

MUDANÇAS ESTRUTURAIS DA ECONOMIA BRASILEIRA – EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Geraldo Martins de SOUZA¹

Resumo: O presente trabalho objetiva apresentar uma síntese a respeito da evolução do capital externo, considerando as relações internacionais ocorridas ao longo do tempo e as consequências para o câmbio e a produtividade da economia brasileira. A chegada da família real no Brasil dá início a um processo de relação com o capital externo que, para a época, era inédito. A crise do café no início dos anos 30 interrompe uma fase de grandes superávits comerciais e surge a necessidade de um novo modelo dinamizador da atividade econômica. Na década de 50 e 60 com os grandes investimentos externos é consolidado o processo de industrialização substitutivo de importações em termos de bens de consumo duráveis. Somente a partir da década de 70 com o nacional desenvolvimentismo é concluído todo o processo de substituição de importações. Já na década de 80 percebeu-se que a industrialização já estava defasada em relação ao resto do mundo, pois surgia o novo paradigma tecnológico-organizacional. Nos anos 90, com os mecanismos impostos pelo capital, a economia brasileira adere à globalização. Em todo este processo se estabeleceu uma relação de amor e ódio com o capital externo. No limiar do século XXI exige-se para as economias a estabilização de preço, a qualquer custo. Ancorada na valorização cambial, ocorreram diversos problemas nas contas externas.

PALAVRAS-CHAVE: Câmbio. Produtividade. Dívida externa. Balança comercial.

¹ Mestre em Economia pela Universidade Estadual de Maringá – PCE/UEM .
geraldoneade@ig.com.br

1 Introdução

É indiscutível que a economia brasileira na atualidade está inserida num contexto internacional, não por livre escolha, mas por consequência impositiva do capital externo. Não é de hoje a interferência do capital estrangeiro nas atividades produtivas do Brasil; aliás, remonta dos primórdios do descobrimento. Em poucos momentos da nossa história convivemos sem a orientação do capital externo. Em alguns períodos com maior imposição, outros, com menor.

Não podemos dizer o mesmo quanto ao aproveitamento adequado dos recursos externos em relação ao desenvolvimento econômico do país ou, pelo menos, quanto às condições políticas, sociais e estruturais, não fossem estas, fortes o suficiente para estabelecerem limites para a sua permanência no território e, conseqüentemente, para o repatriamento destes capitais, acrescidos de qualquer tipo de remuneração.

Neste sentido o presente trabalho objetiva fazer um ensaio a respeito do capital externo no país, considerando sempre a relação com o comércio internacional e buscando traçar um panorama das transformações ocorridas nas atividades produtivas e as conseqüências para as contas externas brasileiras.

Nossa argumentação é caracterizada pela importância do capital externo nas transformações da estrutura produtiva no país nas suas diversas etapas, mas muito em função da fragilidade do capital nacional que sempre teve um papel secundário no desenvolvimento econômico brasileiro. A presença do Estado também foi importante e fundamental no processo de industrialização e na sua modernização, na maioria das vezes na ocorrência de abundância de capital no mercado internacional.

O trabalho está dividido em três partes. A primeira enfoca em linhas sintéticas a evolução da transformação da economia brasileira agrário-exportadora para uma economia industrializada, bem como a evolução do capital dentro desse processo de mudanças estruturais, desequilíbrio e ajustamentos, com relativa importância para a política cambial. Na segunda parte, pós-industrialização substitutiva de importações e da crise na balança

de pagamento, enfocamos a reinserção da economia brasileira ao mercado globalizado, considerando o processo de estabilização econômica baseada no Plano Real, cujo fator de sucesso foi a apreciação cambial que, nas palavras de Delfim Neto, armou-se uma armadilha para o crescimento econômico. Também enfocamos as mudanças ocorridas na indústria brasileira neste período. Na terceira parte, aprofundamo-nos no imbróglio das contas externas, como consequência do modelo de estabilização adotado no Plano Real, onde é superada (pelo menos desarmada a armadilha) a crise da dívida externa. Apontamos na nossa conclusão que o mesmo viés que levou ao desarmamento da armadilha da dívida externa, se não tomadas as devidas providências, pode rearmá-la, bem como, não usufruir do capital disponível para imprimir um crescimento sustentável à economia brasileira.

2 Brasil: mudanças econômicas estruturais, câmbio, endividamento externo e equilíbrio

Nos primórdios do descobrimento do Brasil, a relação comercial era basicamente com o exterior, em particular, com Portugal. Todo seu desenvolvimento econômico estava baseado em alguma monocultura para exportação (cana-de-açúcar, algodão, ouro, café, outros), em todas elas com níveis de produtividade insignificante, muito em decorrência da facilidade de produção, abundância de recursos naturais e desinteresse em investimentos. O consumo de mercadorias importadas era restrito a uma pequena classe de abastados, por isso insignificante para o balanço de pagamento, o que não se pode dizer o mesmo em relação ao comércio de escravos.

A partir de 1808, com a vinda da Família Real para o Brasil, ocorre uma das maiores transformações na economia brasileira em diversos segmentos, mas principalmente no comportamento dos brasileiros². Foi neste período, influenciados pela luxuosidade dos componentes da corte, que os brasileiros residentes passaram a importar com maior intensidade, pois houve o contato direto com produtos europeus que aqui ainda não existia, mudando radicalmente o padrão de consumo da época. Com uma indústria ainda

² Para maior profundidade no assunto ver PRADO JUNIOR, 1982, p.132-141.

incipiente, incapaz de produzir mercadoria em quantidade e qualidade para competir com os importados, aliada com a ganância da corte, ampliou-se significativamente o déficit e a dependência de recursos externos, mas também foi intenso o progresso econômico. Os desequilíbrios eram constantes, superados, apenas, em momentos de alta no preço, por algumas *commodities* no mercado internacional. Nos momentos em que ocorriam superávits, pouco se fazia para mantê-los constantes.

2.1 Mudança estrutural: agropecuária X indústria

Com a crise do café na década de 1930, a evidência do capitalismo industrial em âmbito internacional e a nova sociedade brasileira, consolidava-se uma nova estrutura político-econômico-social que tornava imperial a necessidade de um novo padrão de desenvolvimento econômico, que não fosse baseado apenas na cultura do café ou outra atividade agrícola, embora esta ainda mantenha um nível de importância econômica significativa até os dias atuais.

O processo de industrialização³ do país já era evidente desde o final do século XIX, ainda incipiente e marcada principalmente pela produção de bens de consumo primários. Existia também a produção de bens de capital em pequena escala e voltada para agricultura. Foi a partir dos anos 1930 e 1940, muito em função da crise do café, quando ocorreu o início o processo de industrialização, sendo este um fenômeno permanente de crescimento econômico, em substituição da economia sustentada pela agricultura. Essa primeira fase substitutiva de importação foi caracterizada pela substituição de bens de consumo importados por produção nacional.

A crise do café, sustentáculo da economia brasileira, desencadeou também uma crise nas contas externas brasileiras, pois a queda do preço e a

³ Não pretendemos neste trabalho discutir ou opinar sobre a origem e desenvolvimento da industrialização. Segundo Suzigan (1986) existem quatro correntes de interpretação: a) A “teoria dos choques adversos”; b) A ótica da industrialização, liderada pela expansão das exportações; c) Capitalismo tardio; d) Industrialização intencionalmente promovida por políticas do governo.

limitação de crédito internacional causaram enorme déficit no balanço de pagamento e consequente deterioração das reservas cambiais. De acordo com Prado Júnior (1982, p.292), em 1934, com o câmbio parcialmente livre, houve a suspensão da dívida externa e forte restrição cambial, dosando-se rigorosamente as remessas e pagamentos ao exterior. Os baixos níveis de recursos cambiais restringiam significativamente as importações.

A partir da década de 1940, que se estende até início da década de 1960, a economia brasileira passou a ter autonomia sobre os insumos básicos industriais, com o lançamento da indústria de base e produção de bens duráveis. Esse processo ocorreu sob forte influência nacionalista e de intervencionismo estatal. Nesse período foram criadas diversas indústrias, dentre elas: Vale do Rio Doce, CSN (Companhia Siderúrgica Nacional), Acesita e Petrobrás; entretanto, foi a partir do Plano de Metas, alicerçado por grande disponibilidade de recursos externos, que a indústria brasileira sofreu mudanças significativas em sua estrutura, com a instalação de indústrias automobilísticas, construção naval, materiais elétricos pesados e ampliação do setor de bens de capitais.

Contraditoriamente, em decorrência da II Guerra Mundial, o Brasil avança nas exportações; associado aos baixos níveis de importações e câmbio parcialmente livre, o país consegue um relativo equilíbrio nas contas externas. Em 1947 as exportações brasileiras têm um déficit de 55 milhões de dólares⁴, em decorrência de uma liberação das importações (1945-1946); logo, os poucos recursos externos se esvaem, simultaneamente, num momento em a indústria nacional marchava para consolidação. E foi nesta data que o governo brasileiro estabeleceu o controle do câmbio, fixando sua cotação até 1953⁵. De acordo com Serra (1982, p.73), o controle cambial beneficiou diretamente os interesses dos cafeicultores num curto prazo, entretanto, a partir de 1949, a elevação do preço no mercado internacional, contribuiu com enorme parcela em disponibilidades cambiais que, de certo modo, voltavam-se aos ganhos advindos da agricultura para auxiliar no equilíbrio das contas externas.

Com abundante oferta de recursos no mercado internacional, desequilíbrio na balança de pagamento, baixa reserva em moeda estrangeira e

⁴ PRADO JÚNIOR (1982, p. 305)

⁵ Lei nº 1.807/1953 – Lei do Câmbio.

necessidade de novos investimentos no setor industrial para continuidade do processo de industrialização, o governo brasileiro, retorna ao câmbio livre e edita a Instrução 113 da SUMOC⁶. Essas medidas possibilitaram o ajustamento no balanço de pagamento e a abertura do mercado brasileiro para instalação de multinacionais nos vários ramos da economia, desta vez com investimentos diretos em bens de capitais, bens de consumo duráveis e novos setores da indústria de base.

Neste processo, com a participação do governo utilizando o déficit fiscal e empréstimos externos como fonte de financiamento, e com a participação menos expressiva do capital nacional, no início dos anos 60 a indústria brasileira sofre transformações profundas e definitivas (SERRA, 1982). É neste período que a participação do capital estrangeiro passa a ter forte influência na economia brasileira, obviamente não ignorados em períodos anteriores, mas agora de forma preponderante. É também o momento em que a agropecuária perde para a indústria a liderança do dinamismo da atividade produtiva na economia brasileira.

Também é no início dos anos 60 que o fluxo de investimento cai e a economia perde vigor e passa a desacelerar seu crescimento, trazendo com ela todas as consequências de uma recessão econômica. A inflação, que vinha acelerando no decorrer do processo de substituição de importações, passa a recrudescer, tornando-se um problema iminente e, já no final da década de 60, torna-se um problema real. Com a forte penetração de capitais estrangeiros no país, aumentam também significativamente a remessa de lucros, pagamentos de *royalties*, encargos com pagamentos de juros e outros que, indubitavelmente, faziam crescer a dívida externa.

2.2 O Nacional desenvolvimentismo

A crise econômica é visível e em meio às turbulências sociais em 1964, através de um golpe militar, assume a presidência do Brasil o general

⁶ SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito - Esta instrução concedia às empresas estrangeiras, livre importação sem cobertura cambial, liberdade à remessa de lucros e facilidades de crédito.

Castelo Branco. Uma das medidas iniciais de ajustamento foi a maxidesvalorização da moeda brasileira, seguida de uma política de minidesvalorização em relação ao dólar americano. Isso estimulou as exportações, pois com a moeda valorizada em decorrência do forte fluxo de moeda estrangeira no país e, considerando ainda que no processo de substituição de exportação, grande parte dos equipamentos era obsoleta⁷ (que para o mercado brasileiro eram revolucionários, mas para competir no mercado internacional eram inócuos), somente uma política cambial possibilitaria as exportações.

Com alta disponibilidade de recursos no mercado internacional e a facilidade em obtê-los, o período de 1967 e 1973 foi de grande importância para o Brasil. A prosperidade foi constante, atingindo índices de crescimento nunca vistos na economia brasileira. Com a crise mundial do petróleo em 1974 e 1979, houve consequências graves para o balanço de pagamento brasileiro. Principalmente com a alta do petróleo no mercado internacional em 74 e a opção do governo brasileiro em manter um alto nível de crescimento econômico, média de 10% a.a., concretiza-se uma elevação perigosa e significativa da dívida externa do Brasil (CASTRO e SOUZA, 1985, p.14)⁸. Essa escolha se dá muito em função da manutenção do regime militar, bem como, o processo de acumulação pela indústria e a consolidação de novas estruturas da economia, tais como energia elétrica.

2.3 Crise de um sistema – novo paradigma de produção

No início da década de 80 ocorre a retração dos fluxos de capitais externos e, por consequência, é reduzido o ritmo de crescimento da economia. A alta dívida externa brasileira, associada à elevação das taxas de juros no mercado internacional e à desconfiança dos credores, dentre outros fatores, elevam drasticamente o déficit na balança de pagamento – em 1980 de US\$ 12,8 bilhões – acompanhados também de uma redução drástica das reservas

⁷ SERRA (1982, p.73) e TEIXEIRA e TOTINI (1989, p.200)

⁸ Para uma análise mais pormenorizada a este respeito, ver CASTRO e SOUZA (1985, p.27-72).

internacionais, caindo para apenas US\$ 3 bilhões, sendo 1981 e 1982, anos de elevada recessão econômica.

Em relação ao ajustamento da economia brasileira para este período, existem duas correntes de pensamento. Uma delas defende a ideia de que o governo aplicou medida para desaquecer a economia com o objetivo de reduzir as importações e, conseqüentemente, obter superávit na balança de pagamentos e, simultaneamente, reduzir a demanda agregada para conter a inflação (CARNEIRO e MODIANO, 1989, p.324). A outra defende que os ganhos de divisas são decorrentes do aumento de produtos das empresas brasileiras que substituíram as mercadorias importadas, tanto em nível global, como de ações setoriais; associados a isso e em menor escala, os ganhos de produtividade advindos de setores beneficiados com a política cambial e a retenção dos gastos do governo (CASTRO e SOUZA, 1985, p.60).

É certo que foi restabelecido o equilíbrio na balança comercial, mas o endividamento continuava elevado, em torno de 110 bilhões de dólares. Em curso no mercado internacional as transformações nos padrões de produção eram iminentes. Internamente, a inflação passava a ser um problema crônico.

Em 1985 foi restabelecido o regime democrático, pois o militarismo não atendia mais aos anseios da sociedade em seu conjunto, mesmo das forças que as apoiavam. O novo regime encontrava-se numa situação mais favorável após o ajuste de 83 e 84, porém a hiperinflação era um problema sério e devia ser controlado. A economia crescia na faixa de 7% a.a., com a queda do petróleo no mercado internacional, um megasuperávit na balança comercial de US\$ 12 bilhões em decorrência da desvalorização cambial, ampliando as reservas internacionais em US\$ 11,6 bilhões. Neste cenário, em fevereiro de 1986 foi implementado o Plano Cruzado; na tentativa de estabilização da economia foram adotadas medidas heterodoxas, tais como, o congelamento geral de preços. Inicialmente, a inflação cai abruptamente, mas em longo prazo retorna aos níveis anteriores com perspectiva de maiores altas. Apesar do crescimento econômico e superávits comerciais, o pagamento de juros era elevado, o que exigia saldo superavitário também elevado e constante; entretanto, o Plano Cruzado teve impacto apenas interno e não foi capaz de criar excedentes para a exportação; além do mais, com o câmbio valorizado, o saldo na balança comercial começou deteriorar rapidamente. Diante do Plano

Cruzado fracassado e da pressão dos credores internacionais, sem perspectiva de recuperação da atividade econômica no curto prazo, o governo declara a moratória por tempo indeterminado visando, assim, evitar o ocorrido em 1980-83, quando as reservas internacionais líquidas chegaram a ser negativas. Até o final da década de 80 diversos planos econômicos foram implementados na tentativa de estabilização da economia, mas nenhum obtendo sucesso.

Por outro lado, a retração dos investimentos externos no final da década de 70 e início dos anos 80 interrompeu o ciclo nacional-desenvolvimentista ou substitutivo de importações. Também é consenso entre as diversas correntes de pensamento que o processo de industrialização brasileira é definitivamente concluído. Entretanto, o refluxo de capitais às suas origens, financiava o novo paradigma organizacional-tecnológico, subentendendo que a industrialização brasileira, estando finalizada internamente, já estava defasada, comparativamente aos demais países industrializados.

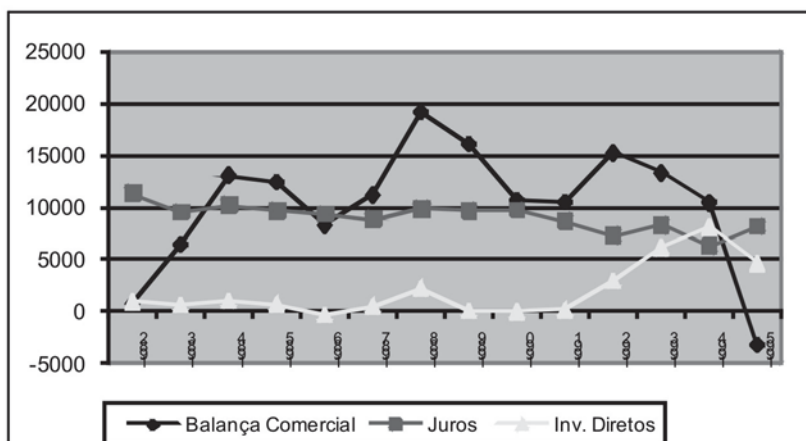
3 Anos 90: mudanças estruturais na economia e continuidade da crise da dívida externa

Em boa parte do processo de substituição de importações o mercado brasileiro foi reticente às importações, visando à proteção da nascente indústria nacional; embora não seja consenso, naquele momento isso foi importante para a industrialização brasileira, o que permitiu sua consolidação. O novo modelo tecnológico-organizacional surgido nos países industrializados implicaria numa nova reorientação na política industrial brasileira, entretanto, como já observamos, a década de 80 foi bastante conturbada, primeiro em decorrência de grandes transformações políticas e sociais, segundo pela hiperinflação e, terceiro, pela dívida externa. Essa última, como é observada no Gráfico 1, foi de proporções desastrosas para a economia brasileira, pois os capitais obtidos na década de 70 a juros relativamente baixos, nos anos 80 se elevam significativamente⁹. A crise da dívida ocorre primeiramente porque quase cessam os investimentos estrangeiros diretos no país, chegando a ser até negativo em 1986, com um saldo de 261 milhões de dólares;

⁹ Para se ter uma ideia a taxa de juros média anual – *Prime-rate* – em 1971 era de 5.25% contra 20,18% em 1980 – BANCO CENTRAL (1997).

simultaneamente ocorre forte pressão dos credores para amortizações e pagamentos de juros que forçaram o governo brasileiro a remeter montantes elevados ao exterior. Somente as remessas de juros ficaram em torno de 10 bilhões de dólares ao ano; considerando-se as amortizações, as mesmas se elevam aproximadamente a 22 bilhões. Os superávits da balança comercial, em decorrência do grande crescimento da economia mundial e da desvalorização cambial, foram as principais fontes de recursos externos para o Brasil que, apesar de elevados, eram insuficientes para honrar a totalidade da dívida. Nesta década, foram envolvidas inúmeras e complexas negociações com credores internacionais e instituições financeiras e governamentais¹⁰.

Gráfico 1 – Situação das contas externas do Brasil – década de 80



Fonte: Elaborado pelo autor com dados fornecidos pelo Banco Central, 2007.

A crise da dívida atrasou sobremaneira o crescimento econômico brasileiro em face do envio massivo de recursos ao exterior (CARNEIRO, 1993, p.160). Neste contexto, onde a restrição de importações imperava, era de se esperar que uma abertura para importação de equipamentos mais

¹⁰Exemplos: 1) O Plano Brady foi uma iniciativa dos Estados Unidos com a finalidade de socorro financeiro a países com elevada dívida externa. O Brasil foi signatário deste plano, concluindo o acordo em 1989. 2) Empréstimos do Clube de Paris.

avançados para modernização das indústrias estava limitada, bem como, a concorrência direta com produtos estrangeiros. Coutinho (1997, p.84) aponta também que o declínio dos investimentos, associado às dificuldades de exportação aos mercados de países desenvolvidos, levou a indústria brasileira a uma defasagem na absorção de tecnologia e de métodos organizacionais.

3.1 Inserção brasileira ao mercado globalizado e a estabilização econômica

A partir da década de 1990 houve um influxo de capitais externos, muito em função de grande oferta em países credores, o que permitiu, em parte, a renegociação das dívidas. No Brasil inicia-se o processo de abertura econômica através do Plano Collor, ainda por redução das alíquotas alfandegárias, mas somente com o Plano Real este processo se concretizou e inseriu definitivamente o Brasil no mercado globalizado.

Após diversos fracassos nos planos de estabilização econômica, o Plano Real, com base na apreciação cambial, obtém sucesso e reduz definitivamente a inflação. O câmbio mantinha uma paridade semifixa e assimétrica com o dólar; isto significava que R\$1 real não podia valer mais do que U\$1 dólar. Por um bom período para comprar U\$1 dólar era necessário desembolsar apenas R\$ 0,83. Esta apreciação forçada mantinha os níveis de importações elevados, pressionando os preços do mercado interno para baixo.

A apreciação forçada do câmbio impunha mais duas consequências importantes para a economia brasileira. A primeira, em decorrência do aumento da renda que despertou a demanda reprimida, aliada ao aquecimento econômico que fomentava as importações, causou uma inversão na balança comercial, um superávit de mais de 10 bilhões de dólares em 1994, obtendo-se um déficit de pouco mais de 3 bilhões de dólares (como podemos verificar no Gráfico 1), perdurando o estado de déficit até 2000.

De acordo com BACHA (1997, p.49) a fragilidade das contas externas mexia com as expectativas dos agentes econômicos em relação ao fracasso do Plano, os quais antecipavam o envio de dólares para o exterior, o que reduziu sensivelmente as reservas internacionais. As reservas internacionais chegaram a apenas 10 bilhões de dólares em meados de 1995, forçando o

governo a elevar significativamente os juros, solucionando momentaneamente o problema das reservas internacionais que atingiram já no fim de 1995 o montante de 59 bilhões de dólares, a maior parte com capital de curto prazo. Também colaborou com a elevação das reservas cambiais o início do Programa Nacional de Desestatização que, além de recursos reais, aguçou as expectativas lucrativas dos investidores estrangeiros.

A segunda consequência importante está relacionada ao desempenho das empresas. Com a redução das alíquotas alfandegárias no Plano Collor, iniciou-se um processo de concorrência com empresas estrangeiras, mas ainda incipiente devido à desvalorização do câmbio. A implementação do câmbio supervalorizado expôs frontalmente a indústria brasileira à concorrência internacional e, se considerarmos ainda o desaquecimento da economia devido à elevação dos juros, tornou impraticável a atividade industrial.

Para Coutinho (1997, p.91) o processo de estabilização, ancorada num câmbio artificial, está sendo muito caro para o Brasil, em virtude da desindustrialização de alguns setores e desnacionalização de muitos segmentos industriais, com exceção de alguns setores, tais como, commodities, montadoras de automóveis e bens duráveis. De qualquer modo, verificou-se neste período um grande número de falências e inadimplências, inclusive no setor bancário.

3.1.1 Reação à desindustrialização

Certamente, a pressão política, o grau de complexidade e a internacionalização da indústria brasileira impediram a desindustrialização total, como ocorreu na Argentina. Setores mais fortalecidos conseguiram vantagens governamentais, as filiais de multinacionais tiveram que mudar de status e se modernizar, outras empresas lideraram o processo de importação, outras, de menor aporte financeiro, fundiram-se com empresas estrangeiras ou simplesmente foram incorporadas por elas e, por fim, a mudança radical em diversos setores industriais controlados pelo Estado, que passou para a iniciativa privada, basicamente, estrangeira.

Também é certo que houve mudanças consideráveis na estrutura industrial brasileira, inserindo-se esta no novo modelo tecnológico-

organizacional. Embora se apropriando do novo modelo organizacional, isso contribuiu significativamente para os ganhos de produtividade; a indústria ficou dependente de bens de capital tecnologicamente mais avançado, pois a opção de importação dessas tecnologias está diretamente ligada à sobrevalorização do câmbio, quando a importação é compensatória¹¹, entretanto, explosiva para a balança comercial.

Para Bielschowsky (1996) quanto ao acesso à tecnologia, não há restrições de ordem econômica e os maiores problemas são a insuficiência de pesquisa científica e tecnológica, bem como a escassez de empresas brasileiras no exterior. Em nosso entendimento são verídicos os problemas de investimentos em P&D e deveria haver uma inflexão neste sentido, mas num curto prazo isso é improvável em decorrência do modelo histórico de desenvolvimento da indústria brasileira. Também compactuamos que poucas empresas nacionais competem diretamente em outros países, o que poderia nivelar o padrão tecnológico das filiais e trazê-la para a matriz¹². Entretanto, quanto às restrições econômicas, nosso entendimento difere. Quando houve a sobrevalorização do real frente ao dólar houve um aumento significativo na importação de bens de capitais, sobretudo enquanto perdurava o crescimento econômico, pois com o câmbio sobrevalorizado reduzia-se sensivelmente o custo de importação.

Como podemos observar no Gráfico 2, em 1994 e 1995 o crescimento na formação bruta de capital fixo foi respectivamente de 14,25% e 7,29%, quando na implantação do Plano Real, ancorado artificialmente num câmbio sobrevalorizado, o que possibilitou a importação de capitais com relativa facilidade econômica. A partir daí, com a desvalorização cambial gradativa e contínua, verificamos uma tendência significativa de queda, excetuando 1997, ano de intensa privatização. Neste sentido, podemos afirmar que, de certo

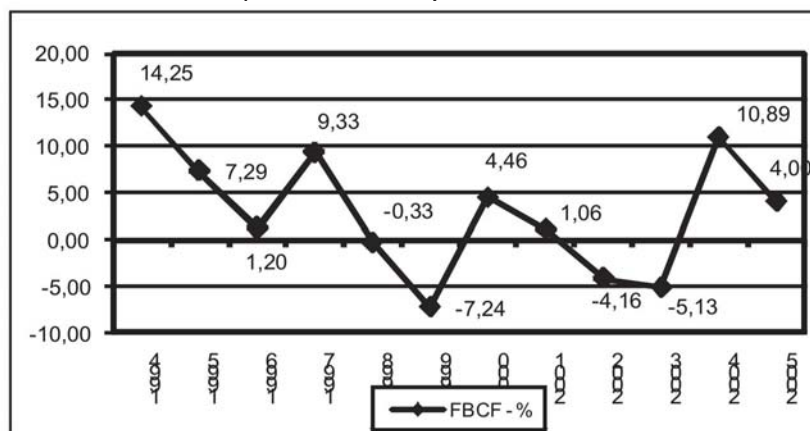
¹¹ As indústrias com maiores aportes financeiros conseguiram modernizar seus equipamentos através da importação, aproveitando-se do câmbio sobrevalorizado em 1994-95.

¹² Isto é contraditório, pois normalmente as matrizes são detentoras do conhecimento tecnológico e exporta para as filiais. Mas em se tratando de empresas oriundas de países tecnologicamente menos avançados é de se esperar que suas filiais em países desenvolvidos tenham maior contato com essas tecnologias e, portanto, exportariam estes conhecimentos para as suas matrizes.

modo, a restrição de ordem econômica para a aquisição de novas tecnologias vai depender diretamente (ou pelo menos) da variação cambial. A partir de 2003 há uma inversão na queda, provavelmente em decorrência do crescimento mundial e do Brasil.

Além do mais, uma vez que o parque industrial esteja modernizado com modelos importados, num determinado período passa a ter ganhos significativos de produtividade e por um longo período estas empresas não renovarão seus equipamentos, o que é natural; os ganhos de produtividade se estendem, pois nenhuma economia sustenta o câmbio supervalorizado por muito tempo, principalmente em países em desenvolvimento. O câmbio desvalorizado inviabiliza a importação de bens de capital de um modo global, exceto para setores específicos e, como a indústria brasileira não possui a cultura de investimento em P&D, fica refém do que é produzido no exterior e espera por uma conjuntura favorável para renovação do parque industrial, ou em caso de extrema concorrência, fica na perspectiva de grande crescimento econômico.

Gráfico 2 – Formação Bruta de Capital Fixo – Taxa de crescimento

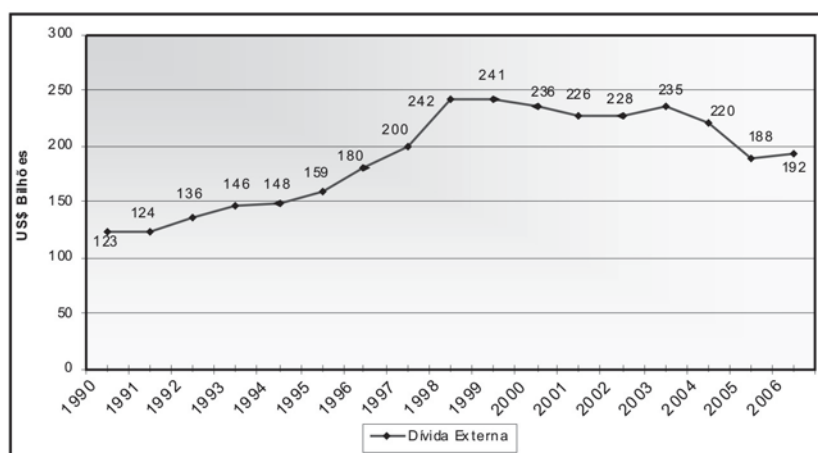


Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do IBGE, 2007.

Devido às mudanças ocorridas na indústria brasileira frente ao novo cenário e considerando os níveis de produtividade alcançados, com exceção de determinados setores, há uma análise predominante. Conforme

Castro (1997, p.115), estes ganhos são decorrentes de forte dispensa de trabalhadores, das mudanças organizacionais, da terceirização e do aumento no coeficiente de importação; além das parcerias, fusões e ampliação da capacidade de produção, há também certo consenso de que as estratégias das empresas, passada esta fase, deveriam buscar a produtividade, investindo em pesquisa e desenvolvimento, o que praticamente não aconteceu.

Gráfico 3 – Dívida Externa Brasileira



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Bacen, 2007.

De qualquer modo, na década de 90 a estrutura da indústria brasileira modificou-se radicalmente. No enfrentamento com concorrência externa, as empresas tiveram que se modernizar. Aqueles segmentos com menor aporte financeiro foram absorvidos ou fundidos a empresas estrangeiras, e as empresas estatais foram privatizadas e arrematadas, em sua maioria, por consórcios também estrangeiros; porém essa transição custou muito caro para a saúde financeira do país, que pagou juros astronômicos para financiar a estabilização monetária.

Neste contexto, o endividamento externo ampliou-se perigosamente, como podemos observar no Gráfico 3, quando em 1998 e 1999 ultrapassou um montante de 240 bilhões de dólares. Além dos juros, o

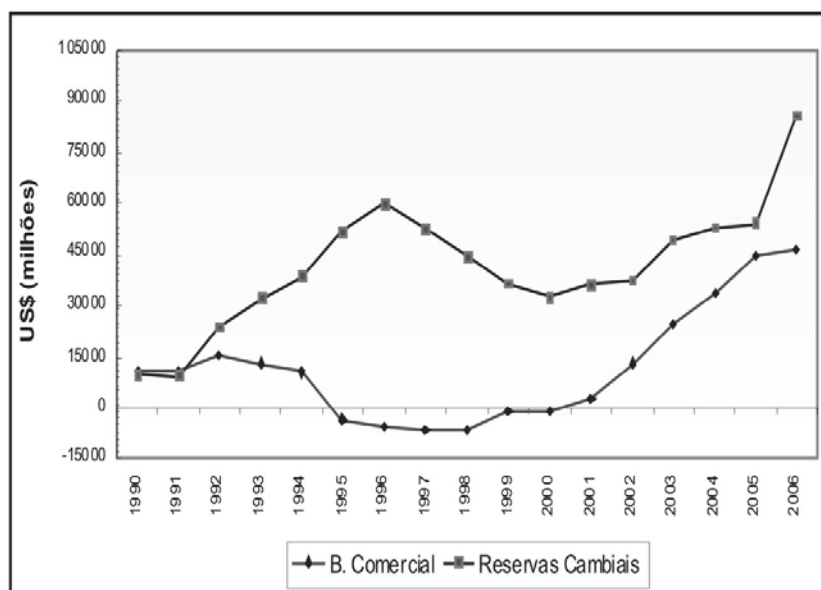
déficit contínuo na balança comercial também foi decisivo para a ampliação do endividamento; a continuidade deste processo aumentava a vulnerabilidade da economia brasileira, ainda mais quando se conhecia o efeito das crises internacionais em países que adotaram modelos de crescimento econômico similares ao do Brasil, por exemplo, a crise do México. Esses fatores criavam outra consequência: quanto maior a vulnerabilidade econômica, maior era o repatriamento de capitais externos, antecipação de lucros e dividendos; e seguido também do envio de capital nacional aos mercados mais seguros, todos esses ingredientes afetavam diretamente o equilíbrio das contas externas brasileira.

4 Câmbio: a armadilha original desarmada

Como podemos observar nos Gráficos 3 e 4, a partir de 2000 a balança comercial começa a dar sinais de recuperação, reduzindo o déficit, que se prolongava há meia década, ainda tímida, mas como uma tendência. A dívida externa em 1998/99 ultrapassou 240 bilhões de dólares, as reservas internacionais, com uma forte tendência de queda, chegavam a apenas US\$ 33 bilhões em 2000; sendo elas sustentadas pela elevação astronômica da taxa SELIC, alcançavam um índice de 45% em março de 1999, para evitar novas sangrias de capitais. O risco-país¹³ aumentava significativamente, o que reduzia a entrada de capitais no país. Quanto mais alto o risco-país, maiores eram as elevações das taxas de juros e maiores os atrativos para os investidores/especuladores de curto prazo. Entretanto, esse mecanismo funcionou até 1998, ano que atraiu em torno de 38 bilhões de dólares de capital de curto prazo; já em 1999 a elevação da taxa de juros em até 45% atraiu uma média anual de apenas 24,5 bilhões de dólares. Isto significava que o risco de inadimplência era elevado, dado o ocorrido na Argentina, país que não conseguiu honrar com seus compromissos externos.

¹³ Indicador do grau de confiança – é um termômetro para a compra de títulos brasileiros no exterior e também para o ingresso de capitais no país.

Gráfico 4 – Evolução das reservas internacionais e da Balança Comercial 1990-2006

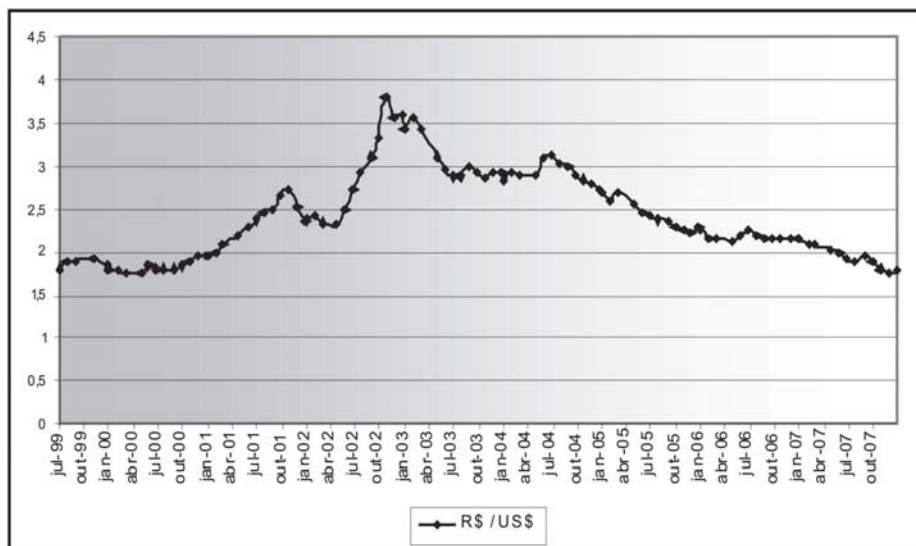


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Bacen/IPEADATA, 2007.

A crise implicou no desaquecimento da economia e consequente queda de popularidade do presidente FHC e, por outro lado, o fortalecimento de Lula, o que é confirmado em 2002 quando é eleito.

É num contexto político-econômico conturbado que Lula assume a presidência em 2003. O cenário caótico das contas externas apontava para uma solução catastrófica, segundo alguns analistas de mercado, pois o então candidato tinha um histórico contrário à política econômica estabelecida. As especulações começaram a tomar força no ambiente econômico, o câmbio se desvaloriza, chegando a quase R\$ 3,00 por cada dólar (Gráfico 5). A elevação das taxas de juros para 25% e a indicação de Henrique Meireles para presidente do Banco Central e de Palocci para o Ministério da Fazenda acalmaram os ânimos e seguraram a evasão de divisas, mas não as especulações. Certamente o momento era propício.

Gráfico 5 – Evolução do câmbio brasileiro em relação ao dólar



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Bacen, 2007.

Por outra ótica, a especulação imposta pelo mercado financeiro, principalmente em relação ao câmbio, determinou o rumo da política econômica no início do mandato do governo Lula. Primeiro, impediu transformações radicais nos rumos da economia brasileira garantindo, assim, a continuidade do modelo adotado pelo capital em nível mundial, pois uma convulsão econômica poderia causar uma desestabilidade política e enfraquecer o governo. Segundo, sendo o câmbio livre, o nível de especulação realizou uma grande desvalorização da moeda brasileira em relação ao dólar, permitindo o aumento das exportações em decorrência dos ganhos de produtividade cambial das indústrias no Brasil e invertendo a condição deficitária da balança comercial, superando 13 bilhões de dólares em 2002. Mantido os níveis das taxas de juros, evitou-se a fuga de capitais externos que, associados com o superávit comercial, retomaram o crescimento das reservas cambiais.

Com o câmbio ainda em relativa desvalorização em relação ao dólar, o dinamismo da economia mundial, o crescimento das exportações de

bens manufaturados e semifaturado e a alta dos preços das commodities brasileiras no mercado internacional a balança comercial brasileira teve um superávit de mais de US\$ 44 bilhões, promovendo a retomada do crescimento econômico, mas principalmente das reservas internacionais, que em 2005 já atingia mais de 53 bilhões de dólares. Podemos somar a esse cenário a redução da dívida externa que caiu de US\$ 238 bilhões em 2000 para R\$ 188 bilhões em 2005.

A armadilha do câmbio¹⁴ original foi desarmada no governo Lula contrariando importantes interpretações de que o Brasil não se sustentaria economicamente, baseados no mecanismo montado pelo Plano Real: estabilização – abertura econômica – financiamento do déficit com aumento das reservas cambiais – atração de capitais por elevação das taxas de juros, e assim por diante. Não se trata aqui da defesa dos instrumentos utilizados no Plano Real, mas da observação dos fatos. Coutinho e Belluzzo (1996) argumentam que este modelo de estabilização diferiu largamente do processo de endividamento dos anos 70 e 80, que financiou direta e indiretamente os projetos de substituição de importações. Essa nova etapa de endividamento em moeda estrangeira aumenta muito a vulnerabilidade da economia brasileira a um choque externo. Caso as condições estabelecidas perdurassem, certamente seríamos extremamente vulneráveis a choques externos, como já foi constatado em relação às crises do México, da Rússia e da Ásia. Entretanto, o cenário mudou, a qualidade das reservas internacionais é melhor; não confortáveis, mas suficientes para uma reação com consequências menos traumáticas para a o crescimento econômico.

5 Conclusão

Este texto buscou contribuir através de uma visão panorâmica sobre o processo de transformação estrutural que a economia brasileira sofreu ao longo da sua história. A agropecuária foi um dos pilares das atividades produtivas no Brasil; por um longo tempo foi ela quem deu as coordenadas da

¹⁴ Ver Delfim Neto (1997)

economia, sustentando com seus superávits externos as importações dos mais diversos produtos, inclusive primários. A crise do café pôe fim a este ciclo e se fez necessário uma mudança radical na estrutura produtiva. Surge então o processo de industrialização substitutiva de importações e somente na década de 80 podemos nos considerar definitivamente como um país industrializado. Quando finalizamos esta fase descobrimos que em nível internacional surgia um novo padrão de produção e que se mantivéssemos a mesma estrutura industrial, nosso nível de competitividade estaria comprometida. Entretanto, a opção substitutiva de importação, demandou grande aporte de recursos externos e a opção de manter o crescimento econômico elevado em momentos de crises internacionais, como a crise do Petróleo, afetou diretamente o balanço de pagamento. Enquanto os países mais industrializados modernizavam seus parques industriais, o Brasil e os demais países em desenvolvimento estavam em sérias dificuldades com a crise da dívida externa e todos os esforços eram voltados para superávits comerciais, pois a liquidez internacional estava restrita. A repatriação dos capitais externos abarrotou os países credores e, simultaneamente com a mundialização do capital, foi determinada a nova ordem mundial: estabilidade de preços, abertura econômica, privatização e desregulamentação financeira.

Com o Plano Collor inicia-se o processo de abertura econômica que é concluído com o Plano Real em 1994. A primeira fase do plano foi bem sucedida. Ancorado na sobrevalorização do Real, manteve-se a estabilidade de preços e, simultaneamente com o aquecimento da economia, os níveis de importação cresceram significativamente, causando sucessivos déficits, os quais eram financiados com recursos externos a juros elevadíssimos, aumentando o endividamento externo. Este ciclo criou uma armadilha para o balanço de pagamentos e conseqüentemente para o crescimento sustentável da economia, as previsões eram de *default*.

O Governo Lula é herdeiro desta armadilha, entretanto, o próprio mercado financeiro, com sua volúpia insana e alta dosagem de especulação, determinou uma desvalorização cambial que possibilitou uma inflexão na balança comercial, acumulando sucessivos superávits *records*; associadas a taxas de juros relativamente altas, as reservas internacionais cresceram gradativamente,

permitindo uma redução da dívida externa e dos juros e, conseqüentemente, desarmando a armadilha cambial original.

Entretanto, o mesmo processo especulativo que determinou uma desvalorização do câmbio, isto é, o receio da inadimplência e por isso a fuga de capitais, pode também ser determinante na valorização cambial. O ciclo virtuoso e seguro puderam aumentar a gana da lucratividade. Principalmente se associada a taxas de juros acima da média mundial e ao aumento astronômico das reservas cambiais num estado de câmbio livre, o excesso de oferta de dólares tende a apreciar o câmbio. Uma parte da nossa conclusão, também de Bielschowsky (1996), indica que os ganhos de produtividade da indústria brasileira durante o período crítico de abertura comercial e da inserção ao novo padrão organizacional-tecnológico, em nível global, não são suficientes para manter, ao menos, o equilíbrio da balança comercial numa situação de câmbio altamente valorizado. Assim, arma-se novamente a armadilha cambial, pois, perdurando esta situação de câmbio valorizado, inicia-se o ciclo: déficits comerciais – redução das reservas até determinado limite – dificuldade de financiamento – alta dos juros, e assim por diante.

O câmbio deve ser com banda assimétrica, aos moldes do Plano Real, mas invertida, isto é, de uma ponta o câmbio é fixado num patamar onde equilibra os níveis de produtividade da indústria brasileira com a média geral da indústria mundial, na outra ponta a determinação é livre. A justificativa para implementação da banda assimétrica decorre dos ganhos de arbitragem dos investidores, pois, quanto mais o câmbio é valorizado, maiores são os retornos financeiros em dólar; e para a ânsia do mercado não há taxa de equilíbrio, quando se trata de lucratividade, mas para o país e para a balança comercial, isso implica grandes perdas. Não avançaremos mais na argumentação por ser demasiadamente complexa e fugiria do objetivo deste trabalho.

SOUZA, Geraldo Martins de. Structural changes of the brazilian economy – Its historical evolution. **Economia & Pesquisa**, Araçatuba, v.10, n.10, p. 8 - 31, outubro. 2008.

Abstract: This work presents an overview about the evolution of foreign capital, considering the international relations that have occurred over time and the consequences for exchange rate and productivity of Brazilian economy. The arrival of the royal family in Brazil begins a process of connection with the foreign capital which, for that time, it was unprecedented. The coffee crisis in the early 1930s stops a phase of large trade surpluses and it arises with the need of a new model to foster the economic activity. In the 1950s and 1960s with a large foreign investment the process of import substitution industrialization is consolidated in terms of consumer durables. Only from the 1970s decade with the national development the process of import substitution is completed. Already in the 1980's decade it was noted that industrialization was already lagged behind the rest of the world, because emerged the new technological and organizational paradigm. In the 1990s, with the mechanisms imposed by capital, the Brazilian economy adheres to the globalization. Because of all this process, it was established a love-hate relationship with the foreign capital. On the threshold of the XXI century is required for economies to stabilize prices at any cost. Anchored by the currency appreciation, there were several problems in the external accounts.

Key words: Foreign exchange. Productivity. External debt. Trade balance.

REFERÊNCIAS

BACHA, E. Plano Real: uma avaliação. In: MERCADANTE, A. (Org.) **O Brasil pós-real**. Campinas: UNICAMP, 1997. p. 12-69.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Análise do mercado de câmbio**. Brasília: 1993. (Diversos números).

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Dívida Externa Brasileira: (Processo negocial 1983–1996)**. Brasília: 1997.

BIELSCHOWSKY, R.; STMPO, G. A internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura. In: BAUMANN, R. (Org.) **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus, 1996. p. 167-193.

BRASIL. Lei n.1807, 7 janeiro de 1953. Dispõe sobre operações de câmbio e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF. Disponível em: < <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/128790/lei-1807-53>> Acesso em: 20.01.2008.

CARNEIRO, D. D.; MODIANO, E. **Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984**. A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Campus: Rio do Janeiro, 1989.

CARNEIRO, R. Crise, ajustamento e estagnação: a economia brasileira no período 1947-89. **Revista Economia e Sociedade**, IE/UNICAMP, n. 2, 1993.

CASTRO, A. B., O Plano Real e o reposicionamento das empresas. In: Velloso, J.P.R.(org.). **Brasil: desafios de um país em transformação**, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1997.

CASTRO, A. B. & SOUZA, Francisco E. Pires. **A economia brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: VELOSSO, J. P. R. (Org.). **Brasil: desafios de um país em transformação**, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1997.

COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, n. 7, dez-1996, p.129-154.

DELFIN NETO, A. O Plano Real e a armadilha do crescimento econômico. In: MERCADANTE, A. (Org.). **O Brasil pós-real**. Campinas: UNICAMP, 1997. p.89-130.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

SERRA, J. Ciclo e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, L. **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1. p.56-1221.

SUZIGAN, W. **A indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

TEIXEIRA, M. P.; TOTINI, M. E. **História econômica e administrativa do Brasil**. São Paulo: Ática, 1989.