

Instituto de Planejamento Econômico e Social

TÓPICO I

**OS CHOQUES DO PETRÓLEO E OPÇÕES DA
POLÍTICA ECONÔMICA - A ECONOMIA BRASILEIRA PÓS 1973**

1. INTRODUÇÃO

Vários analistas têm examinado a atual situação da economia brasileira, na busca de explicações para os desequilíbrios internos e externos observados nos últimos anos, que sirvam de base para projeções ou propostas alternativas de política econômica. No plano externo, as análises mais conhecidas provenientes de participantes da comunidade financeira internacional, não raro examinam essas questões na ótica de ajustes de curto prazo no balanço de pagamentos, especialmente quanto às necessidades adicionais de financiamento externo.

No plano interno, há uma excessiva concentração de atenções na crítica às medidas tomadas e às razões pelas quais deixaram de produzir os resultados desejados, ou pelo menos com a velocidade considerada necessária. Em outras palavras, fica-se com a impressão que as medidas e pronunciamentos oficiais condicionam excessivamente o foco do debate, dedicando-se este mais em identificar as falhas das decisões do que em gerar uma análise autônoma da realidade, e propostas alternativas de política econômica que sejam viáveis.

Parece que essa atitude tem conduzido a uma ênfase exagerada nos eventos de curto prazo. Embora essas considerações de curto prazo sejam importantes, face à magnitude dos recursos de financiamentos requeridos para equilibrar o balanço de pagamentos, a análise de curto prazo, mesmo quando acompanhada de um esforço para identificar as causas imediatas dos desequilíbrios, deixa de lado alguns aspectos fundamentais.

Tudo indica que o processo básico de desajuste da economia brasileira é de caráter estrutural. Face à magnitude das mudanças de preços relativos ocorridas após a primeira crise do petróleo, verificou-se que a estrutura econômica existente (estrutura produtiva, coeficientes tecnológicos, hábitos de consumo, padrões de comércio exterior) conduziu a um desequilíbrio externo que, à feita

de outras medidas, apresentaria características crônicas e de gravidade crescente. Esse desequilíbrio emerge principalmente na forma de uma insuficiência da capacidade de importar, pressões inflacionárias e redução do ritmo de crescimento.

A política econômica de curto prazo pode colaborar no sentido de ampliar ou amortecer os efeitos desses desequilíbrios. O controle da demanda agregada via política fiscal restritiva e ou mediante política monetária contencionista, pode minimizar os impactos de curto prazo sobre os preços e o balanço de pagamentos. Mas é muito mais difícil visualizar de que modo essas políticas conduziriam a uma eliminação das fontes dos desequilíbrios, e à criação de condições adequadas à retomada do desenvolvimento.

A proposta deste trabalho é examinar os problemas de desequilíbrio observados nos últimos anos, do ponto de vista do desenvolvimento de longo prazo. No caso brasileiro, como em outros países em desenvolvimento, o crescimento econômico é a única resposta para evitar a desestabilização social e política. Além da necessidade de prover emprego para uma população relativamente jovem que cresce a uma taxa anual entre 2,4% ao ano, trata-se de absorver uma parcela significativa de sua população alheia à economia de mercado e que se mantém em condições de vida extremamente baixas, afetadas pelo desemprego ou subemprego.

Dessa perspectiva, o conjunto das soluções possíveis deveria incluir apenas aquelas alternativas de política econômica que conduzam a uma taxa de crescimento no mínimo compatíveis com um dado crescimento de emprego. Políticas que conduzam ao reequilíbrio do balanço de pagamentos, acompanhado da redução dos níveis de inflação e à estagnação econômica, não devem ser consideradas componentes do conjunto de soluções, conquanto possam representar movimentos táticos de curta duração eventualmente inevitáveis para manter o desequilíbrio externo dentro de limites compatíveis com a disponibilidade de financiamentos.

Face às colocações anteriores, trata-se de buscar cursos de ação que promovam o crescimento com a mudança da estrutura econômica. Isso corresponde essencialmente à identificação de alternativas que induzam uma realocação de investimentos, nas direções compatíveis com o reequilíbrio externo e interno e o crescimento de emprego, de modo a caracterizar um padrão de desenvolvimento econômico ajustado às novas condições da economia internacional.

Vários fatores podem facilitar ou dificultar a implementação de uma política econômica desse tipo, condicionando os custos sociais do processo de reajuste. No limite, esses fatores podem restringir de tal forma o espaço das soluções possíveis, que alguns países se vejam impedidos de manter o crescimento econômico, o que pode significar desestabilização social e política, quando uma parcela da população já vive em condições muito precárias, e inexistem recursos para mecanismos de suporte ao desemprego.

Para fins de análise, esses fatores podem ser agrupados em duas categorias: fatores internos e externos. Compoem o primeiro grupo os elementos relacionados com a disponibilidade de recursos naturais, a estrutura econômica e institucional herdada de períodos anteriores, e as principais características da política econômica que venha a ser adotada. Face à natureza dos problemas presentes, adquirem relevância a influência que esses fatores possam ter sobre a capacidade de ampliação das exportações, absorção de mão-de-obra, desenvolvimento de produção substitutiva ao petróleo importado e outras variáveis relacionadas com o crescimento e o equilíbrio externo.

Na categoria dos fatores externos devem ser enfatizados aqueles fatores com maiores implicações sobre a necessidade de equilibrar os fluxos de comércio e de capital. Em especial, deve-se considerar as políticas econômicas dos países industriais em suas implicações sobre o crescimento econômico, taxas de juros e políticas comerciais que afetem as exportações de países em desenvolvi-

to. Conquanto de previsibilidade difícil, será indispensável levar em conta igualmente a perspectiva de elevação persistente dos preços reais do petróleo.

Difícilmente esse tipo de análise pode ser aplicada de modo agregado ao conjunto de países em desenvolvimento. Esses países apesar de apresentarem vários problemas semelhantes, revelam várias características diferentes em aspectos fundamentais, tais como tamanho de mercado, volume e diversificação de sua produção industrial e disponibilidade de recursos naturais. A preocupação básica deste trabalho é a de examinar, para o caso específico da economia brasileira, de que modo esses fatores internos e externos podem caracterizar um cenário que permita viabilizar um reajuste da economia simultaneamente com a manutenção do crescimento econômico.

Na primeira parte, apresenta-se um retrospecto sumário do desenvolvimento da economia brasileira, para destacar algumas características fundamentais desse processo e, em especial, alguns aspectos da estrutura econômica existente. Isto é, busca-se identificar as implicações sobre o setor produtivo, de um longo período em que predominaram políticas comerciais voltadas para dentro, induzindo substituição de importações e desequilíbrios internos. Ainda nessa parte, tentar-se-á estabelecer um reexame da experiência brasileira recente, em que a rápida ampliação das exportações teve por base o crescimento das vendas externas de produtos manufaturados, muitos dos quais tiveram sua produção interna iniciada mediante políticas de substituição de importações.

Depois de uma rápida análise das implicações do primeiro choque do petróleo sobre as contas externas e a inflação, busca-se caracterizar, no capítulo 3 a resposta da política econômica que prevaleceu entre 1974 e 1979. A principal preocupação aí será no sentido de verificar em que medida os investimentos estimulados nesse período contribuíram ou não para a redução dos desequilíbrios identificados. Em seguida são indicados os efeitos do segundo choque do pe

tróleo e da recente elevação das taxas de juros, e caracterizada a nova política econômica proposta pelo III PND(Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento) especialmente quanto à sua implementação até o momento. Esse conjunto de informações deverá permitir uma avaliação da situação atual bem como das perspectivas imediatas.

Nos capítulos 4 e 5, busca-se examinar os efeitos prováveis de algumas hipóteses quanto à atuação de fatores internos e externos, já referidos, sobre as possibilidades de retomada do crescimento com equilíbrio externo. Para o exame da importância relativa desses fatores internos e externos serão utilizados alguns modelos de simulação do setor externo da economia brasileira, recentemente publicados. Finalmente, no capítulo 6 se apresentará um sumário das principais conclusões.

2. RETROSPECTO: A ECONOMIA BRASILEIRA NAS ÚLTIMAS TRÊS DÉCADAS

2.1. O Desempenho até 1973

A história da economia brasileira no século XX poderia ser examinada, nos seus aspectos principais, a partir do comportamento do setor externo e da política econômica. Mais especificamente, de que modo a política econômica reagiu às limitações impostas pela capacidade de importar ao crescimento da economia.

Concluída a fase durante a qual o crescimento dependia estritamente do comportamento das exportações de café, com a crise em 1929, segue-se um longo período caracterizado pela perda de importância das exportações como elemento dinâmico da economia. Seja pela natureza das exportações brasileiras, concentrada em produtos primários, seja talvez principalmente pela política comercial adotada, estabelece-se uma situação na qual se busca viabilizar o desenvolvimento econômico mediante o incentivo à ampliação da produção industrial substitutiva de importações.

Desde o pós-guerra e até princípios da década de 60, a industrialização baseada na substituição de importações caracterizou-se de modo muito nítido como a principal fonte de dinamismo da economia. Toda a política econômica de longo prazo é colocada a serviço dessa estratégia, especialmente através de uma política comercial altamente discriminatória em favor da produção industrial voltada para o mercado interno.⁽¹⁾

Conquanto essas políticas tenham produzido elevadas taxas de crescimento do produto industrial até 1961/62, caracteriza-se um processo de desenvolvimento altamente desequilibrado do ponto de vista setorial, regional e social⁽²⁾, superpondo-se à economia tradicional um setor moderno e urbano baseado amplamente em incentivos que implicavam redução dos custos de capital, políticas protecionistas e transferências de renda do resto da economia, e investimento estrangeiro.

(1) Segundo estimativas de Bergsman (1970) a taxa de câmbio efetiva para importações (adicionando-se à taxa de câmbio oficial os impostos de importação e todos os demais acréscimos) era 2 a 3 vezes maior que aquela atribuída às exportações no período 1953 a 1964.

(2) Ver Tavares, Maria da C.- ampliou-se o diferencial de produtividade e renda entre setores urbanos e rurais, bem como as disparidades regionais entre o sudeste e o nordeste; índice de GINI calculado para a distribuição pessoal de renda atingiu 0,50 em 1960-(Langoni, 1973) a elasticidade de emprego em relação ao produto industrial foi estimado para o período 1947/1964 em apenas 0,35 (Rocca

Ultrapassado esse ciclo de substituição de importações, no início da década de 60, segue-se um período caracterizado por relativa estagnação do produto, acompanhado de grandes flutuações, que da das taxas de investimento, elevação das taxas de inflação e crescente dificuldade na administração do balanço de pagamentos. A falta de percepção das novas circunstâncias e a instabilidade política e institucional inibiram a mudança da política econômica de longo prazo, mantendo-se ainda até 1965/1966 políticas comerciais altamente desfavoráveis à ampliação de exportações e discriminatórios em relação à agricultura.

Conquanto correspondentes a uma pequena parcela do produto, as importações concentram-se em categorias de bens indispensáveis à própria operação da economia, com matérias primas e bens intermediários não disponíveis no mercado interno (ex. petróleo e derivados) ou bens de capital cuja produção interna somente se poderia obter a custos proibitivos. São reduzidos drasticamente os incentivos ao investimento, seja pela considerável margem de capacidade ociosa existente nos ramos recém instalados, seja pela ausência de mecanismos de geração de captação de poupanças para o setor produtivo. O panorama se completa com a aceleração do processo inflacionário originado principalmente de desequilíbrios crescentes nas contas do setor público, mas cuja dinâmica envolve uma agudização dos conflitos sociais pela manutenção ou ampliação da participação dos vários grupos sociais na renda com a conseqüente instabilidade política.⁽¹⁾

A mudança da estratégia de desenvolvimento de longo prazo, trocando-se a ênfase na substituição de importações pela promoção de exportações somente se caracteriza claramente a partir de 1967. Após um período relativamente curto, entre 1964 e 1966, em que a política econômica concentra sua atenção no combate à inflação, restabelecimento de condições para o funcionamento do sistema de preços e profundas reformas institucionais, especialmente do sistema financeiro e mercado de capitais, toma forma uma nova estratégia do desenvol

(1) Veja-se por exemplo Delfim Neto, A. e outros (1965) e Simonsen, M.H. (1967)

vimento, baseada na promoção de exportações.

As mudanças introduzidas no período 67/70 na política comercial, com a utilização de instrumentos cambiais, tarifários e tributários reduziram significativamente o viés anti-exportação, permitindo ao país participar do crescimento da economia internacional que caracterizou esse período. O crescimento das importações, ainda mais acelerado que a evolução das exportações, não encontrou problemas de financiamento, face à utilização de financiamentos externos facilitados pela rápida ampliação da liquidez internacional. Na tabela 1 são apresentados alguns indicadores relevantes para o período 1961/73.

No plano interno, a existência de elevados níveis de capacidade ociosa, permitiu a execução de política estimulante da demanda e do crescimento econômico simultaneamente com a redução dos níveis de inflação. Nesse contexto, o período 67/73 apresentou grandes ganhos de eficiência econômica, face à utilização mais intensa de capacidade instalada, e pela melhor alocação de recursos induzida pela abertura da economia ao resto do mundo. Observa-se significativa elevação da relação produto/capital marginal, que não apresentou sinais de enfraquecimento mesmo com a retomada dos investimentos fixos a partir de 1970, como se pode ver na tabela 2.

Do ponto de vista distributivo, não obstante existam indicações de que todas as classes de renda tiveram elevação de renda real na década, ampliam-se as desigualdades na distribuição pessoal de renda.⁽¹⁾ Dentre outros fatores, tudo indica que a plena utilização da capacidade produtiva previamente instalada, correspondeu a reforçar algumas características de um padrão de desenvolvimento, em que as atividades mais dinâmicas tipicamente, utilizam de modo mais intenso fatores relativamente mais escassos, e menor elasticidade de oferta no curto prazo; mão de obra de maior qualificação e capital.

(1) O Índice de GINI passa de 0,50 em 1960 para 0,56 em 1970. Langoni, C.G. (1973)

TABELA 1 : ALGUNS INDICADORES DA ECONOMIA BRASILEIRA - 1961/1973 -

	1	2	3	4	5	6	7	8
	PIB	INFLAÇÃO	EXPORTAÇÕES US MILHÕES	IMPORTAÇÕES US MILHÕES	POLÍTICA COMERCIAL	BALANÇO C/CORRENTE US MILHÕES	DÍVIDA EX- TERNA BRU- TA	DÍVIDA LÍQUIDA DA EXPORTAÇÕES
1961	10.31%	37.3%	1405	1292	2.05	-222	2127	1.18
1962	5.2%	51.7%	1215	1304	2.89	-389	2379	1.72
1963	1.5%	73.7%	1406	1294	3.09	-114	2497	1.62
1964	2.9%	90.8%	1430	1086	2.35	140	2623	1.66
1965	2.7%	57.1%	1596	941	2.10	368	2808	1.46
1966	3.8%	38.5%	1741	1303	1.64	54	2948	1.45
1967	4.9%	28.6%	1654	1441	1.35	-237	2866	1.61
1968	11.2%	24.0%	1881	1855	1.40	-508	3378	1.66
1969	9.9%	20.8%	2311	1933	1.42	-281	4403	1.62
1970	8.8%	20.0%	2739	2507	1.39	-562	5295	1.50
1971	13.3%	20.3%	2904	3245	1.57	-1307	6622	1.69
1972	11.7%	17.3%	3191	4235	1.40	-1489	9521	1.34
1973	13.9%	14.9%	6199	6199	1.27	-1688	12572	1.04

1) Fonte: Anuário Estatístico do Brasil - Fundação IBGE

2) Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - Índices Médios de cada ano sobre Ano Anterior
Fonte: Revista Conjuntura Econômica - Fundação Getúlio Vargas - vários números

3) 4) 6) 7) e 8) Fonte: Relatórios do Banco Central do Brasil vários números

5) Relação entre custo real de importações (CM) e remuneração real de exportações (RX), considerados os Preços externos (PM), taxa de câmbio (τ), tarifas (t), subsídios (s) e preços internos (p)
Fonte: Pastore, A.C. e outros, (1976); Bergsman, J. (1970)

$$CM = \frac{\tau PM(1+t)}{P}, \quad RX = \frac{\tau RX(1+s)}{P}$$

TABELA 2 : INVESTIMENTOS E RELAÇÃO MARGINAL PRODUTO/CAPITAL (*)

ANOS	INVESTIMENTO FIXO PIB	RELAÇÃO MARGINAL PRODUTO CAPITAL
1965	18.4	0,145
1966	19.6	0,191
1967	19.3	0,252
1968	21.2	0,526
1969	22.1	0,449
1970	22.3	0,396
1971	22.9	0,581
1972	22.9	0,512
1973	23.0	0,603

Fonte: Martone, C.L. (1980)

2.2. A Experiência Brasileira: substituição de Importações e Promoção de Exportações

Antes de entrar no exame das implicações do primeiro choque do petróleo, é interessante chamar a atenção para alguns aspectos da experiência brasileira de desenvolvimento.

Como se viu, o período 67/73 caracterizou uma mudança significativa da política comercial brasileira, em que se reduziu a discriminação contra as exportações. As pesquisas disponíveis sobre política comercial desse período, embora demonstrem ampla variância no grau de proteção efetiva ou promoção de exportação entre os setores da economia, não conduzem à percepção de que a margem de subsídio efetivo às exportações tenha sido significativa. Em outras palavras, embora com ampla variância entre setores, as indicações são no sentido de que a política comercial tão somente reduziu ou eliminou o viés anti-exportação, atribuindo a importações e exportações aproximadamente a mesma taxa de cambio efetiva.⁽¹⁾

A resposta das exportações a essa política foi muito positiva. Quando se examina as mudanças de composição de vendas externas, verifica-se o crescimento substancial da participação de produtos manufaturados, muitos dos quais tiveram a sua produção instalada na fase relativamente mais recente da substituição de importações. A participação dos produtos manufaturados (não considerados os semi-manufaturados) nas exportações totais, passou de cerca de 11,9% em 1965/6/7 para 22,0% em 1973, incluindo-se aí veículos, máquinas e equipamentos, produtos siderúrgicos, além de produtos tradicionais, como tendo, calçados e alimentos industrializados.

Essa evidência sugere que essas indústrias, conquanto instaladas sob elevadas margens de proteção, apresentaram ganhos significativos de produtividade no período seguinte, atingindo níveis próximos de competitividade no mercado internacional. Alguns trabalhos existentes reforçam essa hipótese.⁽²⁾

(1) Veja-se Pastore, A.C. e outros (1976); Mendonça de Barros, J.R. (1975) e Savasini, J.A.A. (1979)

(2) Veja-se Tyler, W.G. (1981); Milone, P.C. (1973) e Bergsman, J. (1970)

O comportamento das importações também sugere algumas observações relevantes. Não obstante todo o esforço de substituição de importações, realizado nos períodos anteriores, a taxa de crescimento das importações foi superior ao crescimento das exportações, apresentando elevada elasticidade em relação ao produto. Deve-se notar, ademais, que pelo menos na primeira parte do período em exame, ou seja, entre 1967 e 1970, o crescimento da produção industrial se baseou essencialmente na melhor utilização da capacidade já instalada, não gerando desse modo maiores importações de bens de capital.

Se se examinar agora o que ocorreu no segundo sub-período após a retomada de investimentos a partir de 1970, tudo indica que se delineava uma situação em que um novo ciclo de investimentos na área de substituição de importações ganharia importância, mesmo na ausência do choque do petróleo em 1973.

Essas observações, conquanto se refiram a um período relativamente curto, sugerem algumas hipóteses importantes para a compreensão do desenvolvimento de economias sub-desenvolvidas. De um lado, verifica-se que a capacidade de importar constitui frequentemente o limite mais restritivo ao crescimento de economias como a brasileira. Mas constata-se também que o crescimento das exportações de produtos primários, face às características da demanda desses produtos de baixa elasticidade de renda, além de atitudes protecionistas dos países desenvolvidos, não permitiriam crescimento de exportações no longo prazo suficientes para viabilizar o crescimento econômico a taxas elevadas.

O comportamento do mercado internacional de produtos industrializados demonstra que a aceleração das exportações, como no caso brasileiro após 1967, requer sua diversificação, mediante a inclusão desses produtos. Mas ocorre que a possibilidade de ampliação das exportações de produtos industrializados somente existirá na medida em que tenha desenvolvido setores de atividade em condições de produzi-los de modo competitivo.

A experiência internacional dos países em desenvolvimento sugere que a instalação da produção industrial requer, pelo menos num período inicial, altos níveis de proteção. Os fatores que condicionam essa necessidade, relacionados com a escala de produção, economias externas, conhecimento tecnológico, etc. já foram suficientemente examinados sob o argumento da indústria infante.⁽¹⁾ O caso brasileiro, e eventualmente de algumas outras economias, sugere que a diversificação de exportações pode ser resultado, a prazo mais longo, da substituição de importações ocorrido nos períodos anteriores.

Essas considerações deslocam a atenção para o fato de que para algumas economias em desenvolvimento, a industrialização mediante substituição de importações pode ser entendida como um componente de um processo mais amplo de desenvolvimento, durante o qual se diversifica a estrutura produtiva e se viabiliza a diversificação de exportações requerida para sustentar um crescimento a taxas elevadas.

A velocidade do progresso tecnológico, com a criação de novos produtos e processos nas economias industrializadas têm implicações fundamentais para essas economias. Tudo funciona como se a elasticidade da demanda de importações apresentasse uma tendência crescente, na medida em que novos produtos, materiais intermediários e conhecimento tecnológico sejam gerados nas economias desenvolvidas e induzam uma diversificação da demanda doméstica de importações. A manutenção do processo de desenvolvimento acelerado, passa a requerer um crescimento elevado de exportações, certamente difícil de obter quando fundado exclusivamente em produtos primários. Daí, no longo prazo, o problema é elevar a elasticidade de renda da demanda externa pelas exportações, o que somente pode ser obtido mediante o aumento de importância de produtos industrializados na composição das vendas externas, e da própria estrutura produtiva interna.

Para que isso ocorra num dado período, é indispensável que no período anterior essa produção seja implantada aí, mediante substituição de

(1) Veja-se Chenery . H.B. (1957)

importações. As indústrias assim implantadas somente permitirão diversificar a pauta de exportações na medida em que tiverem condições de ultrapassar com sucesso as fases de instalação, de modo a se aproximar gradativamente de níveis de custo comparáveis aos internacionais. Além de pré-condições relacionadas com o tamanho de mercado, infraestrutura e disponibilidade de matérias primas, o processo de viabilização depende essencialmente do desenvolvimento de recursos humanos. Os trabalhos de Keesing (1968) sugerem fortemente que o conteúdo de recursos humanos qualificados, é modernamente o principal fator subjacente à estrutura de vantagens comparativas no mercado internacional de produtos industrializados. E a geração de recursos humanos qualificados constitui igualmente um sub-produto do processo de industrialização, sendo difícil imaginar a possibilidade de, primeiro gerar esses recursos para depois industrializar.

A experiência de desenvolvimento da economia brasileira reproduz em linhas gerais essa sequência. Após um longo período em que predominaram políticas voltadas para dentro, e que promoveram a diversificação da estrutura produtiva voltada para o mercado interno, mas durante o qual a estrutura de exportações permaneceu inalterada, o período posterior a 1967 demonstrou a viabilidade de conectar esse processo com a diversificação das exportações. Alguns trabalhos recentes demonstram que o aumento das exportações de manufaturados, implicam em significativa mudança no conteúdo de pessoal qualificado implícito nas vendas externas na mesma linha sugerida por Keesing.⁽¹⁾

(1) Veja-se Rocca, C.A. e Mendonça de Barros, J.R., (1972)

2.3. A Economia depois dos choques do petróleo: 1974/1981

A partir de 1973/74, com a brusca elevação dos preços do petróleo, o quadro atrás delineado muda drasticamente. Com o aumento dos dispêndios em moeda estrangeira para a importação do petróleo e a continuidade de pressões da demanda de importação de bens de capital e insumos básicos, refletindo também o esgotamento da capacidade ociosa em vários setores, surge desequilíbrio de grande magnitude na balança comercial.

A esses fatores se somam, especialmente em 1974, aquisições adicionais para a formação de estoques, dada a perspectiva de rápida deterioração do balanço de pagamentos. Nos anos seguintes, esse equilíbrio foi reforçado com a redução das taxas de crescimento da economia mundial e especialmente dos principais países industrializados, tornando mais difícil manter as taxas de crescimento das exportações

Não obstante, o impacto doméstico desses desequilíbrios foi substancialmente atenuado, durante o período 1974/1979, por três condições que prevaleceram praticamente até 1979. De um lado, as condições de liquidez do sistema financeiro internacional continuaram permitindo fácil acesso a novas operações de financiamento, viabilizando assim fluxo relativamente normal de importações. Por outro lado, após a elevação do preço do petróleo para cerca de U\$12/13 dólares o barril, esse nível permaneceu praticamente constante até 1979, o que significou queda de preços reais comparativamente ao preço das exportações. Finalmente, e também como efeito da estabilização dos preços do petróleo, as relações de troca melhoraram cerca de 28% entre 1974 e 1977, somente retornando a níveis próximos de 1974, em 1979, já influenciada parcialmente pelo segundo choque do petróleo.

Os principais indicadores da economia nesse período, revelam a manutenção de taxas relativamente elevadas de crescimento do PIB (embora inferiores às do período anterior), a elevação das taxas de inflação de 15/20% para o nível entre 40 e 55% e a redução grada-

tiva do desequilíbrio comercial, pelo menos até 1977. Insucessos nas safras agrícolas de 1977/78 e 1978/79 certamente influenciaram de modo significativo o ressurgimento de deficits na balança comercial em 1978, e mesmo em 1979, somando-se nesse ano a primeira fase do segundo choque do petróleo.

A partir de 1979, a deterioração das contas externas é extremamente rápida e significativa. Ao lado da triplicação dos preços do petróleo entre o primeiro bimestre de 1979 e igual período de 1981, identifica-se um agravamento da situação internacional de liquidez e um panorama recessivo da economia mundial. A simultânea elevação das taxas de juros no mercado internacional contribui para aumentar em mais de duas vezes (de cerca de U\$ 5,9 para U\$ 12,9 bilhões) deficit em conta corrente entre 1978/80. As taxas de crescimento do produto, depois de se elevarem a cerca de 8% em 1980 passam a apresentar acentuada tendência de declínio em 1981. As taxas de inflação apresentaram substanciais elevações em 1979 e 1980 com tendência à queda, especialmente a partir de meados de 1980.

Na tabela abaixo é apresentado um conjunto de indicadores relevante desse período:

Tabela 3

O exame dessas variáveis permite identificar períodos marcadamente diferentes desde 1979. A ampliação de deficits comerciais até o terceiro trimestre de 1980, segue-se uma melhoria gradual dessas contas, até o surgimento de um superavit estimado em mais de U\$ 1 bilhão ao final do quarto trimestre de 1981. As taxas de inflação anualizadas evoluem até um máximo de 138% no último trimestre de 1980, para inicial movimento de queda até atingir 83,9% no último trimestre de 1981, acompanhadas por acentuada queda da taxa de crescimento da produção industrial.

É importante examinar agora de que modo as políticas eco

nômicas seguidas a partir do primeiro choque do petróleo produziram ou não os necessários ajustes da economia aos novos preços do petróleo e, em geral, à nova conjuntura internacional. Por outro lado, será possível relacionar as amplas flutuações observadas a partir de 1979 a mudanças significativas no uso de instrumentos de política comercial e monetária.

TABELA 3 : A ECONOMIA BRASILEIRA DEPOIS DAS CRISES DO PETRÓLEO: 1973/1981
ALGUNS INDICADORES

ANOS	PIB	INFLAÇÃO	EXPORTAÇÕES U\$ MILHÕES	IMPORTAÇÕES U\$ MILHÕES	BALANÇO C/CORRENTE U\$ MILHÕES	DÍVIDA EXTERNA BRUTA	DÍVIDA LÍQUIDA EXPORTAÇÕES
1973	13.9%	14.9%	6.199	6.192	- 1.688	12.572	1.04
1974	9.8%	28.7%	7.951	12.641	-7.122	17.166	1.53
1975	5.7%	27.9%	8.655	12.169	-6.751	21.171	1.98
1976	8.9%	41.2%	10.128	12.383	-6.017	25.985	1.92
1977	4.5%	42.7%	12.120	12.023	-4.037	32.037	2.04
1978	6.0%	38.7%	12.659	13.683	-5.927	43.511	2.50
1979	6.4%	53.9%	15.244	18.039	-10.742	49.904	2.64
1980	8.0%	100.2%	20,132	22.961	-12.886	53.848	2.67
1981*	0	96.0%**	23.500	22.500	-10.800	61.000	2.30

* Estimativas Preliminares

** Estimativa - Dez/Dez

Fonte: Ver tabela 1

3. A RESPOSTA DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS: CRESCIMENTO E DESEQUILÍBRIO

3.1. A Nova Substituição de Importações: 1974/1979

Existem razões para acreditar que a estratégia de longo prazo adotada a partir de 1974, concentrando os esforços de investimento em um grande número de projetos de longo período de maturação, apresentou algumas características que atuaram no sentido de magnificar o desequilíbrio externo e a inflação, no período em questão e em 1980 e 1981.

A estratégia econômica de longo prazo do II Plano Nacional de Desenvolvimento (74/79) correspondeu essencialmente à tentativa de manter elevadas taxas de crescimento e reequilibrar o setor externo com base num ambicioso programa de substituição de importações, concentrado nas áreas de bens de capital e insumos básicos. A proposta do plano era a manutenção de um crescimento anual do PIB da ordem de 10% a.a. entre 1974 e 1979. Conquanto fosse mencionada a necessidade de reduzir a dependência do petróleo importado, a ênfase recaiu visivelmente sobre a substituição de importações de bens de capital e insumos básicos, envolvendo entre outros os produtos e matérias primas de setores como siderurgia, metais não ferrosos, produtos petroquímicos, fertilizantes, papel e celulose.

Estudos recentes,⁽¹⁾ baseados em uma amostra de 38 projetos industriais na área de insumos básicos sugerem que a grande maioria deles apresentava alto nível de eficiência econômica. Calculado o custo doméstico da dívida poupada verifica-se nesse trabalho que 35 dos 38 projetos examinados apresentavam custos inferiores à taxa oficial de câmbio.

Entretanto, as observações existentes quanto à estratégia assumida não se referem propriamente à eficiência alocativa trazida nos projetos de substituição de insumos básicos, e que constituíram apenas uma parcela dos projetos de investimento iniciados. As observações se concentram nas implicações do programa sobre o dispê

(1) Veja-se Velloso, R. W. dos Reis (1981) pg.68

dio do setor público e seu financiamento, à concentração de recursos em projetos de longo período de maturação e suas implicações sobre a relação produto capital e, principalmente, sobre sua influência de curto e médio prazo sobre o desequilíbrio externo e a inflação.

Em larga medida, os projetos de substituição de importações de insumos básicos, aos quais se adicionaram outros programas gigantescos de investimentos em infra-estrutura (hidrelétricas de Itaipú, Tucuruí, Programa de Energia Nuclear, Ferrovia do Aço, Metropolitanos de Rio e São Paulo, etc.) produziram uma significativa demanda de recursos adicionais por parte do setor público. Parcela substancial desses projetos, inclusive na área de insumo e bens de capital, foi atribuída a empresas estatais o que implicou substancial aumento do endividamento dessas empresas especialmente mediante operações de financiamento externo.

Na área de bens de capital, a maior parte do esforço foi atribuída ao setor privado. Para isso, foram criadas condições especiais de incentivo, seja quanto a recursos de financiamento, fornecidos a taxas negativas de juros, seja mediante a garantia de condições especiais para a importação dos equipamentos e componentes requeridos.

O crescimento dos investimentos públicos, especialmente a través de empresas estatais foi extremamente importante no período. Na tabela 4 adiante, são apresentadas algumas estimativas da formação bruta de capital fixo entre 1973 e 1979, pelos setores públicos e privados.

TABEL 4 : COMPOSIÇÃO DO INVESTIMENTO NACIONAL (ESTIMATIVAS)
(Cr\$ Bilhões de 1970)

ANOS	INVESTIMENTO PRIVADO	INVESTIMENTO EMPR: ESTATAIS	INVESTIMENTO DO GOVERNO	INVESTIMENTO TOTAL
1973	48,0	9,8	11,4	69,2
1974	59,2	7,4	13,2	79,9
1975	63,3	10,2	15,0	88,5
1976	56,7	17,4	15,9	90,0
1977	54,8	18,0	15,4	88,2
1978	54,0	25,0	15,2	94,8
1979*	49,5	-	51,6(a)	101,1
1978/1973	12,5%	155,1%	33,3%	37,0%
1979/1973	3,1%	-	-	46,1%

(a) Compreende a soma dos investimentos do Governo e das Empresas Estatais

(*) Dados Provisórios

Fontes: FGV - Centro de Contas Nacionais, Conjuntura Econômica, Levantamentos Especiais de Investimento. Para a participação dos investimentos, tomou-se a participação de 27% das empresas estatais no total do investimento nacional em 1978. Valores reais deflacionados pelo "Deflator Implícito da Renda". A correção dos dados de investimento da C.E. foi feita pelo menor valor entre o previsto e o realizado em cada ano.

Fonte: Celso Luiz Martone - aspectos macroeconômicos do financiamento do Setor Público - Relatório de Pesquisa - FINEP - 1980.

Desse modo, criou-se um grande potencial de desequilíbrio do setor público: investimentos das empresas estatais, subsídio de crédito, despesas de custeio e posteriormente o próprio serviço da dívida. À medida que esse potencial foi se tornando efetivo, com a implementação dos programas de investimento, ampliou-se significativamente o deficit global do setor público, como indicado pelos orçamentos fiscal e monetário, e pela ampliação líquida de endividamento externo das empresas estatais. Embora não existam dados consolidados a esse respeito, alguns relatórios estimam que esse deficit teria atingido 8% do PIB em 1979.⁽¹⁾

Existem razões para acreditar que os efeitos dos desequilíbrios resultantes da ampliação de demanda do setor público, com pensada numa certa proporção pela queda dos investimentos privados em ramos industriais não incentivados e na agricultura, foram ampliados levando em conta a natureza do impacto do programa de investimentos sobre a oferta agregada. Identifica-se durante todo o período sob análise, uma substancial queda da relação marginal produto/capital da economia. Isso corresponde a uma resposta cada vez menor da oferta agregada a dados volumes de investimentos, com implicações óbvias sobre a inflação e, o desequilíbrio externo.

Na tabela 5 são apresentados algumas estimativas da relação marginal produto capital, na forma de médias trienais para o período 1965/1979. Verifica-se que depois de atingido um máximo (de cerca de 0,565) no período 1971/1973, os valores declinam consideravelmente, atingindo seu mínimo no período 1977/1979.

Observações análogas se aplicam quanto ao impacto desses programas sobre o balanço de pagamentos, e especialmente, sobre o balanço comercial no período ora examinado. Por um lado, verifica-se que parcela significativa dos projetos de substituição de importações de insumos básicos não entrou em operação no período, frustrando-se portanto as expectativas favoráveis quanto ao seu impacto negativo sobre as importações.⁽²⁾ Por outro lado, proporção ponderã

(1) Veja-se, Von Doellinger (1982)

(2) No trabalho já mencionado de Veloso, R. (1981) verifica-se que tomando-se as importações dos produtos correspondentes aos 38 projetos examinados entre 1973 e 1978, não se identifica tendência significativa de queda, com exceção de aço, celulose, papel e alguns derivados petroquímicos. (pg. 112, e 113).

TABELA 5 : RELAÇÃO MARGINAL PRODUTO CAPITAL
MÉDIAS MÓVEIS DE TRÊS ANOS (*)

PERÍODO	MÉDIAS
71/73	0,565
72/74	0,506
73/75	0,411
74/76	0,339
75/77	0,275
76/78	0,290
77/79	0,255

(*) calculadas a partir de dados apresentados por Martone, C.L. (1980)
os dados básicos são de centro de Contas Nacionais -IBRE-FGV-
Revista Conjuntura Econômica.

1974 e 1979 as reservas conhecidas de petróleo se elevaram de aproximadamente 25 bilhões m³ para 45 bilhões m³; carvão mineral de menos de 7 milhões de toneladas para aproximadamente 22 milhões.⁽¹⁾ Não obstante, os resultados foram modestos no período em termos de aumento de produção.

A quantidade de petróleo no consumo de energia primária, permaneceu praticamente constante entre 1973 e 1979 (47.1 e 46.0% respectivamente).⁽²⁾ Entretanto, foi invertida a tendência prévia para que o aumento desse coeficiente, ao mesmo tempo em que a proporção do petróleo importado acima do PIB real decresceu para 12% entre 1973/1979.

Certamente o comportamento do consumo se relaciona com a política de preços seguida para os derivados de petróleo. Verifica-se que os preços domésticos de derivados não acompanharam a elevação dos preços em cruzeiros do petróleo importado, traduzindo a preocupação de não transferir todo o ônus daquelas alterações face seus impactos sobre a renda real e a inflação. Entretanto, essa política não produziu incentivos mais significativos para a mudança da composição da demanda de energia.⁽³⁾

Nesse contexto, parece difícil rejeitar a hipótese de que a instabilidade de estratégias e, especialmente, as características da estratégia econômica seguida no período 1974/1978, estejam na base da ampliação dos desequilíbrios observados a partir do primeiro choque do petróleo. Certamente esses fatores não colaboraram, dentro do período examinado, para viabilizar o ajustamento da economia. A destinação de parcelas crescentes dos recursos de investimento para projetos de substituição de importações, e de infra-estrutura com longos períodos de maturação associados a um relativo desestímulo a setores exportadores (especialmente no caso da agricultura), reduziram a capacidade da economia gerar ou poupar divisas no curto prazo.

Uma avaliação adequada das implicações dos programas de investimento implementados nesse período sobre o crescimento de longo prazo da economia certamente vai ter de aguardar algum tempo, de modo que se possa ter adequada visão de perspectiva, e muito bem po-

(1) Balanço Energético Nacional (1980)

(2) Ministério de Minas e Energia (1980)

(3) Veja-se Sayad, João (1981)

vel dos equipamentos utilizados nesses projetos não são disponíveis internamente, o que implicou pressões adicionais sobre as importações, no curto prazo. Adicionalmente, existem indicações de que o programa de substituição de importações na área de bens de capital produziu resultados negativos sobre a balança comercial nos primeiros anos de sua implantação.⁽¹⁾

A política comercial seguida entre 1974 e 1979, foi consistentemente dirigida para a substituição de importações. Embora tenha sido mantida a política de mini-desvalorizações e a relação de paridade frente ao dólar, o aumento de tarifas de importação e a criação de outros onus sobre as importações (como por exemplo os depósitos prévios), ampliaram novamente o viés anti-exportação da política comercial.⁽²⁾ Não obstante, o comportamento favorável dos preços de exportação, conjugado com a adição de alguns incentivos creditícios, produziram um crescimento nominal de 16.1% ao ano nas exportações entre 1973 e 1979 (de U\$ 6,2 bilhões para U\$ 15,2 bilhões), correspondendo a uma elevação de 5,9% ao ano nas quantidades exportadas.

Na área de energia devem ser registradas pelo menos três iniciativas. A primeira, correspondeu à criação do Programa Nacional do Alcool (PROALCOOL) em fins de 1975, pelo qual foram atribuídos condições especiais para estimular o investimento na produção de cana e refinarias de álcool, com o objetivo de substituir gradativamente a gasolina. A segunda foi a regulamentação de contratos de risco para a exploração de petróleo, pelo qual se permitiu, mantido o monopólio da Petrobrás, a prospecção de petróleo por parte de empresas privadas estrangeiras. Finalmente, a assinatura do Acordo Nuclear com a Alemanha Ocidental, que prevê a construção de oito usinas Nucleares até 1990,⁽³⁾ com investimento total da ordem de U\$ 36 bilhões.

Simultaneamente, foram acentuados os esforços no sentido de ampliar o conhecimento sobre as potencialidades domésticas em termos de combustíveis fósseis, mediante prospecção e pesquisa entre

(1) Veja-se, Fonseca, Marcos G. da, (1979).

(2) Veja-se, Fendt Jr., R. (1980); nesse trabalho foram comparadas as taxas de proteção efetiva e promoção efetiva de exportações para vários setores, entre 1973 e 1977, verificando-se uma ampliação das diferenças a favor de vendas para o mercado interno, o que equivale a uma ampliação do viés anti-exportação da política comercial.

(3) Pronunciamentos mais recentes de autoridades brasileiras informam que essa data foi transferida para 1995 ou 2.000.

derá ter sido positiva. Entretanto, e independentemente dos méritos dos investimentos realizados e em curso, o fato é que a economia extinguiu praticamente seus limites de captação de poupanças externas antes que os mesmos produzissem impacto significativo sobre a oferta e, especialmente, sobre a oferta de bens internacionais (tradable goods).

É com esse conjunto de desequilíbrios efetivos e potenciais que a economia brasileira enfrenta as frustrações de safras agrícolas de 1978 e 1979, com agudas repercussões sobre o preço dos alimentos e a balança comercial, e o segundo choque do petróleo entre 1979 e 1980.

Adicionando-se a esse quadro o endurecimento das condições de financiamento externo a partir de 1979, é visível a redução dos graus de liberdade atribuídos à política econômica de curto prazo. Apesar dos esforços feitos, a economia brasileira foi conduzida a uma posição ainda mais vulnerável que a de 1973 para enfrentar a segunda escalada dos preços do petróleo e a elevação das taxas de juros.

3.2. A Atual Estratégia Econômica

3.2.1. A Proposta do IIIPND

Os objetivos gerais definidos pelo III PND correspondem à promoção de um padrão de crescimento compatível com a manutenção dos níveis de emprego e a redução dos desequilíbrios internos e externos. A estratégia fixada para atingir esses objetivos representa um rompimento essencial da estratégia proposta para o período 1974/79. Baseado no reconhecimento da limitada eficácia da política voltada para a substituição de importações para promover o crescimento com redução de desequilíbrios externos com a velocidade requerida, propõe-se concentrar esforços na promoção de exportações e no desenvolvimento de fontes internas de energia alternativas ao petróleo importado.

Em síntese, o plano propõe o estabelecimento de um novo padrão de desenvolvimento que supõe ajustado à realidade imposta pe-

los preços do petróleo, em que a participação do setor primário e, em particular, da agricultura, adquire importância fundamental. Na estratégia anunciada cabe à agricultura papel importante no reequilíbrio das contas externas, contenção de inflação e geração de empregos, para o que se prevê a geração de excedentes exportáveis de produtos primários, a ampliação da oferta de alimentos e o aumento de produção de substitutos ao petróleo importado (alcool, etc.). Ao mesmo tempo, o III PND manifesta a expectativa de que o novo padrão de desenvolvimento induza uma redução na concentração de renda. Essa expectativa se relaciona com os elevados coeficientes de absorção de mão de obra menos qualificada por parte da agricultura, bem como por apresentar distribuição regional mais uniforme que a produção industrial.

Atribui-se importância também à ampliação de exportações de produtos industrializados, o que seria facilitado pela existência de capacidade ociosa em vários ramos.

Dentre os principais programas de investimento considerados prioritários a partir de 1979, devem ser destacados alguns pela sua dimensão. O Programa Grande Carajás é constituído de um grande conjunto de projetos essencialmente ligados à mineração e metalurgia na Serra de Carajás (Estado do Pará), alguns dos quais iniciados há alguns anos, de vez que a identificação de reservas minerais na região datam de 1967. Na configuração atual, trata-se de um programa de investimentos estimados em cerca de U\$ 61 bilhões, dos quais U\$ 39 bilhões em projetos de mineração, metalurgia e agropecuária e U\$ 22 em infra-estrutura, o que se estima possa gerar, quando plenamente concluído, receitas de exportação da ordem de U\$ 14 bilhões anuais.⁽¹⁾ O Programa dos Cerrados visa incorporar à área agriculturável cerca de 200 milhões Ha. no centro oeste. Pesquisas e experimentos recentes sugerem que já existe tecnologia viável.

3.2.2. As Três Fases da Política Econômica - 1979/1981

Uma descrição sumária da implementação da política econô

(1) Dados publicados na "Gazeta Mercantil" -10/6/81 - entrevista do Ministro de Minas e Energia. - O projeto envolve basicamente a extração e transformação de reservas enormes de ferro, alumínio, cobre, níquel, estanho e ouro. A Usina hidrelétrica de Tucuruí (4 milhões de Kw) deve entrar em operação em 1983 e a ferrovia de 900 Km até o porto de S. Luís até 1985. Discute-se presentemente os esquemas financeiros e operacionais inclusive quanto à participação de empresas públicas, e estrangeiras.

mica no período subsequente ao III PND até os dias atuais pode ser feita mediante a identificação de três fases distintas.

A primeira fase corresponde basicamente às medidas tomadas no segundo semestre de 1979. Destacam-se nesse período as decisões relacionadas com a alteração nos critérios de reajuste de alguns preços de importância fundamental, e sobre os quais o setor público tem uma grande influência: taxa de câmbio, taxa de juros, e preços de outros bens e serviços, especialmente aqueles fixados para os bens e serviços produzidos por empresas estatais ou setores submetidos a controles de preços.

A maxidesvalorização do cruzeiro frente ao dólar em princípio de dezembro de 1979 (cerca de 30%) correspondeu de fato a mais significativa mudança política comercial brasileira desde 1974. Simultaneamente com o aumento da taxa de câmbio, foram eliminados os depósitos prévios de importação, e os créditos fiscais concedidos às exportações de produtos industrializados.⁽¹⁾ Para moderar os impactos inflacionários dessas medidas, bem como limitar uma eventual perda de troca de relações foi criado^o imposto sobre a exportação de produtos primários, e cujas alíquotas foram a partir daí utilizadas como instrumento adicional de regulação de preços agrícolas e exportações.

Simultaneamente, foram alterados os critérios de reajuste de preços administrados, especialmente na área de serviços públicos. No período imediatamente anterior tais reajustes foram contidos no sentido de minimizar pressões sobre os preços internos de derivados de petróleo, a partir de uma situação em que os preços então vigentes pressupunham a manutenção de subsídios. O comportamento de alguns indicadores relacionados com os preços referidos é apresentado na tabela adiante:

TABELA 6

(1) Estes foram introduzidos posteriormente em 1981, mantido entretanto o programa de sua eliminação até 1983.

TABELA 6 : ALGUNS INDICADORES DE PREÇOS : DERIVADOS DE PETRÓLEO
e SERVIÇOS PÚBLICOS

ANO	PREÇOS POR ATACADO (1)	COMBUSTÍVEIS LUBRIFICANTES (2)	$\frac{(2)}{(1)}$ (1)	PREÇOS AO CON- SUMIDOR (RIO DE JANEIRO) (3)	SERVIÇOS PÚBLICOS (4)	$\frac{(4)}{(3)}$ (4)
1977	100.0	100.0	1.00	100.0	1.00	100.0
1978	138.9	132.6	0.95	138.7	1.03	143.3
1979	215.8	222.5	1.03	211.8	1.05	221.5
1980	451.5	577.1	1.28	387.2	1.16	449.9
1981*	909.4	1.200.0	1.32	751.2	1.21	911.8

(*) Média Simples Jan/Out.

Fonte: Revista Conjuntura Econômica - F.G.V.

Várias outras medidas foram tomadas para produzir o equilíbrio nas contas do setor público. Destacam-se nesse contexto, a criação de mecanismos de controle centralizado do orçamento das empresas estatais, e a criação do imposto de importações de produtos primários já mencionados.

A segunda fase da política econômica recente pode ser situada entre janeiro e outubro de 1980, e foi caracterizada pela pré-fixação dos índices de reajuste da taxa de câmbio e da correção monetária, no nível de 45%, a ser observado entre o período de doze meses terminado em dezembro de 1980. Simultaneamente, foram estabelecidas taxas de máximas de expansão para os meios de pagamento para o mesmo período, no nível de 50%, e para a expansão do saldo das operações de crédito das instituições financeiras (45%), excluídas somente as operações em moeda estrangeira, e de financiamento à agricultura e às exportações.

Esse conjunto de medidas, superposto àquelas adotadas na primeira fase, pode ser interpretada como uma tática relacionada com a captação de financiamentos externos e com a redução da inflação. Imediatamente após a maxi-desvalorização de dezembro de 1979, verificou-se redução extremamente significativa da entrada de financiamentos externos; a pré-fixação da correção cambial seria um caminho para o reestabelecimento dessas operações. Por outro lado, esperava-se que a pré-fixação das taxas de câmbio, e da correção monetária (que tem aplicação generalizada em economia), e o tabelamento das taxas de juros, poderiam conduzir à rápida redução das expectativas inflacionárias. Nesse mesmo sentido foram ampliados significativamente os controles diretos dos preços de produtos agrícolas e industriais produzidos pelo setor privado.

Tudo indica que esse conjunto de tabelamentos de preços produziu movimentos contraditórios em relação à estratégia estabelecida. Essa condução da política econômica de curto prazo, somada aos

desequilíbrios já identificados anteriormente e aos impactos do segundo choque do petróleo constituem provavelmente os principais fatores explicativos do desempenho da economia em 1980, quanto ao comportamento da demanda, do produto e dos preços.

Esse conjunto de tabelamentos de preços produziu reações contraditórias em relação à estratégia estabelecida, e induziram a implementação de um conjunto de medidas político econômicas ao longo de 1980, aparentemente contraditórias com as medidas tomadas na primeira fase de execução da estratégia definida em 1979.

Do lado do setor externo, a redução das taxas de juros vigente nas operações em moeda nacional passou a constituir, já no primeiro semestre de 1980, desestímulo adicional à tomada de financiamentos externos por parte do setor privado; a pré-fixação do cambio passou a pressionar negativamente a balança comercial.

No âmbito interno, as pré-fixações conduziram à ampliação da demanda do setor privado (para consumo e acumulação de estoque). No caso da demanda do setor público, tudo indica que a execução superavitária do Tesouro, que atingiu mais de C\$100 bilhões em meados de 1980, foi mais que compensada pelo comportamento expansionista dos gastos das empresas públicas federais.

A eficácia da política monetária também foi consideravelmente prejudicada pela política de taxas de juros. O tabelamento das taxas de juros inibiu a utilização das operações de dívida pública para o controle de expansão de meios de pagamento, consuzindo à aplicação de política monetária não restritiva em 1980.

No segundo semestre de 1980 já se identificava o desempenho que caracterizou aquele ano: elevada a taxa de crescimento, liderada pelos setores de bens duráveis de consumo, aceleração das taxas de inflação e ampliação do desequilíbrio externo. Esse comportamento, induzido em larga medida pela manutenção de taxas de juros negativas e taxas de cambio crescentemente desatualizadas, certamente não era coerente com a estratégia definida em fins de 1979.

A terceira fase da política econômica recente, iniciada em fins de 1980 e mantida até os dias atuais, eliminou aquelas características da fase anterior, que foram contraditórias com a estratégia originalmente anunciada.

A partir de novembro de 1980 se implementa uma nova orientação de política econômica, caracterizada basicamente pelo seguinte: abandono das pré-fixações da correção monetária e do reajuste cambial, que passaram a acompanhar de perto o índice nacional de preços ao consumidor; liberação gradativa dos controles de preços, iniciando-se com a própria taxa de juros e estendendo-se depois aos (preços industriais e agrícolas); implementação de políticas restritivas no âmbito fiscal e monetário, com o estabelecimento de tetos para a expansão dos gastos de empresas públicas, do crédito ao setor privado (50% excluindo operações em moeda estrangeira, agricultura, e exportações) e da base monetária; foram aumentadas as taxas de juros de limites subsidiados de crédito.

É evidente o aumento de importância assumido pelas considerações ligadas ao desequilíbrio externo na formulação da política econômica e nos seus limites de atuação.

A política monetária no período, e em particular, as operações com títulos da dívida pública foram conduzidas de modo a fazer com que as taxas de juros praticadas nas operações com moeda nacional fossem no mínimo equivalentes ao custo de empréstimo em moeda estrangeira. Nesse contexto, a taxa de juros passou a ser praticamente uma variável exôgena à economia brasileira, conectada diretamente aos reajustes cambiais e à taxa internacional de juros.

As taxas foram mantidas elevadas mediante significativa ampliação da dívida pública em 1981. Após ter registrado um crescimento de apenas 33% entre dezembro de 1979 e setembro de 1980, o saldo da dívida federal cresceu cerca de 260% entre essa data e novembro de 1981. As taxas reais de juros atingiram níveis extremamente elevados, atingindo valores de mais de 20% ao ano em termos reais

para as melhores empresas , registrando-se valores superiores a 40%a.a. para outros grupos de empresas.

O exame de alguns indicadores relevantes a partir dos últimos meses de 1980 já revela mudanças de comportamento consideráveis. No plano interno, acentua-se a tendência de queda das taxas de expansão da base monetária, meios de pagamento e crédito real ao setor privado. As taxas de inflação, calculadas em períodos de 12 meses devem atingir valores próximo de 96% até dezembro, depois de terem atingido cerca de 120% ao ano dentro do mesmo critério; tomando-se a taxa anualizada de inflação para os últimos dois trimestres, a queda identificada é ainda mais significativa, atingindo valores próximo de 87% ao ano. Não obstante, identifica-se uma aceleração ao crescimento do crédito a partir de meados do ano. Depois de atingir um crescimento de cerca de 70% no primeiro trimestre (conta igual período do ano anterior) as taxas de expansão em 12 meses atingiram cerca de 85,6% em outubro último.⁽¹⁾

Como se viu anteriormente, nas contas externas a inversão da tendência de maiores desequilíbrios foi extremamente rápida e significativa. Ao lado de considerável queda de importações (cerca de 2% em valor e 11% em quantidades) incluindo-se uma redução na quantidade de petróleo importado, foi possível manter o dinamismo das exportações, especialmente na área de manufaturados.

O nível de produção na indústria caiu acentuadamente ao longo do ano. Os dados disponíveis sugerem que essa queda esteve relacionada principalmente à liberação de preços e taxas de juros. O processo teve início e se acentuou com a significativa queda de demanda de bens de consumo duráveis, comercializados principalmente a prazo, cujos custos de aquisição sofreram os impactos da liberação de seus preços (rigidamente controlados no período anterior) e da duplicação dos custos de financiamento.

Os fluxos de poupança em contas com correção monetária se elevaram em 145% no período janeiro/outubro, comparativamente ao

(1) Fonte: Informativo Mensal do Banco Central do Brasil - Novembro/1981

mesmo período do ano anterior.

Paralelamente, processou-se substancial desinvestimento em estoques antes acumulados na indústria e no comércio, transmitindo para os segmentos produtores de componentes e matérias primas quedas ainda mais intensas que a de demanda final. Assim, apesar do crescimento da demanda de bens não duráveis, o panorama generalizado revela quedas significativas de produção em 1981, atenuados em alguns ramos pela ampliação de exportações. No caso da indústria automobilística o crescimento das exportações amorteceu a taxa de queda de consumo interno, (cerca de -40%) para -28%.

Não há indicações de que esse comportamento negativo de setores industriais esteja relacionado à queda de demanda do setor público. Informações recentemente divulgadas dão conta de que o dispêndio agregado das empresas estatais crescerá cerca de 114% em termos nominais ao longo do ano, que se compara com o aumento previsto de 110% no índice geral de preços (média anual).

Do lado da oferta, os dados são reveladores: queda de cerca de 6% na produção industrial, e de 13% na quantidade importada, contra uma elevação de 8% na produção agrícola.

A grande preocupação obviamente se desloca para o nível de emprego. Além da clara redução de demanda na área de duráveis e setores relacionados, a redução de estoques e o nível excepcionalmente elevado da taxa de juros geraram uma difusão da queda de emprego nos setores urbanos em geral. Por outro lado, a rigidez dos salários pelo menos até o nível equivalente a 11 salários mínimos tende a magnificar o impacto da política anti-inflacionária sobre o emprego e reduzir sua eficácia. A taxa de desemprego urbano cresceu nas áreas metropolitanas; no período setembro 1980/1981 os números são os seguintes: São Paulo (o maior centro industrial do País) de 5.35% para 7.28%; Rio de Janeiro de 6.6% para 8.25%; Belo Horizonte de 7.12% para 8.22%.

A questão do desemprego urbano no Brasil é muito mais

grave que na maioria dos países desenvolvidos. A ausência de mecanismos do tipo de seguro desemprego faz com que em prazo curto uma ampliação do desemprego nessas áreas possa conduzir a uma situação política e social extremamente instável. Por outro lado, a ausência de indicadores representativos da situação em todas as regiões e setores (os indicadores disponíveis se referem somente ao desemprego urbano em algumas regiões metropolitanas) produzem alto nível de incerteza quanto ao dimensionamento do problema e podem induzir atitudes equivocadas de política econômica.

3.3. Desempenho Recente: Perspectivas de Curto Prazo

A formulação de perspectivas de curto prazo para a economia brasileira tem sido de grande controvérsia, não obstante a maioria das opiniões apontem no sentido de uma recuperação moderada em 1982.

De um modo sumário, pode-se apontar alguns fatores que provavelmente serão condicionantes importantes para o comportamento da economia em 1982.

O primeiro e certamente o mais importante é a perspectiva para o balanço de pagamentos. Na tabela 7 são apresentados os resultados para 1980, as estimativas para 1981 e as projeções para 1982.

TABELA 7

Essas previsões sugerem a existência de uma certa margem para recuperação em 1982. Apesar da ampliação prevista do superávit nas contas comerciais para cerca de U\$2,8 bilhões de dólares, as importações poderiam apresentar um crescimento da ordem de 9,8% em termos nominais, contra uma queda de 2% em 1981. Note-se que face às perspectivas de manutenção dos preços internacionais do petróleo, conjugados à contenção do consumo e à ampliação da produção doméstica, isso equivale a permitir um crescimento de cerca de 15% pa

ra importações da ordem de 5 a 6%. Essas estimativas, conjugadas com a hipótese de taxas de juros da ordem de 16%, permitiriam reduzir o volume de financiamentos de U\$17 bilhões em 1981 para U\$16 bilhões em 82, bem como melhorar ligeiramente a relação serviço de dívida / exportações. As demais condições do lado da oferta são moderadamente positivas. Espera-se crescimento da ordem de 3 a 4% na produção agrícola (exceto café), o que associado à posição de estoques não deve conduzir à pressões adicionais sobre preços ou sobre o balanço comercial. O setor industrial opera com elevadas margens de capacidade ociosa e baixos níveis de estoques.

Nessas condições, deve-se examinar quais as projeções do lado da demanda. Desse ponto de vista, e apesar das perspectivas de manutenção de taxas reais de juros relativamente elevadas, embora menores que as de 1981, existem alguns fatores que sugerem um comportamento positivo: a) demanda do setor público: apesar da manutenção de controles para a expansão do dispêndio público, inclusive nas empresas estatais, os primeiros números conhecidos sugerem alguma ampliação de gastos. O orçamento das estatais, segundo notícias recentemente divulgadas, poderá apresentar crescimento nominal de cerca de 85% que face às expectativas de inflação (cerca de 75%) deve representar crescimento em termos reais; além disso, trata-se de ano eleitoral, o que tradicionalmente implica em pressões adicionais para a ampliação do dispêndio; b) demanda de consumo privado: o comportamento da demanda de consumo final a partir de outubro já indica alguma recuperação; deve-se adicionar aí o efeito da recém anunciada ampliação dos prazos de financiamento de 12 e 15 meses para 24 meses para bens de consumo, bem como a observação de que a postergação de renovação de bens duráveis em 1981 pode gerar um ciclo ascendente em 1982; c) demanda de investimento privado: conquanto não seja razoável supor uma retomada de investimento fixo nos setores urbanos em geral, face à capacidade ociosa existente e à provável manutenção de taxas de juros elevadas, deve-se registrar que na maioria dos ramos o nível de

TABLE 7 : BALANCE OF PAYMENTS 1980-82

	1980	1981	81/80 (%)	1982	82/81 (%)
BALANCE OF TRADE	- 2 829	1 000	-	2 800	-
EXPORTS	20 132	23 500	16.7	27 500	17.0
IMPORTS	-22 961	-22 500	- 2.0	-24 700	9.8
Petroleum	9 367	-10 350	10.5	-10 700	3.4
Non-petroleum	13 594	-12 150	-11.6	-14 000	15.2
INTEREST PAYMENTS	- 6 311	- 8 700	37.9	- 9 000	3.5
OTHER SERVICES AND TRANSFERS	- 3 746	- 3 100	-17.2	- 3 600	16.1
BALANCE C/A	-12 886	-10 800	-16.2	- 9 800	- 9.3
EXTERNAL LOANS	13 267	17 000	28.1	16 300	- 4.1
FOREIGN INVESTMENT	1 557	1 500	- 3.7	1 800	20.0
AMORTIZATION	- 5 020	- 7 700	53.4	- 7 300	- 5.2
ERRORS AND OMISSIONS	- 408	-	-	-	-
SURPLUS(+) OR DEFICIT(-) IN BOP	- 3 490	0	-	1 000	-
GROSS EXTERNAL DEBT	53 847	61 000	13.3	70 000	14.8
INTERNATIONAL RESERVES	6 913	6 900	0.0	7 900	14.5
NET EXTERNAL DEBT	46 934	54 100	15.3	62 100	14.8
DEBT SERVICE/EXPORTS(%)	56.3	69.8	-	60.0	-
NET/EXPORTS	2.3	2.3	-	2.3	-

Source: Eris, Ibrahim (1981)

estoques é relativamente baixo. Um comportamento positivo de outros componentes de demanda (consumo privado, setor público e exportações) certamente induzirá alguma elevação nos investimentos em capital de giro.

Nessas condições, as expectativas mais frequentes, em termos de projeções oficiais e de órgãos privados sugerem as seguintes expectativas: inflação: entre 75 e 85%; crescimento do PIB entre 4 e 5% (indústria entre 5 e 8% e a agricultura entre 3%).

4. ALGUNS CONDICIONANTES INTERNOS PARA A RETOMADA DO CRESCIMENTO COM EQUILÍBRIO EXTERNO

4.1. O Crescimento de Longo Prazo e o Endividamento Externo

O comportamento recente da economia brasileira, revela uma importante mudança de tendência em relação ao desequilíbrio externo e às taxas de inflação. Entretanto, a obtenção desses resultados favoráveis implicou uma drástica redução das taxas de crescimento, com queda do produto industrial do crescimento do PIB. Os indicadores disponíveis identificam uma aplicação dos índices de desemprego, especialmente nos maiores centros urbanos do país.

A redução dos desequilíbrios internos e externos em 1981 se fez basicamente à custa de restrição ao crescimento, o que é claramente indicado pela queda da produção industrial e pela redução das importações. Desse modo, conquanto se tenha obtido resultados significativos do lado do balanço de pagamentos, de modo a se poder cogitar da possibilidade de algum crescimento positivo em 1982, a questão básica é examinar em que medida que a reaceleração da economia não implicaria em nova ampliação de desequilíbrios externos.

Em outras palavras, trata-se de examinar, dentro de cer

tas hipóteses, quais as condições que seriam necessárias para uma retomada do crescimento de longo prazo compatível com a redução dos desequilíbrios do balanço de pagamentos. Apenas para precisar um pouco melhor esses objetivos, trata-se de traçar as linhas básicas de uma estratégia econômica que permitisse atingir simultaneamente pelo menos os seguintes resultados: retomar taxas de crescimento de longo prazo compatíveis com o crescimento da força de trabalho e a redução gradativa dos níveis de desemprego e subemprego; conquanto a definição dessas taxas não seja independente do padrão de crescimento adotado, crescimento da ordem de 6% como valor mínimo compatível com crescimento da população (cerca de 2,7%a.a.); reduzir os níveis relativos de endividamento, fazendo o coeficiente dívida líquida/exportações declinar até um ponto considerado aceitável e manter a relação em padrões sustentáveis daí em diante.

Para a identificação preliminar das dimensões do problema e da viabilidade de atender aos condicionantes propostos, utilizaremos alguns resultados obtidos em recente trabalho de Eris (1981). Nesse trabalho, estabelecida a condição de que em 1990 o aumento da dívida externa fosse nulo, determinou-se a taxa constante de crescimento da economia durante a década de 80 que satisfaria essa condição sendo calculadas também as necessidades de empréstimos externos em todo o período. O modelo é basicamente constituído de identidades que exprimem as relações básicas dos principais agregados do balanço de pagamentos (dívida, reservas, serviço de dívida, ect.), além de relações de comportamento correspondentes a importações e exportações, que dependem respectivamente do crescimento da economia, do crescimento do comércio internacional e dos preços relativos.⁽¹⁾

Nessa simulação, admite-se que as relações de troca entre exportações e importações não petróleo permanecem constantes (os preços crescem 9%a.a. em 82 e 83 e 10%a.a. de 1984 a 1990). O comércio internacional cresce 4% a.a. em termos reais em todo o período, e a taxa de juros média sobre a dívida cae para 15% em 1982,

(1) O autor chama a atenção para o fato de que as relações utilizadas foram extraídas de vários trabalhos, sendo que na existência de mais de uma função estimada, utilizou-se a versão mais pessimista.

13.5% em 1983 e 11% entre 1984 e 1990. Os investimentos estrangeiros crescem 9% a.a. durante todo o período.

Com essas hipóteses, verifica-se que a taxa de crescimento consistente com a condição de estabilização da dívida a partir de 1990 é de 4.9% a.a.; as exportações precisam crescer 15% a.a.; as necessidades de empréstimos externos atingem um pico de U\$ 20 bilhões em 1984 (versus U\$ 17 bilhões em 81) permanecem próximos desse valor até 1987 e declinam para U\$ 18,6 bilhões em 1990, com crescimento inferior à inflação até 1984 e com declínio nominal daí para diante. Nessas condições, a situação da dívida em 1990 se revela bastante favorável: a dívida líquida e a dívida bruta são inferiores às de 1981; a relação dívida líquida/exportações cai de 2,3% para 1,2%; o serviço da dívida sobre exportações cai de 69,8% para 32,9%; a participação das exportações sobre o produto aumenta de 9,3% em 1981 para 10,5% em 1990.

As análises de sensibilidade apresentadas mostram que esses resultados são relativamente robustos. Mudanças significativas dos parâmetros do modelo são acomodadas com mudanças pequenas nas taxas de crescimento da economia.

A única exceção a essa observação se relaciona com a taxa de crescimento do comércio mundial. A redução de um ponto percentual nessa taxa reduz o crescimento anual da economia brasileira em 0,6 de um ponto percentual em toda a década.

É interessante registrar algumas observações sobre esses resultados. Na medida em que as hipóteses adotadas sejam relativamente pessimistas, a taxa de crescimento obtida, de quase 4,9% a.a. é elevada, não obstante ainda seja inferior em cerca de 2 pontos percentuais à taxa histórica. Entretanto, face às relações conhecidas entre crescimento do produto e do emprego para a economia brasileira nas últimas décadas, pode-se admitir que a taxa de crescimento obtida será insuficiente para reduzir os atuais níveis de desemprego e gerar novos empregos para compensar o crescimento da força de trabalho. Nes

sas condições, além da alternativa de se tentar viabilizar uma taxa de crescimento mais elevada, a solução do problema do emprego poderia implicar uma mudança do padrão de desenvolvimento da economia, de modo a enfatizar o crescimento de setores com maior taxa de absorção de mão de obr. (como por exemplo, a agricultura).

O crescimento requerido das exportações, de 6,5%a.a. em todo o período considerado, embora inferior às taxas observadas a partir de 1965, é significativamente maior que o crescimento assumido para o comércio mundial (4%a.a.). Entretanto, como se verá mais a diante, a avaliação da atual política comercial brasileira, especialmente quanto às exportações de primários sugere que existe um grande potencial a ser explorado, o que poderia atender igualmente a preocupação com o nível de emprego, acima referido.

4.2. A Manutenção do Financiamento Externo

Uma condição preliminar para que qualquer ajuste da economia seja viável, está relacionado com a manutenção de um fluxo regular de recursos externos. Tudo indica que qualquer política pretenda compatibilizar crescimento e correção de desequilíbrio externo no caso brasileiro, implique mudança estrutural da economia.

Isso significa que o caminho do ajustamento passa por uma significativa mudança na alocação dos investimentos. Face aos limites impostos pelo período de maturação dos investimentos e a elevada proporção do deficit em contas correntes representada pelos pagamentos de juros, certamente está fora da área do possível, a hipótese de produzir em prazo curto, mudança nos fluxos de comércio que permitisse cobrir aquele desequilíbrio.

Essa constatação pode ser extraída a partir de várias projeções de balanço de pagamentos feitas para a economia brasileira.⁽¹⁾ Fishlow (1981) enfatizou adequadamente este ponto no caso da América Latina.

(1) Veja-se por exemplo Eris, I. (1981) e Velloso, R.W. (1981)

Pode-se verificar que mesmo com hipóteses relativamente favoráveis quanto ao crescimento das exportações (8% a.a. em termos reais) e das importações (cerca de 5,9% a.a. também em termos reais), as necessidades brutas de financiamento crescem pelo menos até 1986, o mesmo ocorrendo com a dívida.

No caso brasileiro essas considerações são particularmente importantes. Parcela substancial dos projetos de investimento presentemente em execução, inclusive grandes projetos com implicações na área de substituição de importações e infra-estrutura, deverá ser concluída entre 1982 e 1984. Esses projetos, ainda relacionados à estratégia adotada entre 1974 e 1979, absorvem proporção significativa dos recursos de investimento do setor público, fazendo com que sua conclusão apresente pelo menos dois impactos da maior importância: ampliação da capacidade produtiva do país em muitos setores, e inclusive na área de substituição de importações e ampliação de exportações: liberação de capacidade de investimento que poderá ser direcionada presumivelmente nas prioridades definidas pelo III PND, (agricultura, exportações e substituição de petróleo importado).

Essas considerações evidenciam que uma eventual redução dos fluxos de ingresso de divisas produziriam impactos altamente negativos não só do ponto de vista de administração de curto prazo do balanço de pagamentos, mas, o que é ainda mais importante, dificultariam drasticamente o ajustamento futuro da economia. Portanto, no contexto de uma estratégia viável de ajuste do balanço de pagamentos (eventualmente de qualquer estratégia com esse objetivo) a manutenção de um fluxo regular de recursos externos ainda por período relativamente longo é condição indispensável de êxito. Do ponto de vista de condições internas favoráveis para a manutenção desses fluxos, tudo indica que a manutenção de uma política econômica que permita resultados consistentes com a redução dos desequilíbrios constituia um dos principais fatores para manter a credibilidade externa.⁽¹⁾

(1) Veja-se, Fishlow (1981)

4.3. A Conta de mercadorias e a política comercial

Uma segunda linha básica a ser considerada se relaciona com a obtenção de resultados positivos na balança comercial, de modo a preservar a capacidade de atender ao serviço de dívida (amortização e juros) num contexto de crescimento econômico. É evidente que somente a geração de superávits na balança comercial permitirá com pensar o crescimento dos pagamentos de juros da dívida, estes res ponsáveis atualmente pela maior parte do deficit em contas correntes.

No plano interno, a questão é delinear uma política co mercial que permita conduzir a um crescimento de exportações supe rior àquele que vier a ser apresentado pelas importações, este indu zido pelo crescimento do produto doméstico.

Uma condição necessária para a retomada do crescimento acelerado nos próximos anos, certamente reside na mudança do padrão de crescimento. Isso significa crescer com mudança gradativa da estrutura de oferta e demanda. Essa mudança deve ser caracterizada, em face do desequilíbrio externo, por um redirecionamento dos investi mentos em benefício de setores ou projetos que tenham a maior capaci dade de gerar ou poupar divisas no menor espaço de tempo e que apre sentem impacto favorável quanto à absorção de mão de obra.

A análise do comportamento futuro das contas externas, a partir de algumas hipóteses consideradas aceitáveis para as demais variáveis relevantes, revela grande sensibilidade dos resultados à taxa de crescimento das exportações. No trabalho de Fishlow, já refe rido, verifica-se que no caso da América Latina como um todo, a re dução de um ponto porcentual na taxa de crescimento das exportações (de 8% para 7% a.a.) conduz a uma dívida total projetada para 1990 cerca de 95% maior que aquela projetada na hipótese básica.

Resultados semelhantes são obtidos nas projeções feitas para o Brasil. Em trabalho recente, Eris (1981) estima que a partir de um crescimento básico de exportações, estipulado em 9% a.a. a re dução dessa taxa para 8% implica redução de 0,6 ponto porcentual na

taxa de crescimento admissível para o PIB do Brasil no período 1982/1990. Coerentemente com esses resultados, Balassa(1981), analisando o desempenho de cerca de 12 países em desenvolvimento, verificou que países que adotam estratégias de política comercial voltadas à promoção de exportações, tiveram mais sucesso no ajustamento de suas economias, que aqueles que adotaram políticas concentradas na contenção de importações.

Um critério aceitável para a condução da política comercial tem por base o custo em recursos domésticos de geração de uma unidade de moeda estrangeira. Esse critério, proposto inicialmente por Bruno (1967 e 1972), utiliza os "shadow prices" de trabalho e capital para a determinação dos custos domésticos, correspondendo assim a uma aproximação do conceito de vantagens comparativas estáticas, na ausência de intervenção ou outras distorções de mercado. Apesar das limitações estatísticas, a aplicação desse critério no caso brasileiro identifica, consistentemente com a expectativa teórica, setores mais competitivos dentre aqueles que utilizam de modo relativamente mais intenso mão de obra de menor qualificação e recursos naturais. (1)

É interessante observar que apesar de ser evidente a existência de menor custo da divisa principalmente na agricultura ou na transformação industrial de produtos agrícolas, muitos outros produtos industriais apresentam custos relativamente baixos. Dentre esses destacam-se vários produtos metalúrgicos e da indústria mecânica em que em alguns casos o conteúdo relativamente mais elevado de mão de obra qualificada é mais que compensado pela disponibilidade de matérias primas (minério de ferro e aço).

Nesse contexto, uma política comercial que tivesse por base o custo doméstico da divisa buscaria utilizar os instrumentos cambiais e tarifários no sentido de ajustar os preços relativos de modo a equalizar o tratamento de exportações e substituições de im -

(1) Veja-se por exemplo, Savasini (1974) pg.29 e Savasini(1979) pg. 23

portações.

A avaliação da atual política comercial brasileira com base nesses critérios identifica a necessidade de mudanças substanciais. Como já foi apresentado anteriormente, com exceção do período 68/73, o impacto final das políticas de comércio exterior tem sido um viés anti-exportação no caso brasileiro. Além disso, a operação de um grande número de mecanismos fiscais e creditícios introduz grandes diferenciais nas taxas de promoção de exportações entre produtos e entre setores da economia.

Por outro lado, existem razões para supor que uma política comercial estritamente conduzida na linha de vantagens comparativas estáticas, representadas no caso pelo custo doméstico da divisa, pode não conduzir necessariamente ao equilíbrio de longo prazo no balanço de pagamentos.

A primeira observação se relaciona com as elasticidades de renda das demandas de exportações e importações, combinadas com as taxas de crescimento interno e externo. Uma forma de visualizar essa restrição é dada pela relação abaixo⁽¹⁾:

$$\Delta D = M_0 (1 + ag)^t - X_0 (1 + bf)^t + iD^D(1) *$$

onde :

D = Dívida líquida

(1) Trata-se da forma reduzida do modelo de Fishlow (1981) em que a taxa de crescimento das exportações assumida exógena naquele modelo foi substituída aqui pela elasticidade de demanda externa das exportações multiplicada pela taxa de crescimento da renda dos países importadores.

* A fórmula (1) acima omite o efeito de mudança de preços relativos. No caso do Brasil, que tem pequena participação no mercado internacional da maioria dos produtos que exporta, as exportações poderiam crescer substancialmente independentemente do comportamento da demanda internacional, mediante a adoção de políticas de preços mais agressivas. Mais adiante se discute alguns aspectos da política comercial. Não obstante, utiliza-se nesta parte a equação (1) para examinar alguns aspectos do crescimento de longo prazo de importações e exportações.

- M = Importações
 X = Exportações
 g = Taxa de crescimento do produto bruto
 a = elasticidade da demanda de importações em relação ao produto bruto
 f = taxa de crescimento dos principais países importadores
 b = elasticidade da demanda de exportações em relação ao produto dos países importadores
 i = Taxa de juros

Essa relação mostra que dados os níveis iniciais de importações, exportações e dívida líquida, para cada nível de taxa de juros o acréscimo de dívida líquida em um dado período de tempo vai depender das taxas de crescimento de importações e exportações. A compatibilização de crescimento do produto e de redução dos desequilíbrios externos requer que a taxa de crescimento das exportações seja superior à das importações :

$$bf > ag$$

Mantidas constantes as relações de troca e os níveis de produtividade a condição de equilíbrio externo a longo prazo estabelece que a elasticidade renda das exportações brasileiras seja maior que a das importações. Quanto maior a diferença positiva entre as taxas admitidas para a economia brasileira e para os países industrializados tanto maior deverá ser o diferencial entre a elasticidade da demanda de importações e exportações.

Conquanto uma avaliação mais completa exigisse uma análise mais ampla que a apresentada neste trabalho, pode-se levantar algumas hipóteses preliminares. Como foi enfatizado anteriormente, existem várias razões para acreditar que seja desejável produzir uma mudança de política comercial na direção das vantagens comparativas estáticas, para cuja identificação usamos como indicador o custo doméstico da divisa. Conquanto essa mudança política deva produzir, em

prazos relativamente curtos, um deslocamento da oferta de exportações, podem ser identificados alguns fatores que podem limitar o sucesso dessa estratégia a prazo mais longo.

A primeira observação é a de que os produtos mais beneficiados com a nova estratégia corresponderiam provavelmente aos primários ou industriais largamente baseadas na transformação de produtos agrícolas, cujos mercados internacionais apresentam taxas relativamente baixas de crescimento. Nesse contexto, ultrapassada a fase inicial de crescimento de exportações, baseada em políticas de preço mais competitivas, o que implicaria eventualmente alguma perda em relações de troca, a taxa de crescimento das exportações se aproximaria gradativamente da própria taxa de crescimento da demanda internacional.

Muitos desses produtos (alimentos, matérias primas industriais, calçados, têxteis) tem sido objeto de políticas proteccionistas dos países desenvolvidos. Dados recentemente divulgados pelo Banco Mundial ⁽¹⁾, bem como outras análises ⁽²⁾ permitem identificar nítida tendência nessa direção. Nessas condições a elevação da elasticidade de demanda dos produtos de exportações, especialmente através da introdução de maior proporção de produtos industrializados, pode constituir elemento fundamental para uma estratégia bem sucedida no longo prazo, ainda que venha implicar uma taxa positiva de promoção de exportações pelo menos por um certo período de tempo.

Do ponto de vista de longo prazo existem indicações que uma retomada do crescimento conduza à observação de elasticidade superiores à unidade para a demanda de importações. Essa observação é reforçada quando se contrapõe o elevado ritmo de progresso tecnológico observado nos países industrializados e a diversificação assim in

(1) World Development Report, 1981 - The World Bank-Washington

(2) Ver, por exemplo Valdes e Zirtz (1980)

duzida da demanda interna por importações, as limitações apresentadas pela oferta doméstica especialmente quanto a produtos de elevado nível tecnológico.

Se essas hipóteses forem corretas, a manutenção do crescimento de longo prazo com equilíbrio externo requer também um esforço permanente de substituição de importações, no sentido de reduzir os coeficientes de importação. Na medida em que se pretenda otimizar o desenvolvimento de longo prazo, esse processo de substituição deveria ser conduzido levando em conta o custo doméstico da divisa poupada, buscando-se caracterizar assim um processo eficiente do ponto de vista dinâmico.

Portanto, existem razões para crer que uma estratégia eficaz de longo prazo, que viabilize a retomada do desenvolvimento econômico numa economia como a brasileira, envolva um certo grau de afastamento do que se poderia denominar de política comercial baseada estritamente em vantagens comparativas estáticas. A magnitude desse afastamento é condicionada pela necessidade de tornar a elasticidade de demanda das exportações mais elevada que a das importações. Tudo indica que o aumento da proporção de produtos industrializados nas exportações e a manutenção de um certo esforço de substituição de importações correspondam a uma componente necessária para a retomada do crescimento de longo prazo. Trata-se assim de um equilíbrio delicado entre eficiência econômica estática e eficiência dinâmica esta baseada na potencialidade dos ramos promovidos alteram a própria dotação de fatores e a estrutura do comércio exterior.

Para completar essas considerações é interessante introduzir duas observações. A primeira se relaciona com duas variáveis importantes excluídas da análise anterior correspondentes ao comportamento da produtividade e às relações de troca, inclusive petróleo.

Quanto às relações de troca, é óbvio que um comportamento sistemático favorável ou desfavorável no longo prazo terá efeitos análogos àqueles estimados para o comportamento das exportações so

bre os resultados comerciais. Entretanto, não é fácil identificar fatores suficientemente importantes e estáveis que autorizassem estabelecer tendências nitidas para as relações de troca no caso brasileiro, quando se excluem os preços do petróleo.

Quanto ao comportamento da produtividade, as considerações são completamente diferentes. Um maior crescimento da produtividade da economia, especialmente na área de "tradable goods" certamente deve corresponder a uma preocupação de primeira ordem numa estratégia de desenvolvimento.

No longo prazo, o crescimento de produtividade da economia brasileira estará relacionado essencialmente a dois componentes. O primeiro corresponde a economias de escala e está estreitamente ligado às condições de instalação da parcela significativa da indústria brasileira, em que os tamanhos iniciais de planta são inferiores aos tamanhos ótimos.

O segundo fator é dado pelo progresso tecnológico, relacionado com a capacidade de absorção de novas tecnologias. Ao lado da manutenção de níveis suficientemente elevados de investimento em pesquisas e recursos humanos qualificados, que constituem uma condição necessária para acelerar o ritmo de absorção de tecnologia no sistema produtivo, é indispensável considerar de modo diferenciado as condições existentes em economias como a brasileira para promover a geração e absorção de novas tecnologias na agricultura e nos setores secundários e terciários da economia. No caso do desenvolvimento tecnológico da agricultura em termos de recursos humanos, pesquisa e difusão de técnicas mais eficientes, certamente o país apresenta condições competitivas com outros países.

Entretanto, o desenvolvimento autônomo de tecnologias nos setores industriais e de serviços demanda um esforço em termos de recursos humanos qualificados e recursos de capital que até o momento o país não tem apresentado condições de desenvolver. Aplicando-se aqui o critério de custo doméstico da divisa, e assumindo que a tecnologia nesses campos constitui o "produto" mais intensivo em recursos humanos qualificados, essa atividade é provavelmente a que

apresenta o maior custo doméstico por unidade de moeda estrangeira, ao mesmo tempo em que provavelmente é o produto importado de maior elasticidade de demanda em relação ao PIB.

A experiência de alguns países bem sucedidos na exportação de produtos manufaturados, e a própria experiência da economia japonesa, sugerem uma revisão das atuais políticas de importação de tecnologia. Conquanto não se possa descurar de um investimento crescente em pesquisa básica, tudo indica que uma estratégia promissora de longo prazo envolveria alguma liberalização na importação de tecnologia conjugada com a criação de condições estimulantes às atividades de adaptação e desenvolvimento a partir das tecnologias importadas. Deve ficar evidenciado que em qualquer programa coerente de desenvolvimento de longo prazo, a importância do progresso tecnológico recomenda a ampliação sistemática do investimento em capital humano.

4.4. Substituição de importações de petróleo : perspectivas.

A redução do consumo de petróleo importado é um dos elementos fundamentais para viabilizar o crescimento com equilíbrio externo. As considerações a serem feitas nesse caso são consideravelmente diferentes das apresentadas no caso dos demais bens importados.

O ponto fundamental é o de que o petróleo, não obstante tenha tido seus preços congelados para 1982 (e eventualmente reduzidos), apresenta uma perspectiva de longo prazo de elevação de preços reais, pelo menos tendo em conta as projeções conhecidas de oferta a nível internacional. Nesse particular, a dependência brasileira de petróleo importado (cerca de 80% em 1980/81) e a proporção da despesa de importações com esse produto (da ordem de 40% em 1981) justificam uma avaliação diferenciada dos projetos de ampliação das fontes internas de energia e em particular de combustíveis substitu

tos ao petróleo importado. Em outras palavras, essas condições específicas justificam afastamentos mais pronunciados em termos de eficiência econômica estática, cuja magnitude vai depender das expectativas de elevação dos preços reais do petróleo no futuro.

O comportamento do consumo de energia por unidade de produto deve considerar diferentemente casos de economias em desenvolvimento em relação aos países industrializados.

Numa economia em desenvolvimento, como a brasileira, existem vários fatores que conduzem à observação de elasticidades relativamente elevadas da demanda de energia em relação ao produto. Não obstante as próprias condições climáticas tropicais tendem a reduzir alguns componentes dessa demanda, em comparação com regiões temperadas e frias, o atraso relativo na utilização de energia a nível de consumo residencial e industrial faz com que para muitos fins a demanda de energia ainda se comporte como a demanda de bens em fase de difusão de uso. Parcela significativa da população, especialmente nas regiões relativamente menos desenvolvidas e urbanizadas ainda não teve acesso a formas de consumo domiciliar que implicam maior consumo de energia; a nível do setor produtivo rural, a própria necessidade de elevação de níveis de produtividade deverá impor ainda por longo período de tempo uma certa pressão nos coeficientes de utilização de energia. No setor industrial, as mudanças de longo prazo da composição da produção tem implicado em elevação do coeficiente de energia utilizada por unidade de produto, em alguns casos, tendência essa cuja inflexão ainda não é previsível, especialmente se se levar em conta a entrada de operação de projetos na área de não ferrosos (cobre, alumínio) e indústrias químicas. Para completar esse quadro deve-se adicionar ainda a marcada tendência de urbanização observada do país, o que introduz elemento adicional no sentido de manter elevada a taxa de crescimento da demanda.

Desse modo, pelo menos no horizonte previsível, a manutenção de uma tendência declinante no coeficiente energia/produto

deverá exigir esforço permanente no sentido de racionalizar o uso de energia. Em particular, recomenda-se a implementação de política de preços adequada no sentido de refletir, tanto quanto possível os custos marginais (crescentes) de obtenção de energia.

Os objetivos da política energética brasileira⁽¹⁾ estabelecem que o desenvolvimento de produção doméstica de petróleo conjugado com a ampliação da oferta de fontes alternativas deverá permitir manter a elasticidade de demanda do petróleo importado significativamente inferior à unidade.

Nesse contexto as perspectivas existentes, com base em projeções disponíveis nos programas oficiais de energia são as seguintes :

1. Produção de petróleo : especialmente a partir de 1979 a empresa estatal que detem o monopólio da produção de petróleo, a PETROBRÁS, tem ampliado de ano para ano o volume de investimentos para prospecção no país, paralelamente à promoção de algumas dezenas de contratos de risco estabelecidos com empresas estrangeiras. Conquanto não espetaculares, os resultados já identificados são animadores, dando-se como certa a produção de pelo menos 500.000 barris/dia de petróleo em 1985⁽²⁾.

No quadro adiante se apresenta um sumário dos principais indicadores quanto a petróleo :

(1) Fonte Balanço Energético Nacional - 1980

(2) A produção doméstica de petróleo passou de cerca de 137.000 barris/dia em 1979 para 260.000 barris/dia em fins de 1981

Consumo, Produção, Importação de Petróleo -1.000 t.

<u>Anos</u>	<u>Consumo</u> 1	<u>Produção</u>	<u>Importação</u> 2	<u>2/1</u>
1979	47.975	7.182	40.613	84.6 %
1980	48.404	8.179	40.225	83.0 %
+ 1981	46.863	9.697	37.166	79.3 %
1 1982	45.351	10.192	34.379	75.8 %
1 1983	43.533	13.500	30.033	69.0 %
1 1984	42.170	16.148	26.022	61.7 %
1 1985	40.944	20.472	20.472	50.0 %

FONTE : Balanço Energético Nacional - 1980 -

2. Produção doméstica de fontes alternativas

Nessa área a potencialidade da economia brasileira é sem dúvida muito elevada. Destacam-se nesse contexto o potencial de geração de energia hidro-elétrica (cerca de 213 milhões de KW, dos quais apenas 12% aproveitados) e outras fontes não renováveis, especialmente carvão mineral (potencial estimado 22.8 bilh. de toneladas) e xisto (reservas de 672 milhões de metros cúbicos) e gás natural 45 bilhões de metros cúbicos. No âmbito de fontes renováveis destacam-se as potencialidades de obtenção de combustíveis e energia a partir de bio-massa (lenha, carvão vegetal, álcool carburante, óleos vegetais).

Conquanto nem todas essas fontes venham a ser exploradas com igual intensidade, mesmo porque em alguns casos a viabilidade técnica ou econômica não esteja adequadamente mensurada, alguns programas já estabelecidos e em fase de implementação oferecem perspectivas promissoras para os próximos anos. Um resumo dos principais indicadores é apresentado na tabela 8.

Dadas essas perspectivas, e com base em projeção do consumo total de energia para 1985, estima-se que a participação

das importações (em petróleo, carvão mineral e urânio) decresça de 35,9 % em 1980 para 16,3 % em 1985 em proporção ao consumo total.

TABELA 8
Consumo de Energia Primária em 1985

	<u>Barris equivalentes de petróleo por dia</u>	<u>1.000 t</u>
Petróleo Nacional*	420.000	20.472
Petróleo Importado*	420.000	20.472
Gás Natural	25.000	1.186
Xisto	25.000	1.154
Alcool	145.000	7.057
Bagaço de Cana	198.000	9.646
Carvão Mineral	363.000	17.719
Carvão Vegetal	187.000	9.115
Lenha	394.000	19.272
Hidráulica	1.354.000	65.994
Nuclear	23.000	1.114
Outros	15.000	730
Sub-Total	3.570.000	173.931
Conservação de Energia	140.000	6.825
TOTAL	3.710.000	180.756

4.5. Investimentos e o esforço doméstico de poupança

Os principais elementos referidos, até aqui como condições necessárias à retomada do crescimento com equilíbrio, estão relacionados com uma realocação de investimentos em benefício de setores exportadores e substituidores de importações, inclusive na área de energia.

Muito embora muitas alternativas sugeridas provavelmente

te impliquem uma elevação da relação marginal produto/capital, o que permitiria viabilizar as taxas de crescimento propostas com uma taxa de investimentos relativamente menor, pelo menos dois fatores justificam a hipótese de que a elevação das taxas domésticas de poupança constitui elemento fundamental para o futuro.

O primeiro deriva da observação de que pelo menos até 1983/1984 parcela significativa da capacidade de investir está comprometida com grandes projetos de investimento, especialmente na área das companhias estatais. Desse modo, a menos que se retardasse de modo indesejável o fluxo de investimentos nas direções antes sugeridas (agricultura, mineração, energia exportações) será necessário manter taxas de investimento relativamente elevadas.

O segundo fator se relaciona com a necessidade inelutável de reduzir os déficits do balanço em conta corrente para viabilizar o reequilíbrio das contas externas. Isto é, a trajetória rumo ao equilíbrio pressupõe um aumento da taxa doméstica de poupança de modo a permitir a manutenção de elevadas taxas de investimento com participação declinante da poupança externa.

Tudo indica que o atendimento dessa condição constitui o desafio mais sério do ponto de vista econômico e político. Conquanto não se disponha de um modelo macro-econômico suficientemente elaborado para quantificar a dimensão do esforço adicional requerido em termos de poupança doméstica, os dados disponíveis sugerem fortemente de que pelo menos nos próximos anos, para os quais não se visualiza a possibilidade de taxas de crescimento muito elevadas, o aumento da taxa de poupança implicará a redução do crescimento ou mesmo a estagnação do consumo privado⁽¹⁾. Se correta essa hipótese, uma das poucas alternativas para minorar o impacto sobre o consumo privado corresponderia à ampliação significativa do investimento direto estrangeiro.

De qualquer modo, será importante manter condições estimulantes para a ampliação do esforço doméstico de poupança bem como no aperfeiçoamento do mercado de capitais. Nesse particular tudo

(1) Entre 1974 e 1979 estima-se que a poupança externa (deficit em contas correntes) apresentou cerca de 4.5% do PIB em média; em 1979 esse percentual atingiu 5% do PIB e 21,5% da poupança total.

indica ser indispensável um conjunto de reformulações que produzam como resultado maior acesso do setor privado a fontes de capital de risco para o financiamento de projetos.

5. OS FATORES EXTERNOS E OS PAISES DESENVOLVIDOS

A explicitação de alguns dos fatores internos que parecem importantes para a retomada do crescimento da economia brasileira, bem como a identificação de algumas condicionantes de política interna, permitem agora identificar, consistentemente, fatores externos que emergem para a obtenção dos resultados desejados.

Esses fatores estão particularmente relacionados com o desempenho econômico e o posicionamento político dos países industrializados. Utilizando a mesma análise da parte anterior pode-se agrupar os condicionantes externos relacionados com a conta de capital e os relacionados com a conta de comércio.

5.1. Fluxos de Capital

Os elementos e projeções apresentadas anteriormente permitiram demonstrar o papel essencial assumido pela manutenção de um fluxo regular de financiamento externo para a implementação de estratégias econômicas adequadas em países como o Brasil, em que a manutenção da estabilidade social e política demandam correção de desequilíbrios externos concomitantemente com crescimento econômico. Mesmo utilizando hipóteses otimistas quanto ao comportamento das contas comerciais, fica evidenciado que essa condição é indispensável para viabilizar o próprio ajustamento dessas economias.

A menos que sejam criados novos mecanismos de repasse de recursos a nível internacional, o que até o momento parece improvável, a maior proporção dos financiamentos continuará fluindo através dos grandes bancos privados internacionais. Face aos critérios de operação dessas instituições e ao próprio funcionamento interli

gado do sistema financeiro internacional, a manutenção dos financiamentos para economias em desenvolvimento nos volumes requeridos e em condições suportáveis pelos tomadores se relaciona de modo direto à política monetária e financeira dos principais países industrializados.

Além do estabelecimento de políticas restritivas sobre a expansão de operações financeiras no exterior, que tem sido introduzidas pelas autoridades monetárias de alguns países, mudanças bruscas e significativas nas políticas domésticas quanto as taxas de juros tendem a repercutir intensamente nas condições correntes e perspectivas futuras de economias com elevado nível de endividamento.

Um exemplo significativo disso foi o impacto das elevações da taxa de juros da economia americana entre 1980 e 1981 sobre as contas externas e o próprio desempenho da economia brasileira nesse período. Dada a dimensão relativa da economia americana na economia mundial e a posição dominante da moeda norte americana nas transações brasileiras com o resto do mundo, a elevação das taxas de juros repercutiu de pelo menos quatro formas sobre a economia brasileira : a) aumento de dispêndio com juros sobre a dívida externa; b) queda das receitas de exportação em virtude da redução de preços de produtos primários, induzida pelo aumento da taxa de juros; c) redução da exportação brasileira para os demais mercados, em particular da Europa, face à valorização do dólar em relação às moeda européias ; redução das exportações decorrentes das menores taxas de crescimento da economia americana e da própria economia mundial. Apesar das dificuldades de mensuração desses efeitos, estima-se que seu impacto agregado sobre o balanço de pagamento tenha sido da ordem de US\$4 bilhões em 1981.

Para avaliar a importância dessas condições sobre as perspectivas de longo prazo, utilizaremos mais uma vez os resultados obtidos por Fishlow (1981) para a América Latina. A partir das hipóteses básicas (Ver nota pag. 40) são simuladas as seguintes variações:

aumento da taxa real nos empréstimos privados de 2% para 3% a.a.; aumento da participação de empréstimos privados de 80 para 90%; redução dos prazos de amortização dos empréstimos privados de 8 para 6 anos. As principais variações são identificadas pelo seguinte :

	<u>US\$ Bilhões correntes</u>		
	<u>Hipótese Básica</u>		<u>Condições fin. Desfavoráveis</u>
	1980	1990	1990
Divida Total	154,8	225,2	285,1
Empréstimos Brutos	47,9	15,6	54,4
Dívida Líquida/PIB	0,24	0,04	0,26

5.2. Fluxos de Comércio

As condicionantes externas de um comportamento positivo das exportações estão essencialmente relacionadas a dois fatores: a taxa de crescimento da economia mundial, e a política comercial dos países importadores.

Quanto ao primeiro aspecto, as taxas de crescimento das economias industrializadas constituem o elemento fundamental, seja porque esses países (OECD) representam mais da metade das exportações brasileiras, seja por influência sobre o desempenho das demais economias.

O segundo elemento relacionado com esse ponto é política comercial dos países industriais. Como já foi destacado na parte anterior, a retomada de crescimento de longo prazo da economia brasileira provavelmente implica uma política de maior abertura para o exterior, resultando numa ampliação de oferta de produtos exportáveis, especialmente aqueles mais intensivos em mão de obra de menor quali

ficação relativa e recursos naturais. Apesar da existência de regimes preferenciais para exportações de países em desenvolvimento, muitos desses produtos são objetos de vários mecanismos protecionistas por parte dos países industriais.

Nesse particular é importante destacar pelo menos dois pontos. O primeiro é que as políticas protecionistas dos países da OECD, em relação aos produtos que constituem tipicamente exportações de países subdesenvolvidos, tem características completamente diferentes daquelas observadas nas políticas de proteção destes últimos.

No caso do Brasil, por exemplo, o afastamento dos critérios de eficiência estática pode ser muitas vezes justificável pelos ganhos esperados em termos de desenvolvimento de longo prazo. Na medida em que as vantagens comparativas futuras dos países industriais se situem nos produtos de alta tecnologia, com utilização intensiva de pessoal qualificado, a ineficiência estática gerada pela proteção deve ser acrescida a perda de eficiência dinâmica.

Um segundo ponto diz respeito à interação entre essas políticas protecionistas dos países industrializados e as opções de estratégia comercial dos países em desenvolvimento com altos níveis de endividamento, como é o caso brasileiro. Conquanto se tenha sugerido anteriormente que a adoção de políticas comerciais voltadas para fora possam ter impactos positivos para a economia brasileira, as referidas políticas protecionistas dos países desenvolvidos aumentam a incerteza quanto ao sucesso dessa abertura para o exterior, induzindo a adoção de políticas que enfatizam a redução das importações, mesmo à custo de menores taxas de crescimento interno. Essa atitude implica, por sua vez, menores exportações dos países desenvolvidos, especialmente na área de tecnologia e bens de capital.

Outro resultado previsível desse processo sobre os países em desenvolvimento corresponde ao reforço de políticas que tenham por objetivo na sua pauta de exportações, produtos industriais mais sofisticados, menos sujeitas às referidas restrições, ainda que ao custo de taxas mais elevadas de promoção de exportações.

Nessas condições, existem razões para acreditar que a retomada de crescimento de longo prazo para a economia brasileira é condicionada fortemente pelas políticas econômicas gerais e especialmente pelas políticas comerciais dos países industriais. O quadro se torna tanto mais favorável quanto mais as políticas dos países da OECD forem orientadas para o crescimento. Além disso, e também pelas implicações negativas de curto e longo prazo das políticas protecionistas dos países industriais, a liberalização do comércio dos produtos de exportação dos países em desenvolvimento constitui elemento importante não somente para viabilizar o ajuste das contas externas e o desenvolvimento desses países, mas também o crescimento de longo prazo das economias desenvolvidas.

6. OBSERVAÇÕES FINAIS

Neste trabalho procurou-se identificar algumas condições internas e externas aparentemente relevantes para a caracterização de estratégias viáveis para a retomada do crescimento de longo prazo da economia brasileira de modo compatível com a gradual redução dos desequilíbrios externos.

A partir do exame de algumas características do desenvolvimento econômico brasileiro no pós-guerra, mais correlacionadas com o tema proposto, e de um exame sumário das respostas de política econômica aos desequilíbrios induzidos pelos choques externos, tentou-se identificar algumas condições que poderiam favorecer o atendimento dos objetivos mencionados. Essas condições se relacionam, no plano interno, com alguns aspectos da estrutura econômica e institucional herdados do passado, os recursos naturais disponíveis e a política econômica. No âmbito dos fatores externos, foi enfatizada a importância de alguns fatores que influenciam os fluxos comerciais e de capital e especialmente a política econômica dos países industriais.

Embora se reconheça a complexidade dos temas abordados,

que excede os aspectos tratados neste trabalho, bem como o nível de agregação em que algumas das questões foram tratadas, é possível extrair algumas observações a partir da análise apresentada :

1. as últimas três décadas foram caracterizadas por um processo de crescimento acelerado, marcado por significativa mudança da estrutura produtiva, especialmente mediante a implantação de um diversificado setor industrial, acompanhado da ampliação de desequilíbrios setoriais, regionais e na distribuição de renda;
2. a experiência brasileira sugere que parcela significativa das indústrias promovidas por políticas de substituição de importações, mediante elevados níveis de proteção, apresentou ganhos significativos de eficiência após períodos relativamente curtos, aproximando-se nos últimos anos de níveis de competitividade internacional; a partir de meados da década de 60, quando a política comercial passou a atribuir tratamento mais homogêneo a vendas no mercado doméstico e exportações, a proporção de produtos industriais exportados do total das exportações cresceu significativamente, atingindo cerca de 40/50 % atualmente;
3. a resposta da política econômica ao primeiro choque do petróleo tem condicionado o desempenho da economia e as opções de política econômica até os dias atuais; optou-se por um novo esforço de substituição de importações, nas áreas de insumos básicos e bens de capital, além de grandes investimentos em infra-estrutura. A grande magnitude de investimentos requeridos por esses projetos, bem como seu longo período de maturação não produziram resultados amplificando os impactos da crise do petróleo, sobre o desequilíbrio externo e interno. Ainda que do ponto de vista econômico de prazo mais longo, muitos desses projetos venham a ser defensáveis, a economia foi conduzida a atingir praticamente seus limites de captação de poupança externa, antes que os eventuais benefícios se refletissem numa melhoria significativa nas contas externas;
4. a estratégia atualmente adotada parece ser consistente com a reto

mada do crescimento com equilíbrio externo, enfatizando a promoção de exportações e a substituição do petróleo importado. Além dos impactos do segundo choque do petróleo, sua implementação tem sido aparentemente dificultada pela necessidade de mobilização de recursos para a conclusão de projetos já iniciados, bem como por algumas políticas de curto prazo que não produziram os resultados esperados. No entanto, a partir de fins de 1980 a aplicação de políticas contencionistas, inclusive mediante significativa elevação as taxas de juros reais, produziram marcada reversão nas tendências anteriores, obtendo-se queda da inflação e superávits crescentes na balança comercial; entretanto, esses resultados foram obtidos ao custo de estagnação econômica, queda acentuada da produção industrial e, o que é mais grave, com ampliação considerável do desemprego urbano;

5. embora as linhas básicas dessa política devam permanecer em 1982, os resultados já obtidos aparentemente permitem algum crescimento sem pressões indesejáveis sobre a inflação e o balanço de pagamentos; os programas de investimentos públicos e outras medidas já anunciadas visam estimular alguma recuperação da produção e do emprego; foi anunciada a ampliação de recursos destinados a projetos;
6. alguns exercícios de simulação com base em modelos de crescimento e dívida externa a partir de hipóteses conservadoras sugerem ser viável a manutenção e taxas de crescimento da ordem de 5% a 6% a.a. na década de 80 de modo consistente com a redução do financiamento externo líquido requerido; as análises demonstram que esses resultados são particularmente sensíveis ao crescimento das exportações e ao próprio crescimento da economia mundial; entretanto, parece que a elevação do emprego no ritmo requerido implicaria mudança do padrão de desenvolvimento;
7. a análise dos fatores internos que podem influenciar esses resultados sugere as seguintes afirmações :

- a) tudo indica que a retomada do crescimento com equilíbrio externo, requer ajuste estrutural da economia caracterizado por realocação de investimentos em favor de atividades que sejam as mais eficientes na geração moeda estrangeira e absorver mão de obra de menor qualificação relativa; no caso brasileira isso corresponderia provavelmente a caracterizar um padrão de desenvolvimento, com elevação do coeficiente de exportações, aumento de importância relativa de setores que apresentam vantagens comparativas (agricultura, mineração) e da produção doméstica de substituto ao petróleo importado; a mudança de preços relativos compatível com isso teria na política comercial um de seus principais instrumentos;
- b) a disponibilidade de recursos naturais bem como o nível de desenvolvimento atingido pelo setor industrial constituem fatores positivos para viabilizar a retomada do crescimento com equilíbrio externo;
- c) tudo indica que a manutenção de um fluxo regular de financiamentos em moeda estrangeira constituem condição necessária de qualquer estratégia que combine crescimento e equilíbrio externo; nas atuais circunstâncias uma eventual redução desses fluxos, além dos impactos negativos de curto prazo, retardariam ou mesmo impediriam o ajustamento requerido da estrutura econômica;
- d) existem algumas razões para acreditar que uma estratégia ôtima de crescimento de longo prazo implique para a política comercial um certo afastamento das prescrições de vantagens comparativas estáticas, de modo a manter um ritmo de diversificção da estrutura produtiva e das exportações compatível com a velocidade de diversificação da demanda e do progresso tecnológico observado principalmente nos países industriais. Não obstante, no curto prazo, a mudança da política comercial no sentido de reduzir o viés anti-exportação existente e a variância de tratamento entre os setores da economia po-

de ter resultados muito positivos, aumentando o nível de eficiência alocativa e a capacidade da economia gerar moeda estrangeira a custos domésticos menores; de igual importância ' seriam os efeitos favoráveis sobre o nível de emprego e a distribuição de renda, de vez que as atividades que mais se beneficiariam dessa mudança tipicamente utilizam de modo mais intenso mão de obra de menor qualificação relativa;

- e) na área de energia, a resposta positiva da produção doméstica de petróleo ao aumento dos investimentos em prospecção e extração realizados nos últimos anos, bem como os projetos existentes de exploração das imensas potencialidades existentes em termos de energia hidroelétrica, biomassa e carvão além da política de preços adotada conferem razoável probabilidade de se obter nos próximos anos resultados próximos aos propostos em planos oficiais; a projeção para 1985 estabelece certa redução do consumo total de petróleo e a queda da proporção importada de 79% para 50%;
 - f) a elevação da taxa doméstica de poupança deve constituir outra condição necessária para a retomada do crescimento, face à necessidade de grandes investimentos e redução do fluxo de poupança externa; além de outras condições, a reformulação do sistema financeiro e a criação de mecanismos mais eficientes no mercado de capitais parecem ser necessários.
8. Com relação aos fatores externos, deve-se destacar o seguinte:
- a) a necessidade de manutenção dos fluxos externos de financiamento tornou a economia brasileira muito mais sensível à política de taxa de juros dos países industriais e especialmente dos Estados Unidos; variações nessas taxas, além das implicações óbvias sobre serviço de dívida e preço de primários, conditionam presentemente toda a estrutura de taxas de juros do domésticas;
 - b) o crescimento da economia mundial e suas implicações sobre o comportamento das exportações, é apontada em todas as simu

lações conhecidas como o fator mais fundamental para compatibilizar crescimento e equilíbrio externo na economia brasileira; a adoção de políticas recessivas prolongadas pelos países da OECD podem desestabilizar economias semelhantes à brasileira com sérias implicações sociais e políticas;

- c) tem crescido as medidas protecionistas tomadas pelos países industriais em relação aos produtos típicos de exportação de países em desenvolvimento; existem razões para acreditar que nesse caso à perda de eficiência econômica estática se acrescenta a perda de eficiência econômica dinâmica; essas medidas acabam prejudicando as exportações de produtos de maior nível tecnológico pelos países industrializados, em que os mesmos têm vantagens comparativas.