução dos saldos comerciais. Em outras palavras, essa é uma estratégia com rígidos limites físicos, os quais já estariam sendo atingidos em alguns setores.

A consolidação do nível alcançado pelas exportações é fundamental no que toca às possibilidades futuras de crescimento econômico. Mas a curto e médio prazos, o setor exportador ainda é muito pequeno para assegurar um nível razoável de crescimento econômico. Como se verá com mais detalhes na próxima seção, mesmo um espetacular crescimento das exportações não é suficiente para promover um adequado crescimento industrial e econômico. Pequenas reduções de consumo e investimento públicos e privados podem anular o crescimento industrial derivado de um grande esforço exportador.

4 - As Exportações como Estratégia e Fonte de Crescimento: Implicações quanto à Produção Industrial e Agregada

O objetivo principal desta seção é o de quantificar os impactos das exportações sobre a produção e o emprego industriais. Sendo parte fundamental em qualquer estratégia de crescimento econômico de longo prazo - seja qual for a solução que vier a ser encontrada para o problema da dívida externa do País -, o crescimento das exportações pode ser encarado como um condicionante do

desempenho futuro da economia brasileira, no sentido de que seu atingimento terá de ser garantido mesmo em períodos de reduzido crescimento econômico mundial. Assim sendo, a política de estímulos às exportações deverá ser permanentemente dinamizada e atualizada, de modo a garantir a competitividade dos produtos brasileiros no exterior. A mesma prioridade terá de ser perseguida na política de substituição de importações, cujos resultados já começam a aparecer: nesse início da recuperação industrial, as importações, mesmo excluindo o petróleo, num sinal de que o processo de substituição de insumos estrangeiros por domesticamente produzidos está em andamento, cresce a taxas inferiores às esperáveis, quando se compara com outras fases de retomada do crescimento.

A taxa de crescimento físico no período 1975-83 e as estruturas das exportações brasileiras em 1975 e 1983 encontram-se na Tabela 6. Em termos agregados, as exportações cresceram em média 11,6% ao ano, com perda de participação das exportações agrícolas e de produtos da Extrativa Mineral, cujo crescimento foi de apenas 2,1 e 2,7% anuais em média, respectivamente. As exportações da Indústria de Transformação cresceram anualmente 13,6% em média entre 1975 e 1983 passando de uma participação de 77 para 88,6% das exportações totais.

Dentre os gêneros da Indústria de Transformação, os de crescimento mais notável foram Papel e Papelão, Metalurgia, Borracha e Derivados de Petróleo, todos com crescimento médio anual na casa dos 20% ou acima dessa taxa. Em termos de participação nas exportações brasileiras, apenas quatro gêneros - Alimentos, Química, Plástica e Metalurgia - responderam por 46,3% do total em 1983.

Mas o desempenho agregado das exportações brasileiras nos últimos oito anos (de 1975 a 1983) foi excelente: a taxa de crescimento média anual de 11,6% do quantum (relação entre os valores exportados em 1975 e 1983, a preços de 1975) exportado perfaz um crescimento acumulado de 140% no período. Porém em valo-

Tabela 6

Taxa de Crescimento no Período 1975/83 e Estrutura das Exportações Brasileiras em 1975 e 1983 - a preços de 1975

(%)

Setor e Gênero Industrial	Taxa Média de crescimento 1975/83	Estruturas das Exportações	
		1975	1983
Agricultura	2,1	16,4	8,0
Extrat. Mineral	2,7	6,6	3,4
Ind. de Transformação	13,6	77,0	88,6
- Min. não-metálicos	9,3	1,8	1,5
- Metalurgia	32,3	3,6	14,0
- Mecânica	15,6	3,5	4,6
- Mat. Elétr. e Comunic.	12,4	3,6	3,8
- Mat. Transporte	12,7	6,6	7,2
- Mad., Mob., Com., Edit. e Div.	11,5	3,0	3,0
- Papel e Papelão	42,1	0,9	6,0
- Borracha	24,5	0,3	0,8
- Química* e Plásticos	12,4	13,6	14,2
- Deriv. Petróleo	19,4	2,9	5,0
- Perfum. e Farmac.	17,0	0,3	0,4
- Têxtil	10,9	6,3	6,0
- Vestuário	4,8	4,0	2,4
- Alimentos	7,8	24,3	18,1
- Bebidas e Fumo	6,8	2,3	1,6
Total	11,6	100	100

FONTES: IBGE (até 1979) e FUNCEX (1980/1983). Para a Agricultura, Conjuntura Econômica.

*Exceto refino de petróleo.

INPES,69/84

res, (relação entre os valores das exportações em 1975 e 1983 a preços correntes) revela um acréscimo de 152% no mesmo período, indicando que os preços médios das exportações brasileiras cresceram apenas 5%, num período em que a inflação acumulada nos Estados Unidos foi da ordem de 70% (preços no atacado).

Isso revela mais um ponto de fragilidade da estratégia de crescimento amparado no incremento das exportações: a variabilidade dos preços das exportações pode gerar crescimento da produção interna mais do que proporcional ao crescimento do ingresso de divisas e ao aumento da renda efetivamente internalizada pelo País. Porém, não tivesse ocorrido a queda de preços, o aumento da quantidade exportada não teria sido tão elevado. Além disso, parte considerável do acréscimo das exportações brasileiras, particularmente nos últimos três anos, deveu-se à aceitação dos Estados Unidos em carregar pesados e crescentes déficits comerciais. O governo brasileiro deverá estar atendo às possíveis reversões das atuais condições, mantendo atualizada a política de estímulos às exportações.

Embora, como se verá, o nível atual das exportações brasileiras ainda seja pequeno para permitir um crescimento socialmente desejável, essa é uma situação que pode reverter. Trata-se, a rigor, de um processo de reversão já em andamento e que eventualmente poderá, a prazo mais longo, transformar o setor exportador brasileiro em uma importante fonte de crescimento. Esse processo pode ser quantificado a partir da Matriz de Relações Intersetoriais de 1975, elaborada pela Fundação IBGE, e de sua atualização até 1983, segundo estimativa dos autores. Das matrizes de 1975 e 1983 obtém-se as participações das exportações de cada setor e gênero industrial em seu Valor da Produção e da Demanda Final. Esses resultados constam da Tabela 7. O cálculo da participação das exportações tanto sobre o Valor da Produção como sobre a Demanda Final se justifica na medida em que setores produtores principalmente de bens intermediários poderão ter exportações pequenas quando relacionadas com o Valor da Produção mas elevadas quando comparadas com a Demanda Final. A análise de apenas uma das relações pode, em muitos casos, ser enganosa.

Tabela 7

Participação das Exportações no Valor da Produção e da Demanda Final de Cada Setor e Gênero Industrial - 1975 e 1983

(%; a preços de 1975)

Setor ou Gênero	Valor da Produção		Demanda Final	
	1975	1983	1975	1983
Agricultura	5,90	5,51	15,26	15,86
Extr. Mineral	32,59	26,13	93,90	98,30
Ind. Transformação	5,39	11,92	11,68	24,79
- Min. não-metálicos	3,05	5,69	30,06	47,18
- Metalurgia	1,84	14,38	17,33	70,16
- Mecânica	2,92	7,28	5,10	16,41
- Mat. Elétr., Comunic.	5,03	10,27	9,17	19,21
- Mat. Transporte	5,05	15,07	8,71	25,91
- Mad., Mob., Couros, Ed. e Diversos	2,97	5,70	5,60	10,92
- Papel e Papelão	3,04	28,93	21,33	81,33
- Borracha	1,54	8,07	7,45	30,26
- Química e Plásticos*	9,15	14,34	62,67	73,92
- Refino de Petróleo	3,52	11,96	8,72	26,23
- Farmac., Perfum.	0,70	1,93	0,83	2,33
- Têxtil	6,17	13,35	15,52	25,29
- Vestuário	8,60	9,84	9,01	10,29
- Alimentos	9,74	12,75	12,82	16,80
- Bebidas e Fumo	7,44	10,48	9,41	13,93

*Exclusive Refino de Petróleo.

INPES,69/84

Observa-se na Tabela 7 que as exportações agrícolas e da Indústria Extrativa Mineral mantêm uma participação aproximadamente estável em relação ao Valor da Produção e Demanda Final em 1975 e 1983. Mas na Indústria de Transformação as participações das exportações mais que dobram entre os dois anos. Poder-se-ia contra-argumentar lembrando a queda, nos últimos anos, do Valor da Produção e da Demanda Final - recessão, afinal, é isso. E de fato isso ocorreu; mas considerando todo o período 1975-83, o Valor da Produção cresceu 26% e a Demanda Final 31%, a preços de 1975, no que se refere à Indústria de Transformação.

Dentre os gêneros industriais, seis - Papel e Papelão, Metalurgia, Material de Transporte, Borracha, Refino de Petróleo, e Mecânica - mais do que triplicaram as participações de suas exportações entre 1975 e 1983. No caso dos gêneros de Mecânica e Material de Transporte, a queda ocorrida na produção entre 1975 e 1983 exagera um pouco o aumento da participação das exportações, mas os demais registraram aumento de produção no período. Todos os gêneros restantes tiveram as participações de suas exportações nos respectivos Valor da Produção e da Demanda Final aumentadas sendo que para apenas quatro - Química e Plásticos, Vestuário, Alimento, e Bebidas e Fumo - esse aumento foi inferior a 50%.

As razões principais desse desempenho foram o sistema de incentivos ao financiamento às exportações, uma política cambial realista, a recessão, que em diversos casos transformou as exportações em meio de sobrevivência empresarial e, mais recentemente, o aumento das importações dos EUA. Política cambial e de incentivos adequada é algo que se pode esperar com elevada probabilidade de ocorrência, mas o mesmo não se pode dizer da recessão. Quanto ao déficit dos EUA, é pouco provável que prossiga continuamente nos níveis atuais. No entanto, uma vez penetrando no mercado externo, existe boa probabilidade de que as empresas brasileiras nele permaneçam mesmo com a recuperação da economia do País.

Com a finalidade de medir o impacto das exportações sobre a economia brasileira, a partir da situação atingida em 1983, realizamos três exercícios de simulação. Em todos eles admitimos a manutenção, em termos reais, do consumo pessoal, do consumo do governo e do investimento em 1984. São hipóteses relativamente otimistas, já que a legislação salarial em vigor é contracionista do consumo pessoal, o acordo com o FMI restringe os gastos públicos, e as elevadas taxas de juros inibem os investimentos. Mas para as finalidades dos exercícios essas são as hipóteses mais adequadas pois permitem quantificar especificamente os efeitos do crescimento das exportações.

No exercício de simulação nº 1, o objetivo é medir o impacto sobre a economia de um acréscimo nas exportações de um único setor. Em última análise, deseja-se identificar para quais indústrias os acréscimos de exportações geram maior crescimento agregado. A partir da Matriz de Relações Intersetoriais atualizada até 1983 simulamos, para cada setor e gênero industrial isoladamente, um crescimento de 10% das exportações e obtivemos o crescimento percentual resultante do Valor da Produção Agrícola, da Indústria Extrativa Mineral, da Indústria de Transformação e do conjunto desses três setores (Tabela 8). Obviamente, as taxas de crescimento encontradas são muito pequenas. Exemplificando com o melhor caso, se as exportações do gênero de Alimentos crescerem 10%, o Valor da Produção Agrícola crescerá 0,72%, o da Extrativa Mineral 0,1%, o da Indústria de Transformação 0,38% e o conjunto desses setores 0,43%.

Porém, com esses resultados apenas, não se pode realizar comparações entre setores e gêneros, já que o volume exportado varia entre eles. Uma questão que parece ser mais relevante é a seguinte: para um crescimento de X% das exportações totais, quais os setores ou gêneros industriais que devem ser estimulados a exportar de modo a obter o maior crescimento possível da produção doméstica?

Normalizando os totais encontrados na Tabela 8 - dividindo

Tabela 8

EXERCÍCIO DE SIMULAÇÃO Nº 1: Aumentos Percentuais dos Valores da Produção da Agricultura, da Extrativa Mineral, da Indústria de Transformação e do Total, Resultantes do Aumento de 10% das Exportações de Cada Setor ou Gênero Industrial Isoladamente.

Setor ou Gênero	Variação % dos Valores da Produção			
	Agricultura	Extrativa Mineral	Ind. de Transformação	Total
Agricultura	.64	.03	.03	.13
Extrativa Mineral	.00	2.87	.02	.05
Minerais Não-Metálicos	.00	.07	.03	.02
Metalúrgica	.03	.27	.34	.29
Mecânica	.00	.02	.10	.09
Material Elét. e Comunic.	.00	.02	.08	.07
Material de Transporte	.01	.04	.19	.16
Mad., Mob., Com., Edit., Div.	.02	.01	.06	.05
Papel e Papelão	.02	.03	.14	.12
Borracha	.00	.01	.02	.04
Química e Plásticos*	.15	.29	.31	.26
Derivados de Petróleo	.00	.36	.08	.07
Perfumaria e Farmacêutica	.00	.00	.01	.01
Têxtil	.06	.03	.14	.12
Vestuário	.01	.01	.05	.05
Alimentos	.72	.10	.38	.43
Bebidas e Fumo	.02	.01	.03	.03

*Exclusive refino de petróleo.

cada valor pela participação das exportações do setor ou gênero no total das exportações brasileiras - podemos ordenar os setores e gêneros industriais segundo o impacto sobre o Valor da Produção decorrente de um mesmo acréscimo nas exportações totais do País. A Tabela 9 apresenta esses resultados. Os setores cujas exportações causam maiores impactos sobre o Valor da Produção são: Borracha, Alimentos, Material de Transporte, Têxtil, Metalúrgica, e Papel e Papelão. Os de menores impactos são os de Derivados de Petróleo, Agricultura e Extrativa Mineral.

No exercício de simulação nº 2 mede-se o impacto sobre cada setor e sobre o PIB de um acréscimo simultâneo de 10% das exportações de todos os setores e gêneros. Os resultados constam da Tabela 10 e mostram que para cada 10% de aumento simultâneo das exportações de todos os setores e gêneros o valor da produção agrícola cresce 1,72%, o da Extrativa Mineral cresce 4,28%, o da Indústria de Transformação 1,98%, dos demais setores 0,74% e o crescimento do PIB é de 1,23%. É um resultado que reforça nossas considerações anteriores de que o setor exportador brasileiro ainda é demasiadamente pequeno, embora crescente, para assegurar uma taxa de crescimento econômico socialmente aceitável.

O exercício de simulação nº 3 procura ser mais realista em relação ao que vem ocorrendo em 1984. A partir de estimativas das taxas de variação do quantum de exportações dos setores e gêneros industriais nos últimos doze meses findos em maio e nos primeiros cinco meses do ano corrente, além de informações setoriais de desempenho previsto para o ano, construiu-se um vetor de taxas prováveis de crescimento das exportações em 1984. Refazendo o exercício de simulação anterior, agora com essas taxas de crescimento das exportações estimadas para o corrente ano, obteve-se um crescimento do Valor da Produção Agrícola de 1,2%, da Extrativa Mineral de 6,2%, da Indústria de Transformação de 4,4%, do total da indústria de 4,5%, dos demais setores de 2,1% e do PIB de 2,7% (Tabela 11). Na realidade, evidências recentes indicam que as taxas de crescimento das exportações em 1984, utilizadas neste exercício de simulação, são, em diversos casos, subestimativas das ta-

Tabela 9

EXERCÍCIO DE SIMULAÇÃO Nº 1 (continuação): Ordenação, a partir dos Setores ou Gêneros de Maior Impacto, das repercussões sobre o Valor da Produção de Acréscimos Isolados das Exportações.

Setor ou Gênero	Total da Tabela 8** (1)	Estrut. das Exportações em 1983 (2)	$\frac{(1)}{(2)}$ x 100	Ordenação
Agricultura	.1258	8,0	1.5725	15º
Extrativa Mineral	.0546	3,4	1.6059	14º
Minerais Não-Metálicos	.0248	1,5	1.6533	13º
Metalúrgica	.2884	14,0	2.0600	5º
Mecânica	.0854	4,6	1.8565	8º
Material Elét. e Comunic.	.0667	3,8	1.7553	11º
Material de Transporte	.1551	7,2	2.1542	3º
Mad., Mob., Com., Edit., Div.	.0523	3,0	1.7433	12º
Papel e Papelão	.1215	6,0	2.0250	6º
Borracha	.0438	0,8	5.4750	1º
Química e Plásticos*	.2585	14,2	1.8204	10º
Derivados de Petróleo	.0700	5,0	1.4000	17º
Perfumaria e Farmacêutica	.0061	0,4	1.5250	16º
Têxtil	.1249	6,0	2.0817	4º
Vestuário	.0463	2,4	1.9292	7º
Alimentos	.4280	18,2	2.3516	2º
Bebidas e Fumos	.0297	1,6	1.8563	9º

*Exclusive refino de petróleo.

**Apenas com mais duas casas decimais para aumentar a precisão.

Tabela 10

EXERCÍCIO DE SIMULAÇÃO Nº 2: Aumentos Percentuais dos Valores da Produção e da Demanda Final de Cada Setor e Gênero Industrial, Resultantes do Aumento de 10% das Exportações de Todos os Setores e Gêneros, simultaneamente.

Setor ou Gênero	Variação % dos Valores da Produção e da Demanda Final
1 - Agricultura	1,72
2 - Estrativa Mineral	4,28
3 - Indústria de Transformação	1,98
3.1 - Minerais Não-Metálicos	0,92
3.2 - Metalúrgica	2,91
3.3 - Mecânica	1,75
3.4 - Materiais Elétricos e Comunicações	1,60
3.5 - Materiais de Transporte	2,33
3.6 - Mad., Mob., Com., Edit., Div.	1,19
3.7 - Papel e Papelão	4,64
3.8 - Borracha	2,04
3.9 - Química e Plásticos*	3,08
3.10- Derivados de Petróleo	2,11
3.11- Perfumaria e Farmacêutica	0,31
3.12- Têxtil	2,21
3.13- Vestuário	1,05
3.14- Alimentos	1,63
3.15- Bebidas e Fumos	1,19
4 - Demais Setores**	0,74
Total da Indústria (2 + 3)	2,05
PIB	1,23

*Exclusive refino de petróleo.

**Setor terciário + construção civil + energia elétrica + serviços industriais de utilidade pública.

INPES,69/84

Tabela 11

Exercício de Simulação nº 3: Aumentos Percentuais do Valor da Produção de Cada Setor e Gênero Industrial, e Estrutura das Exportações Resultantes do Aumento das Exportações às Taxas Estimadas para 1984

Setor ou Gênero	Cresc. % provável das exportações	Cresc. % do Valor da Prod.	Estrutura prevista das exportações
1 - Agricultura	6,0	1,2	7,2
2 - Extrat. Mineral	15,0	6,2	3,3
3 - Ind. Transformação	21,7	4,4	89,5
3.1 - Min. não-metálicos	40,0	3,0	1,8
3.2 - Metalúrgica	35,0	9,2	15,9
3.3 - Mecânica	35,0	5,0	5,3
3.4 - Mat. Elétr., Comunic.	40,0	5,7	4,4
3.5 - Mat. Transporte	15,0	3,6	6,9
3.6 - Mad., Mob., Cour., Edit., Div.	10,0	2,3	2,8
3.7 - Papel e Papelão	50,0	20,8	7,6
3.8 - Borracha	4,5	6,3	1,0
3.9 - Química e Plásticos*	15,0	5,0	13,7
3.10 - Deriv. Petróleo	-15,0	-0,4	3,5
3.11 - Perfum., Farmac.	10,0	0,4	0,4
3.12 - Têxtil	30,0	6,5	6,6
3.13 - Vestuário	40,0	4,1	2,8
3.14 - Alimentos	0,0	0,1	15,3
3.15 - Bebidas e Fumo	10,0	1,2	1,5
4 - Demais Setores**	15,0	2,1	-
Total da Indústria (2 + 3)	21,4	4,5	92,8
PIB (ou Total)	(17,7)	2,7	(100)

*Exclusive refino de petróleo.

**Setor Terciário + construção civil + energia elétrica + serv. industriais de utilidade pública.

INPES,69/84

xas efetivas a serem alcançadas. Este é, por exemplo, o caso do setor Agrícola, no qual as exportações no 1º semestre de 1984 eram cerca de 10% superiores às do 1º semestre de 1983.

Uma vez mais, os resultados deste exercício deixam claro as limitações do crescimento calcado nas exportações. De fato, mesmo apresentando taxas de crescimento do quantum exportado superiores a 20% - dificilmente sustentáveis, não fora 1984 um ano atípico (pelas razões já apontadas) - o resultado em termos da avaliação do nível de atividade agregado é ainda pouco significativo. Este aspecto é retomado na seção seguinte.

5 - Conclusão

Diversas conclusões já foram apresentadas ao longo do presente texto, cabendo aqui ressaltar apenas as mais importantes.

A primeira delas diz respeito ao caráter atípico do ano de 1984, no que se refere à evolução das exportações e, particularmente, das de manufaturados. A questão, no momento, parece muito mais ser a de consolidar a posição alcançada nos mercados externos do que, propriamente, esperar que as favoráveis condições deste ano venham a repetir-se futuramente. Esta consolidação requer permanentemente a necessidade de atualizar as políticas de estímulo e financiamento às exportações. De qualquer forma, parece inegável que tenha havido nos anos recentes um aumento de competitividade externa dos produtos brasileiros.

Uma segunda conclusão, repetidamente exposta no texto, é a de que não parece viável supor que, dada a parcela da produção setorial exportada e considerando-se o efeito das relações intersetoriais, o crescimento das exportações possa vir a constituir-se em mola mestra de um processo de crescimento econômico autosustentável. A estratégia de crescimento "para fora", além disso, apresenta pontos vulneráveis na medida em que coloca a economia brasileira à mercê das flutuações econômicas internacionais.

Uma terceira conclusão, que se segue da análise nas Seções 2 e 3, é a de que o setor externo continuará a ser, no horizonte previsível um dos condicionantes principais quanto ao crescimento da economia, dada a necessidade de manutenção de saldos comerciais positivos a médio prazo. Esta é uma condição necessária mas não suficiente, como veremos adiante.

É inegável, por outro lado, que um conjunto de modificações estruturais geradas no processo de ajuste recente representa aspectos positivos na definição de uma estratégia de crescimento para o futuro:

i) A primeira das condições hoje mais favoráveis refere-se à matriz energética. Em 10 anos, os programas de substituição e conservação energética na indústria - PROÁLCOOL, exploração e utilização de carvão, e outros - e de prospecção e exploração de petróleo permitiram que a dependência de importações de combustíveis caísse de mais de 80% do consumo doméstico em 1974 para menos de 50% em 1984. No caso específico do óleo cru, embora seja arriscado fazer previsões para o final dos anos 80, a dependência de importações deverá reduzir-se ainda até 1986, pelo menos.

devido em grande parte à recessão e não à substituição

ii) A segunda das condições favoráveis é o ganho de competitividade internacional das exportações brasileiras. Os produtos industrializados elevaram sua participação na pauta de exportações brasileiras de 35% em 1975 para mais de 70% em 1984. Trata-se de mudança estrutural impulsionada por uma política cambial agressiva, que permitiu uma mudança de mentalidade dos empresários brasileiros na busca de aumentos de produtividade e na formação de laços mais estreitos com importadores estrangeiros; estes são ganhos permanentes, que persistirão quando o País retornar à sua trajetória de crescimento de longo prazo.

?

iii) Uma terceira condição favorável é a mudança de mentalidade do próprio governo. De um déficit operacional que era de 6,6% do PIB em 1982, prevê-se um superávit de cerca de 1% do PIB já em 1984, resultado esse que reflete tanto a contenção dos gastos quan

?

to a expansão da receita. Foi uma mudança brusca e com custos elevados, mas que deixou gravada, pelo menos, a necessidade do estabelecimento de prioridades claras na definição dos gastos públicos. Isto, no entanto, não significa desconsiderar a viabilidade e necessidade de uma ampla reforma financeira e fiscal do setor público.

iv) Finalmente, mas não menos importante, deve ser ressaltado que, a par de outras importantes modificações estruturais, a economia brasileira atravessou, no triênio 1981-83, uma significativa alteração no coeficiente de importações. Essa internalização da oferta - ou substituição de importações - transparece seja no discurso de líderes e associações de classe empresariais, seja quando se examina alguns indicadores agregados de importação e produção doméstica. Vale a pena assinalar que, mesmo excluindo o petróleo bruto, a redução nas importações de matérias-primas foi muito mais acentuada do que a contração na produção industrial. Embora não haja dúvida que parte dessa redução está relacionada ao esgotamento de estoques de matérias-primas importadas, parece claro, a partir das magnitudes envolvidas, que uma parcela importante da redução no coeficiente de importações tem a ver com a substituição de importações de matérias-primas. No caso dos bens de capital a redução foi ainda mais impressionante (e inicia-se antes de 1980) quer se compare com a queda na formação bruta de capital fixo, quer se compare com a contração da produção interna de máquinas e equipamentos.

Tendo o País percorrido a fase mais aguda do ajustamento, e diante deste conjunto de condições hoje mais favoráveis do que no passado, o equacionamento da dívida externa e a questão do financiamento não inflacionário do gasto público passam a constituir limitações mais fortes à retomada do crescimento econômico a taxas próximas ao padrão histórico. Uma apreciação deste último aspecto transcende de muito o escopo destas notas. Quanto ao primeiro, existe no Brasil de hoje um certo consenso de que a única alternativa factível consiste em uma renegociação dos termos da dívida.

De fato, outras soluções - que não a da renegociação - representam unicamente um adiamento da questão. Nesse sentido, um conjunto de propostas, não excludentes, tem sido apresentadas recentemente.[1] Uma primeira alternativa no sentido de aliviar o problema, já brevemente esboçada anteriormente, apresenta-se aparentemente mais simples do que as demais: a redução ou eliminação dos spreads, seja através de um esquema em que alguma instituição para esse fim capitalizada assuma o pagamento dessa margem, seja porque a diminuição do risco de inadimplência, dado o processo de ajuste recente, constitui um não desprezível elemento de barganha na obtenção de uma redução de spreads e comissões. Como no caso de algumas outras propostas, no entanto, essa alternativa encontra resistência por parte dos bancos internacionais, conforme evidenciado nos diversos acordos de reescalonamento de dívidas em diversos países no passado recente.

A segunda alternativa seria a da capitalização dos juros, entendida como a postergação de pagamento de parte ou da totalidade desses rendimentos, os quais seriam incorporados ao principal - processo semelhante ao que vem sendo feito com as amortizações, ou os empréstimos-jumbo. Essa proposta admite alguns refinamentos alternativos, do seguinte tipo:

i) estabelecimento de um montante máximo (fixo ou variável no tempo) de juros a serem pagos,[2] o excedente sendo capitalizado, possivelmente, às taxas de mercado;

ii) fixação de um teto para a taxa de juros (nominal, ou real), idem;

---

[1] Os itens seguintes resumem partes da apreciação de Luiz A. C. do Lago, "A Dívida Externa Brasileira e o Endividamento Global dos Países em Desenvolvimento", TDI nº 76, Departamento de Economia, PUC/RJ, setembro de 1984.

[2] O qual pode, por exemplo, ser vinculado à receita de exportações.

iii) capitalização total dos juros durante algum tempo, período em que se acumulariam reservas pagando-se apenas os juros não bancários e de empréstimos comerciais. Essa proposta encontraria, provavelmente, ainda maior resistência por parte dos emprestadores.

Qualquer que seja a alternativa de capitalização, no entanto, existe um complicador no que se refere aos bancos norte-americanos, que enfrentariam dificuldades devido a regras de supervisão bancária.

Uma terceira alternativa consiste em estipular uma taxa de juros nominal fixa, considerada normal. Sempre que a taxa de mercado (LIBOR, prime?) excedesse o nível da taxa normal por um determinado período, empréstimos de contingência seriam concedidos pelos governos dos países desenvolvidos em condições mais favoráveis do que as de mercado - proposta que encontrará forte resistência a nível político naqueles países.

A quarta alternativa, que não exclui as anteriores, é a da ampliação dos prazos para pagamentos da dívida. Trata-se de proposta com vários precedentes históricos no caso do Brasil, e que tem a vantagem de reduzir as amortizações, podendo ser aplicada seja à dívida já existente, seja ao pagamento dos juros capitalizados, fixando-se prazos e períodos de carência maiores.

Um quinto grupo de propostas, mais abrangentes do que as anteriores, deve ser aqui mencionado - embora sua execução só possa ser viabilizada, se espaço político e econômico houver, no médio e longo prazos. Inclui as propostas de criação de novas agências internacionais de financiamento e de auxílio a países endividados, possivelmente com recursos de governos dos países desenvolvidos. As diversas modalidades incluídas nesse grupo incluem idéias como a de criação de uma agência internacional de redesconto da dívida, que compraria dívidas de longo prazo dos bancos internacionais com algum deságio trocando-as por títulos com juros levemente inferiores aos dos empréstimos originais.

Uma sexta alternativa inclui mudanças na maturidade e/ou natureza da dívida: por exemplo, a transformação desta em outros tipos de obrigação como "bonds" transferíveis de longo prazo a juros reais levemente positivos. Ou, alternativamente, conversão dos empréstimos externos em capital de risco como, por exemplo, participação acionária (possivelmente minoritária) em empresas estatais ou debêntures conversíveis em ações.

Desse conjunto, claramente não exaustivo, de propostas de renegociação emergem algumas conclusões interessantes: A primeira delas é que em praticamente todos os casos existem fortes resistências à adoção da alternativa por parte de pelo menos um dos principais agentes envolvidos - seja por parte dos bancos credores, seja por parte dos governos dos países desenvolvidos ou, em alguns casos, mesmo por parte do governo brasileiro. Em segundo lugar, deve ter ficado claro que uma solução pode envolver elementos de mais de uma das propostas acima mencionadas - e de outras que eventualmente venham a ser trazidas a público. Em terceiro lugar, e mais importante, é transparente de boa parte das propostas (particularmente das três primeiras alternativas) que estas utilizam como base as taxas de juros de mercado, para uma situação que não é de mercado. A justificativa para isso é a de que os bancos internacionais captam a taxas de juros de mercado, e não estão dispostos a operar em seus empréstimos com taxas "concessionais". No entanto, a situação atual, para sua superação, indica que uma parte dos custos do ajuste deve recair sobre o sistema bancário internacional, sob pena de, na impossibilidade política e econômica de prolongar-se demasiadamente o período de ajuste, tenha-se que optar por soluções mais drásticas - embora de conseqüências imprevisíveis - à outrance dos agentes credores.