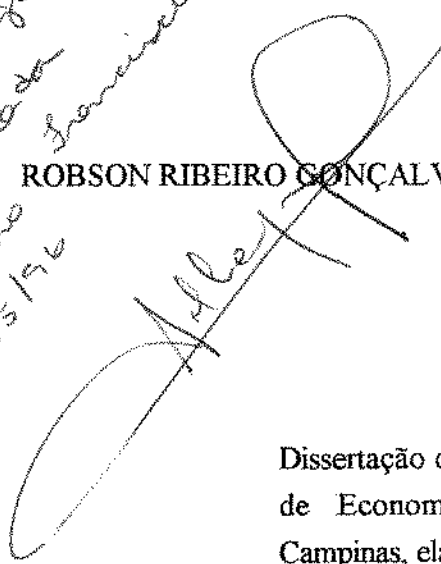


UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

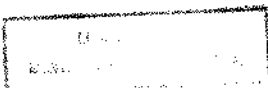
A REINserÇÃO PRODUTIVA BRASILEIRA:
um estudo a partir do desempenho exportador
dos anos 80.

ROBSON RIBEIRO GONÇALVES



Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto
de Economia da Universidade Estadual de
Campinas, elaborada sob a orientação do Prof. Dr.
Mariano Laplane.

Campinas, 1996.



*Este exemplar corresponde ao
original da Tese defendida
por Robson Ribeiro Gonçalves
em 31/05/96 e orientada pelo
Prof. Dr. Mariano Laplane
CPD/31/05/96*

UNIDADE	BC
N.º CIENTÍFICO	
VOLUME	
	27932
	667/96
	0 X
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	04/03/96
N.º CPU	

CM-00089589-8

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

G586r

Gonçalves, Robson Ribeiro

A reinserção produtiva brasileira: um estudo a partir de desempenho exportador dos anos 80 / Robson Ribeiro Gonçalves. -- Campinas, SP : [s.n.], 1996.

Orientador : Mariano Francisco Laplane.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Política comercial - Brasil. 2. Política industrial. 3. Exportação - Brasil. I. Laplane, Mariano Francisco. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título

No mundo econômico, seja no hemisfério teórico, seja no empírico, o longo prazo é uma província onde o aprendizado importa, e onde as estruturas não estão isentas de tendências evolucionárias.

Paráfrase a partir de J.FOSTER
"The Macroeconomics of Keynes: an
evolutionary perspective",
In Pheby (1990).

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos de praxe a todos os professores e funcionários do Instituto de Economia da UNICAMP, na pessoa de meu orientador, Prof. Dr. Mariano Laplane, por sua contribuição direta ou indireta no amadurecimento das idéias que expresso neste trabalho.

Uma menção especial ao Professor Mauricio Coutinho, exemplo de profissionalismo e espírito acadêmico, que com tanta atenção me recebeu neste Instituto, desde os primeiros contatos, antes mesmo de meu ingresso no programa de Mestrado.

Fico grato também ao sistema CAPES, pelo indispensável apoio financeiro durante os créditos e boa parte do período de elaboração desta dissertação.

E o maior de todos os agradecimentos à minha leitora mais atenta e crítica mais contundente, Ana Paula, por tudo.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	p. 01
1. ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E PADRÃO DE FINANCIAMENTO NO BRASIL ENTRE 1974 E 1982: constituição e crise frente à dinâmica mundial	p. 04
1.1 Contornos gerais do padrão de desenvolvimento industrial do pós-guerra e suas repercussões sobre o Brasil	p. 05
1.2 Estratégias internacionais de ajustamento produtivo	p. 12
1.3 Estratégia de desenvolvimento e padrão de financiamento no Brasil: 1974/1982	p. 25
1.4 Conclusões parciais	p. 35
Gráfico	p. 36
2. O SETOR EXTERNO DA ECONOMIA BRASILEIRA DURANTE OS ANOS OITENTA	p. 37
2.1 Os caminhos do ajustamento: uma análise a partir da evolução do balanço de pagamentos	p. 41
2.2 A competitividade revelada pela indústria brasileira e sua heterogeneidade	p. 47
2.3 Limites da análise e os fatores "sistêmicos" da competitividade	p. 68
2.4 Conclusões parciais	p. 80
Gráficos	p. 82
Nota explicativa	p. 84
3. A REINSERÇÃO PRODUTIVA BRASILEIRA: esboço de um debate .	p. 86
3.1 Consenso e dissenso sobre a proposta de abertura comercial do governo Collor	p. 87
3.2 Duas visões estilizadas sobre abertura e competitividade	p. 95
3.3 Uma avaliação crítica do debate	p.109
NOTA CONCLUSIVA	p.122
BIBLIOGRAFIA	p.126

INTRODUÇÃO

A história recente das chamadas economias emergentes da América Latina tem sido marcada por alguns episódios de turbulência e fragilização externas, na esteira dos processos de estabilização com "âncora" cambial. Em sua versão mais dramática, a crise mexicana de finais de 1994, tal processo rompeu a falsa impressão de que o excesso de liquidez internacional seria capaz de gerar uma posição confortável em termos de reservas, em contraste com o padrão crítico de restrição cambial, vigente ao longo da década de oitenta na América Latina.

Dentre as inúmeras lições oferecidas por estes acontecimentos encontra-se, sem dúvida, a importância crescente revelada pela inserção produtiva internacional, capaz de atuar como fator que contribui com uma maior estabilidade do balanço de pagamentos, *vis-à-vis* a volatilização dos fluxos externos de capital.

Na linha do que assinala Dow (1986), pode-se afirmar que economias "pequenas" e endividadas precisam apoiar-se em uma situação favorável em termos de desempenho comercial, a fim de evitarem que um perfil volátil das contas de capital acabe por gerar movimentos especulativos no mercado de divisas, capazes, por vezes, de propagarem efeitos instabilizadores pelo conjunto da economia, via balanço de pagamentos.

O presente trabalho surgiu de uma tentativa de por em relevo a problemática da inserção produtiva brasileira, exatamente quando eram colocadas em evidência as dificuldades de sustentação de estratégias de estabilização apoiadas em capitais financeiros externos de curto prazo. Assim, o texto terá como referencial implícito esta questão, de grande relevância no atual contexto da economia brasileira. No entanto, nossa atenção recairá sobre o padrão de inserção produtiva do país nos mercados internacionais, seu processo de constituição e o estado atual da discussão sobre as alternativas de conformação de um perfil sustentável de reinserção. Portanto, muito embora esteja além dos objetivos do trabalho analisar os rebatimentos de nossa inserção produtiva sobre a estratégia brasileira de estabilização, em curso desde meados de 1994, as vinculações

possíveis entre as duas temáticas são amplas e extremamente relevantes.

Esclarecidos estes elementos preliminares, na tentativa de situar nosso trabalho em relação às esferas produtiva e monetária que vinculam-se à dimensão externa da economia brasileira, é necessário deixar claro o escopo e os limites do texto que segue.

Nossa hipótese fundamental é que os mecanismos que promoveram a expressiva elevação do saldo comercial brasileiro ao longo da década passada foram marcados por aspectos nitidamente contraditórios, capazes de impor um "fôlego curto" ao esforço exportador dos oitenta. Assim, os elementos que favoreceram, a curto prazo, a ampliação da extroversão comercial do país (via exportações), também acabaram por impor limites à sustentabilidade desta mesma inserção externa a longo prazo. Além disso, acreditamos que a via liberal de reinserção produtiva, posta em cena desde o início do governo Collor e que defende as virtudes da ação das forças de mercado como principal fator a promover e revelar vantagens competitivas, mostra-se inadequada frente ao conjunto de deficiências (e potenciais) competitivos de nosso setor produtivo.

Em termos comparativos, o padrão brasileiro de inserção externa mostrou-se bastante distanciado de experiências exitosas de reinserção em nível mundial, em marcha desde meados dos setenta. Por outro lado, a evolução da composição da pauta brasileira de exportações, bem como a baixa participação do país nos fluxos internacionais de capital e tecnologia, demonstram e agravam o baixo dinamismo de nosso setor exportador, materializado, entre outros fatores, pela tendência cadente das margens de ganho nas vendas ao exterior ao longo da década passada.

Todo este cenário colaborou com a constituição de um relativo consenso acerca da insustentabilidade de nossa inserção produtiva externa, tal como esta se estruturou durante os oitenta. No entanto, dentro e fora do âmbito acadêmico, apresentaram-se distintas propostas de encaminhamento do necessário processo de reinserção produtiva do país, reservando, cada uma delas, diferentes papéis a serem representados pelos mecanismos de mercado e pelos os esquemas de coordenação entre os agentes econômicos, com vistas à capacitação competitiva.

Na tentativa de reunir elementos que permitam corroborar nossa hipótese básica de trabalho, estruturamos este texto da seguinte forma:

No capítulo 1, desenvolvemos uma análise comparativa de alguns processos nacionais de reestruturação industrial; o pano de fundo são os movimentos de ruptura do padrão de desenvolvimento vigente nas economias capitalistas desde o pós-Segunda Grande Guerra, com a inauguração e a redefinição de trajetórias tecnológicas que viabilizaram o prosseguimento da acumulação industrial nos países centrais e em algumas economias periféricas. No mesmo capítulo, apresentamos as linhas gerais da estratégia brasileira de ajustamento adotada na segunda metade dos anos setenta. O escopo central é indicar o contraste entre alguns casos de reinserção produtiva de sucesso e a opção brasileira, consubstanciada no II Plano Nacional de Desenvolvimento, de promover um aprofundamento da industrialização substitutiva de importações.

Tomando como ponto de partida a herança do projeto de desenvolvimento da "Era Geisel" e a crise financeira internacional de 1979/83, o capítulo 2 procura mostrar em que bases se constituiu o padrão brasileiro de inserção produtiva externa, em vigor desde meados dos oitenta, bem como os elementos contraditórios que impuseram um "fôlego curto" à capacitação competitiva do país durante a mesma década.

Finalmente, no capítulo 3, partimos da constatação básica e relativamente consensual acerca da insustentabilidade de nosso desempenho comercial a longo prazo. Tendo como referencial as propostas de reforma do governo Collor, de início dos anos noventa, procuraremos dar corpo a um debate reunindo dois conjuntos de proposições para o encaminhamento da reinserção produtiva brasileira. Apresentaremos versões estilizadas de uma "alternativa liberal", bem como de um esquema analítico inspirado no programa de pesquisa (neo)schumpeteriano. Do confronto entre estas duas vertentes, assim como da reflexão acerca das políticas industrial e comercial da gestão Collor, concluímos pelo alcance limitado de um encaminhamento de nossa reinserção produtiva centrado na atuação das forças de mercado, via processos de liberalização e desregulamentação.

Uma nota conclusiva encerra o trabalho.

CAPÍTULO 1

ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E PADRÃO DE FINANCIAMENTO NO BRASIL ENTRE 1974 E 1982: constituição e crise frente à dinâmica mundial.

O objetivo deste capítulo é apresentar a moldura geral dentro da qual se desenvolveu a ruptura do padrão de desenvolvimento industrial do pós-Segunda Guerra, bem como fornecer elementos que permitam uma avaliação comparativa da estratégia brasileira de ajustamento produtivo, corporificada no II Plano Nacional de Desenvolvimento. Este contorno, associado à crise internacional inaugurada nos setenta, possui sérias implicações para a inserção produtiva de todas as economias nacionais, a ponto de determinar alterações significativas na divisão internacional do trabalho.

Acreditamos que uma correta compreensão dos limites da reinserção produtiva brasileira, seja nos moldes em que esta se deu durante a década passada, seja como ela se coloca nos anos noventa, exige uma reflexão preliminar sobre os principais determinantes da capacitação competitiva internacional, recolocados após a crise e explicitados pelas diversas experiências de reestruturação produtiva, promovidas ou aprofundadas durante os oitenta.

Já é possível adiantar que os episódios de reinserção exitosa têm correspondido às estratégias bem-sucedidas de conciliação de potencial microeconômico a políticas públicas que permitam ao Estado, com diferentes graus e fórmulas de intervenção, coordenar ações com vistas ao incremento da competitividade. É importante advertir, no entanto, que este entendimento, adotado ao longo de todo o presente trabalho, está longe de ser consensual, como demonstram, por exemplo, as diferentes interpretações acerca do sucesso da reinserção produtiva dos chamados "tigres asiáticos" (ver Canuto, 1993 e Guimarães e outros, 1995). As várias dimensões do movimento de capacitação competitiva, e seus reflexos sobre a inserção externa, serão tratados com maior profundidade no capítulo seguinte, através de um esforço de

análise direcionado especificamente ao caso brasileiro, levado a efeito sem que se percam de vista os resultados do estudo comparativo, desenvolvido no presente capítulo.

1.1 Contornos gerais do padrão de desenvolvimento industrial do pós-guerra e suas repercussões sobre o Brasil.

A ordem econômica mundial constituída sob a hegemonia dos EUA no pós-Segunda Guerra assistiu a uma crise ampla ao longo da década de setenta, o que impôs uma sensível inflexão ao padrão de crescimento e à estrutura técnico-produtiva em nível global. Do reordenamento econômico que se seguiu resultaram alterações importantes na hierarquia característica da divisão internacional do trabalho, cujos impactos sobre a periferia capitalista continuam a ser sentidos.

É nesse quadro mais amplo que se insere a problemática da ruptura da trajetória de desenvolvimento dos países periféricos de industrialização tardia, ainda em curso; e isto porque, entre os resultados mais relevantes da crise mundial, estão a **ruptura do padrão de financiamento externo dessas nações**, somado a uma rápida e simultânea **ampliação do hiato tecnológico que as separa dos países centrais**. Se o primeiro fator acabou por fazer destes países, ao longo da década de oitenta, exportadores líquidos de capitais, o segundo é capaz de comprometer a sustentabilidade de sua frágil inserção econômica externa ao longo da década atual.

Mas a discussão desse quadro exige uma breve reflexão sobre seus antecedentes, a fim de esclarecer alguns de seus condicionantes de ordem mais geral.

Já nos anos sessenta o arranjo institucional firmado em *Bretton Woods* apresentava fissuras, decorrência, entre outros fatores, de seu caráter contraditório frente aos recorrentes déficits comerciais norte-americanos; a despeito disso, a crise da hegemonia internacional dos EUA só se explicitou com o abandono do padrão dólar-ouro, no início dos setenta.

A compreensão da crise que se seguiu é facilitada quanto tomamos aquele ponto do tempo - ou seja, a adoção do regime de câmbio flutuante pelos EUA - como referência para uma breve avaliação das linhas gerais do movimento da economia mundial no pós-guerra, assim como de seus impactos sobre as economias periféricas.

A *ordem econômica internacional* que se constitui com o final da Segunda Grande Guerra (ver Teixeira, 1993, cap. 1), a despeito de seu arcabouço político, social etc, teve entre seus aspectos centrais: (i) a constituição de um sistema financeiro internacional integrado - onde a moeda norte-americana desempenhava, contraditoriamente, também o papel de moeda internacional; (ii) a estabilidade e o amadurecimento progressivo do padrão técnico-produtivo da chamada Segunda Revolução Industrial; (iii) a difusão desta mesma base técnica para algumas regiões periféricas; e (iv) o acirramento da concorrência intercapitalista em nível mundial, fator relevante para a mesma difusão do padrão tecnológico.

O progresso técnico associado àquele padrão de desenvolvimento produtivo vinculava-se a algumas características fundamentais das principais economias industrializadas, referentes à escassez de mão-de-obra barata e de certos recursos naturais, assentando-se, ainda, em uma fonte energética de baixo custo - o petróleo. Paralelamente, os setores metal-mecânico e químico atuavam como carro-chefe da expansão industrial, com fortes efeitos de encadeamento, sobremaneira sobre a agricultura, serviços, transportes e comunicações (Suzigan, 1989).

A partir desse conjunto de elementos é possível compreender - ainda que de maneira panorâmica - o longo ciclo expansivo atravessado pelas economias capitalistas centrais, e suas repercussões sobre a periferia capitalista.

A estabilidade e a difusão da base técnica permitiram um crescimento sustentado de longo prazo nos países desenvolvidos. Tal quadro possibilitou a constituição de um círculo virtuoso onde se conjugavam crescimento e progresso técnico. O maior exemplo dessa virtuosidade do padrão internacional de crescimento talvez seja o chamado "Milagre Japonês", movimento iniciado no bojo do esforço de

reconstrução, e que permitiu a rápida assimilação do padrão tecnológico vigente com a simultânea criação de uma ampla capacitação inovadora e de aprendizado.

A partir dos anos cinquenta, a periferia capitalista foi engajada nesse movimento de difusão e crescimento; tal "engate" decorreu da exacerbação da concorrência entre os blocos de capital em nível global em busca de novos mercados, matérias-primas e mão-de-obra baratas.

No entanto, a despeito da atração exercida pelo potencial em termos de lucratividade representado pelos mercados consumidores e pelos insumos baratos, ambos fatores presentes nos países periféricos, é indispensável notar que "(...) a presença da grande empresa estrangeira [no Brasil, como em outras partes da periferia capitalista] não se explica apenas pela existência de excelentes oportunidades de inversão a serem colhidas, mas, também, **em última instância**, pela própria dinâmica da competição oligopólica nos países centrais, cujo ponto de chegada consistiu, como se sabe, na conglomeração financeira e na expansão oligopólica em escala mundial" (Mello, 1991, p. 119 - grifos no original).

Especificamente no caso brasileiro, assistiu-se nesse período à constituição do chamado "tripé desenvolvimentista", envolvendo o Estado e os capitais privados nacional e externo. O investimento estrangeiro direto¹ prestava, assim, uma contribuição decisiva para a superação, ainda que parcial, do hiato tecnológico herdado das etapas anteriores da industrialização substitutiva de importações. A virtuosidade dessa associação deveu-se aos fortes movimentos de encadeamento proporcionados não apenas pela entrada de capital estrangeiro de risco, como também ao papel ativo do Estado; este último responsabilizou-se por investimentos em infra-estrutura e insumos básicos, agindo igualmente como importante agente concentrador de capital, através dos diversos mecanismos de transferência de renda de que soube lançar mão.

¹ Nesta alternativa de superação das deficiências relativas e absolutas na geração-assimilação de progresso técnico parece residir uma particularidade essencial de algumas experiências de industrialização tardia e periférica, entre as quais a brasileira.

Retornando ao cenário mundial, os anos sessenta foram marcados por crescentes movimentos de especulação contra a moeda norte-americana, decorrentes da expansão da oferta internacional de dólares, resultado do desequilíbrio das contas externas da economia hegemônica. Tal quadro permitiu uma ampliação sensível da liquidez internacional, com a adoção esporádica de medidas de caráter meramente conjuntural, com vistas a manter a posição de moeda-chave desempenhada pelo dólar, mas que não colocavam em questão as linhas mestras do sistema de *Bretton Woods* - e sua contradição inerente de manter o dólar simultaneamente como moeda nacional e internacional.

A despeito de potencializar os movimentos especulativos na esfera cambial, tal "política" de continuada expansão da liquidez internacional foi em parte responsável por um *boom* sincronizado das economias centrais durante a segunda metade dos sessenta e início dos setenta, ampliando sensivelmente os fluxos de comércio e de capitais de empréstimo em nível mundial.

Configurou-se, assim, o fôlego final do padrão de desenvolvimento do pós-guerra; a aceleração do crescimento entre os anos de 1970 e 1973 apenas acentuou o desequilíbrio externo da economia hegemônica, impondo a alteração de seu regime cambial, com o abandono da paridade dólar-ouro. Na seqüência, assistiu-se ao primeiro choque de preços do petróleo, fato capaz de solapar a base energética do paradigma técnico-produtivo vigente.

Tal somatório de elementos acirrou o clima de instabilidade macroeconômica em âmbito global, tanto no que se refere às variáveis monetárias - por conta da volatilização de taxas de câmbio e juros e dos próprios fluxos de capital -, quanto pelo lado das variáveis reais - afetadas pela crise no campo energético, e pela exaustão do processo de difusão do padrão produtivo.

No caso norte-americano, um movimento de ajustamento produtivo de dimensões mais amplas foi retardado pelo direcionamento dado à política econômica em resposta à brusca alteração nos preços relativos internacionais. Como assinala

Teixeira (1993, pp. 98 e segs.) o *Federal Reserve* coordenou, pelo menos até 1979, uma política de administração da demanda agregada com desvalorização cambial. Naquela conjuntura, não apenas o ajuste produtivo foi adiado - e com ele a tentativa de redefinir a competitividade econômica norte-americana -, como a reciclagem dos excedentes financeiros da OPEP propiciou uma considerável expansão da liquidez internacional e do mercado de eurodólares. Pode-se dizer, em síntese, que a postura adotada na condução da política econômica norte-americana até 1979 foi no sentido de acomodar o choque de preços, permitindo que as variáveis monetárias buscassem se acomodar, ainda que precariamente, em um novo patamar, sem que fossem afetadas ainda mais as principais variáveis reais de sua economia.

Em simultâneo, a partir de 1974, o Brasil engajava-se num amplo projeto de desenvolvimento com alteração da base produtiva, ainda, em linhas gerais, na velha tradição substitutiva de importações: o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). As características dessa estratégia e sua vinculação com o quadro internacional mais amplo serão tratados com cuidado adiante.

No período que se seguiu ao ano de 1979 inicia-se uma importante inflexão no quadro internacional. Ao segundo choque do petróleo somou-se o choque dos juros internacionais, marcando uma alteração decisiva da política econômica norte-americana. No dizer de Tavares (1992), a elevação dos juros e a revalorização de sua moeda consistiram numa tentativa empreendida pelo governo dos EUA com vistas a reafirmar sua posição de hegemonia em nível mundial.

Sem nos aprofundarmos nesta discussão, devemos concordar com a autora em um outro aspecto essencial apontado: a inflexão de política econômica em que consistiu a nova estratégia norte-americana de ajuste, exatamente como decorrência da posição central ocupada por aquela economia, exacerbou o processo, já em gestação, de alteração do padrão de desenvolvimento através da inauguração de novas trajetórias tecnológicas, com vistas a renovar o vigor do crescimento industrial. O desenrolar deste processo impôs acentuadas mudanças à divisão internacional do trabalho, que decorreram, por sua vez, do reordenamento produtivo a que se submeteram diversas

economias nacionais, na tentativa de responder ao ajuste do balanço de pagamentos norte-americano e à exaustão do antigo paradigma técnico-produtivo.

É importante destacar que não houve espaço para o reordenamento do arranjo institucional do sistema financeiro internacional, preservando-se, num contexto de taxas de câmbio flutuantes e total abandono do padrão dólar-ouro, os mesmos organismos financeiros supra-nacionais criados em *Bretton Woods*.

A combinação de elevadas taxas de juros e de valorização cambial fizeram com que a economia norte-americana atraísse fortemente recursos reais e financeiros de todo o mundo. Desta forma, a resposta de algumas economias industriais deu-se no sentido do estímulo à competitividade externa, com vistas a evitar que o ajustamento norte-americano acabasse por resultar no desequilíbrio de suas contas externas e na fragilização de suas moedas.

Constituiu-se, assim, uma estreita vinculação entre as políticas (e as restrições) macroeconômicas, industrial e de comércio. Neste sentido, Suzigan (1989, p. 16) afirma:

"Na verdade, o que comanda a reestruturação do setor produtivo nos países avançados é a política macroeconômica [conservadora]. No entanto, com variados graus e formas de intervenção, cada país implementa medidas de política industrial (explícitas ou implícitas, positivas de ajustamento ou defensivas) que compensam, ao menos em parte, os efeitos de políticas monetária e fiscal ortodoxas."

Desta forma, tais fatos envolveram, com nuances diversas, um esforço de conjugação de ações tanto na esfera dos Estados Nacionais quanto dos capitais privados, que acabaram por resultar em um importante impulso ao crescimento da produtividade e à competitividade externa destas mesmas economias, através de um movimento de rápido deslocamento da fronteira tecnológica. Conclui-se, portanto, como Tavares (1992), pela **necessidade de tratar de forma integrada os aspectos macroeconômico e industrial** das mudanças na divisão internacional do trabalho decorrentes deste quadro.

Mas é exatamente das particularidades do ajuste produtivo em nível nacional que emergem as múltiplas reinserções no quadro internacional, desenhado a partir do final dos setenta. Representem tais alterações produtivas uma "modernização conservadora" (à la Tavares, 1992) ou uma "terceira revolução industrial" (à la Coutinho, 1992), o fato é que as condições efetivas de readaptação dos diversos parques produtivos nacionais ao novo quadro de referência técnico-industrial parece estar direcionando a nova hierarquia internacional em termos de potencial econômico.

No que se refere à periferia capitalista, essa reinserção reveste-se de particularidades adicionais. Se, como afirma Mello (1991), a industrialização periférica é problemática porque tardia, o que dizer desta mesma industrialização num quadro de intensas alterações do cenário internacional, que envolvem simultaneamente aspectos financeiros e produtivos? Pois ambos os aspectos colocaram-se continuamente como desafios ao prosseguimento de nosso processo de desenvolvimento, pondo em relevo as questões do financiamento e do atraso tecnológico nos países periféricos.

Especificamente no caso brasileiro, destaca-se a relevância do projeto de desenvolvimento posto em marcha a partir de 1974, seja por conta de sua natureza intrínseca - suas propostas e dimensões, sua importância no âmbito da industrialização substitutiva de importações -, seja por conta do momento de sua implementação, no que se refere ao contexto internacional mais amplo, que acabamos de enfocar.

Portanto, com intuito de apresentar uma análise comparativa da estratégia de ajustamento produtivo brasileira, é necessário explorar com mais cuidado algumas das características mais relevantes do II PND, buscando caracterizar, sobretudo, suas vinculações com o padrão de financiamento adotado e com a natureza das alterações na base técnica, efetivamente promovidas. Antes, porém, vamos analisar as principais características do ajustamento produtivo dos anos setenta, tanto nos países centrais quanto em alguns dos novos países industriais.

1.2 Estratégias internacionais de ajustamento produtivo.

Em termos gerais, a reestruturação produtiva iniciada durante os setenta nos países industrializados vinculou-se à tentativa de recuperar o vigor do desenvolvimento industrial diante de uma série de novas restrições, macroeconômicas e produtivas, surgidas e/ou exacerbadas desde o início da década. O clima geral de instabilidade internacional, inaugurado com o fim do padrão dólar-ouro em 1971, foi sensivelmente agravado pelos dois choques de preços do petróleo e pelo choque de juros de 1979. Em geral, os países industriais adotaram estratégias visando o ajuste do balanço de pagamentos que conjugavam políticas monetária e fiscal restritivas à adoção de taxas de câmbio flexíveis. Porém, segundo Tavares (1992), tal somatório de elementos acabou por exacerbar a volatilidade das variáveis reais e monetárias, dificultando o "reequilíbrio automático" das contas externas a partir da atuação exclusiva das forças de mercado.

Neste contexto, o processo de reestruturação produtiva envolveu um conjunto de fatores condicionados pela orientação das políticas macro, mas que não se restringiram à introdução de inovações em produtos e processos no âmbito estrito da atividade industrial; este movimento estendeu-se, igualmente, às técnicas gerenciais, às relações capital-trabalho e com clientes, fornecedores e mercado financeiro, atingindo as próprias estratégias concorrenciais.

A política industrial promovida pelos Estados Nacionais revestiu-se, com as particularidades inerentes a cada experiência histórica específica, de um duplo caráter (Suzigan, 1989):

(i) no que se refere aos segmentos ditos "maduros", representantes do antigo paradigma técnico-produtivo, tal política revelou-se "defensiva", ou seja, prendeu-se a esquemas de proteção e estímulos seletivos, com vistas ao *upgrading* de produtos e processos; o objetivo central esteve referido à sustentação ou ampliação da competitividade internacional, ameaçada pela ampliação e pulverização da produção mundial;

(ii) no que se refere aos segmentos emergentes, vinculados diretamente às novas trajetórias tecnológicas - como biotecnologia, novos materiais, processamento e transmissão de informações -, adotaram-se estímulos à construção de vantagens competitivas, com o objetivo de consolidar oportunidades de dinamismo futuro (ver também Coutinho, 1992).

Desde a ruptura da paridade dólar-ouro, a desvalorização da moeda americana, sobreposta ao primeiro choque do petróleo, atuou como um primeiro elemento de pressão sobre as principais economias industriais no sentido da busca do ajustamento produtivo. Após o segundo choque de preços do petróleo, e na conjuntura internacional marcada pela política do "dólar forte" - preponderante entre 1979 e 1985 -, a dupla caracterização das estratégias de ajustamento, indicada acima, vinculou-se à tentativa de compensar as restrições de ordem macroeconômica, impostas a partir da política externa dos EUA, e seus reflexos sobre a gestão macroeconômica dos mais diferentes países. O movimento centrípeto imposto aos fluxos de capital em direção à economia hegemônica gerou fortes tensões sobre o balanço de pagamentos dos países centrais - como de resto, de toda a economia mundial - impondo a necessidade de buscar a geração de um desempenho compensatório na esfera comercial.

Na disputa pelos mercados internacionais, definiram-se novas bases para a concorrência intercapitalista, tendo ganhado espaço crescente as políticas de coordenação de esforços entre o Estado e os capitais privados, seja através da atuação (indireta) dos instrumentais clássicos de política econômica sobre a esfera produtiva, via mercado, seja através da ação (direta) do setor produtivo estatal em segmentos considerados estratégicos, ou ainda através de uma presença orientadora e mais ou menos discricionária de órgãos oficiais.

Especificamente no caso americano, fez-se sentir a ausência histórica de uma política industrial explícita, em lugar da qual era utilizada a política de gastos públicos. Assim, a partir da crise dos setenta, a política fiscal, por meio de compras e incentivos públicos, foi utilizada como instrumento direcionador do investimento privado e de estímulo ao desenvolvimento de novos produtos. Este foi o caso típico da indústria

bélica, a qual atuou como o principal elemento gerador de progresso técnico. Contudo, não se observou um significativo movimento de integração entre o complexo militar e os segmentos mais próximos, tais como o mecânico e o eletrônico, fato que impôs importantes limites à difusão do progresso técnico gerado a partir do setor armamentista (ver Tavares, 1992 e Teixeira, 1992).

A política fiscal norte-americana foi também engajada na concessão de incentivos ao segmento de construção civil, o qual assistiu a um processo de desregulamentação e saneamento que acabou por contribuir com a recuperação do seu equilíbrio financeiro e dos níveis de investimento.

No entanto, os setores mais bem-sucedidos em termos de reestruturação na economia norte-americana foram aqueles já dotados de vantagens competitivas estruturais, tais como a química, a aeronáutica e a produção de computadores de grande porte, os quais puderam manter um padrão competitivo de inserção produtiva ao longo dos oitenta. Outros setores, tais como o automobilístico e o eletrônico, sofreram os efeitos da concorrência internacional ao longo da década, sobretudo no que se refere à indústria japonesa. Em outros, como têxtil e calçados, nos quais observou-se uma ausência quase completa de movimentos de reestruturação, ocorreu acentuada perda de competitividade externa, a qual foi sentida também no mercado interno, sobretudo até 1985, enquanto perdurou a valorização do dólar frente às principais moedas internacionais.

Em suma, os EUA constituem-se no exemplo típico da utilização da ação indireta dos instrumentos clássicos de política econômica com vistas a estimular a reestruturação produtiva. Pode-se dizer, ainda, que, enquanto as políticas monetária e cambial foram manejadas com vistas a promover uma alta no valor externo da moeda norte-americana, impondo uma importante restrição ao setor produtivo por conta da exacerbação da concorrência estrangeira nos mercados internos, a política fiscal, assumindo uma feição compensatória, procurou orientar seletivamente os estímulos à reestruturação.

No entanto, como vimos, o sucesso de tal movimento foi bastante restrito. Neste sentido, Teixeira (1993, p. 64) resume as linhas gerais dos limites impostos ao processo de reestruturação produtiva norte-americano como segue:

"As limitações do processo de reestruturação estão associadas a problemas estruturais do sistema produtivo americano, em particular o tamanho e a forma de organização das empresas, seu padrão de relacionamento com os bancos, sua baixa conglomeração e seu elevado grau de internacionalização."

Na Itália e na França, a ação do Estado deu-se através do próprio setor produtivo estatal, reestruturando e saneando setores em crise, especialmente os mais tradicionais, numa condução de política tipicamente defensiva. Na França, além da redução das dimensões dos setores mais afetados pela crise energética, estimulou-se o desenvolvimento dos segmentos de ponta (aeronáutica, armamentos, informática, entre outros) e o *upgrading* nos setores "maduros" como a química e a metalurgia.

Especificamente no caso italiano, a crise dos setenta atingiu a economia de forma menos intensa em relação às demais economias industriais, uma vez que os segmentos mais destacados da indústria italiana estavam entre os que menos sofreram com a elevação dos preços de matérias-primas e combustíveis - material de transporte e eletrônicos. Por outro lado, a presença mais direta do Estado no processo de reestruturação foi um dos fatores responsáveis pela elevação do déficit público, provocada tanto pelos esforços de saneamento de setores como o siderúrgico, como pelo aumento das transferências decorrentes do seguro desemprego.

Políticas oficiais estimularam a reordenação do relacionamento entre os setores produtivo e financeiro, com vistas a reduzir a dependência em relação às baixas taxas de empréstimo. Ao mesmo tempo, a entrada da Itália para o sistema monetário europeu em 1979 restringiu o raio de manobra da política cambial, muitas vezes utilizada no sentido de ampliar a competitividade da indústria, sobretudo em relação aos parceiros comerciais europeus. Assim, a elevação da lucratividade e da produtividade na indústria ao longo da década passada fez-se acompanhar por um processo de desendividamento das empresas; persistiu, no entanto, a fragilidade do setor financeiro,

com baixa presença nos mercados internacionais e pouca articulação de caráter orgânico com os grupos empresariais (Teixeira, 1993).

Ao longo dos oitenta, observou-se um processo de intensificação da conglomeração de empresas industriais de maior porte, enquanto ampliavam-se as relações verticais entre as empresas menores. A capacidade produtiva dos setores em crise foi muitas vezes reduzida, ao tempo em que os investimentos em P&D nos setores mais avançados tecnologicamente eram estimulados. Paralelamente, os setores "maduros" - tais como têxteis e calçados - obtinham um significativo *upgrading* de produtos e processos, ampliando e solidificando sua presença nos mercados externos.

Por seu turno, a Alemanha exemplifica o caráter de relativa oposição entre uma política macroeconômica de cunho marcadamente ortodoxo, convivendo com políticas setoriais discricionárias, ativas e defensivas, direcionadas ao setor produtivo.

A crise da primeira metade dos setenta gerou grande instabilidade na economia alemã por conta da volatilização cambial, das pressões inflacionárias, elevação do déficit público e acentuada redução do crescimento. Em meio a este quadro, a atuação do Banco Central alemão orientou-se pela restrição ao crescimento da oferta monetária, tendo como alvo tanto debelar o processo inflacionário quanto promover o ajuste do balanço de pagamentos - o qual apresentou déficit em conta corrente a partir do segundo choque do petróleo até 1981. Paralelamente, a autoridade monetária empenhou esforços bem-sucedidos no sentido da redução do déficit do setor governamental. O alto grau de integração entre o sistema financeiro e a indústria também prestou sua contribuição para que as restrições impostas pelas políticas anti-inflacionárias tivessem menor impacto sobre o avanço da reestruturação (ver Tavares, 1992).

Esta orientação ortodoxa da política econômica foi acompanhada, sobretudo após o segundo choque de preços do petróleo, de uma ação deliberada, centrada nos órgãos oficiais de pesquisa e tecnologia, no sentido de manter a competitividade da inserção externa do país. Os setores mais beneficiados foram

aqueles em que a Alemanha já detinha vantagens concorrenciais, tais como automobilística, química, metalurgia e mecânica de precisão, sobretudo através de investimentos no desenvolvimento de processos e produtos, inclusive os associados à produção de bens de capital. Do mesmo modo, preservou-se a prioridade dada à Comunidade Económica Europeia como mercado-alvo das exportações alemãs.

Como resultado, apesar de um arrefecimento das taxas de crescimento ao longo de toda a década de oitenta, a Alemanha pôde manter seu padrão histórico de inserção externa, sem que se observassem alterações significativas em termos dos segmentos mais bem-sucedidos na atividade exportadora.

No Japão, em linha com uma experiência histórica de êxito, o processo de reestruturação deu-se através de uma ampla integração dos mais diversos segmentos produtivos e financeiros, catalisados pela ação do MITI. Afetado de forma mais intensa pela elevação dos preços dos produtos básicos, quase que imediatamente após o primeiro choque do petróleo a economia japonesa passou a agir no sentido reorientar sua matriz interindustrial, através de políticas de carácter fortemente seletivo, com o objetivo de minimizar a dependência em relação a insumos primários importados.

Segundo Teixeira (1993, p. 65), os mesmos setores que haviam apresentado desempenhos expressivos durante os anos cinquenta e sessenta atuaram novamente como carro-chefe da recuperação já no período entre 1973 e 1978. A despeito de um arrefecimento pronunciado nas taxas de crescimento do produto - que haviam atingido marcas superiores a 10% a.a. na duas décadas precedentes -, entre o primeiro choque de preços do petróleo e o ano de 1978, os segmentos de máquinas elétricas e equipamentos de precisão acusaram uma taxa de elevação da produtividade da ordem de 9,3% e 19,3% a.a., respectivamente, contra uma taxa média da indústria de cerca de 4% a.a. Paralelamente, foram adotadas medidas de carácter defensivo com vistas a favorecer os setores mais atingidos pela elevação de custos de matérias-primas e combustíveis (alumínio e fibras sintéticas), como também pela redução da demanda mundial (construção naval e parte do setor produtor de aço) e do acirramento da concorrência externa (fibras de algodão e sintéticas).

Os segmentos de tecnologia de ponta, geradores e difusores de progresso técnico, assistiram a políticas coordenadoras mais incisivas, implementadas a partir do MITI, através da concessão negociada de incentivos à pesquisa com vistas à inovação. Dentre os mais beneficiados estão a biotecnologia, o setor de informação (semicondutores, informática, comunicação) e novos materiais; ainda assim, todo o conjunto da economia, inclusive os setores "maduros", em processo de redução da capacidade instalada, beneficiou-se da geração e difusão de novas tecnologias de informação, controle e técnicas gerenciais, as quais, em conjunto, permitiram a geração de um modelo industrial que resistiu às pressões de elevação nas taxas de desemprego, decorrentes da modernização produtiva.

Como resultado, o Japão caminhou no sentido de reduzir a capacidade instalada em setores com desvantagens estruturais vinculadas à matriz de insumos e/ou com excesso de oferta em nível internacional. Da mesma forma, expandiram-se acentuadamente as exportações, concomitantemente a um processo de alteração da pauta de produtos vendidos no exterior, no qual ganharam importância as máquinas e equipamentos do complexo eletro-mecânico, em detrimento dos eletrônicos de consumo. A expansão do saldo comercial, por outro lado, obrigou o crescimento da colocação de títulos públicos no mercado interno, alterando a orientação da política monetária e creditícia do governo e dificultando a discricionariedade na concessão de crédito ao setor produtivo - que também fora levada a efeito a partir da ação coordenadora do Estado, de forma bem-sucedida, em etapas anteriores da industrialização japonesa. Tal fato acabou por acentuar tanto a internacionalização do mercado financeiro japonês, com a ampliação das operações com instituições estrangeiras, quanto potencializou a importância da própria política industrial no estímulo à reestruturação. Apesar desta inflexão no relacionamento entre os setores financeiro e produtivo, persistiu um elevado grau de integração orgânica bancos-empresas, minimizando as tensões decorrentes das alterações na condução das políticas monetária e creditícia.

Por fim, a opção de ajuste da Inglaterra teve um conteúdo fortemente liberal, marcado por uma política agressiva de privatização, desregulamentação e liberalização do mercado de trabalho, norteadas pela crença nas virtudes dos mecanismos de mercado na realização do ajustamento produtivo.

Desde o primeiro choque do petróleo, observou-se uma ação coordenada das políticas fiscal, monetária e de rendas, cuja prioridade esteve no controle inflacionário e no reequilíbrio do balanço de pagamentos. Com a ascensão do partido conservador em 1979, porém, a ênfase do ajustamento passou a ser transferida para a elevação da produtividade global, no bojo do processo de liberalização econômica. Como consequência, a alta da produtividade, realmente observada ao longo da década, foi paralela à queda do emprego nas atividades primária e secundária, com uma importante ampliação do setor de serviços.

Ao mesmo tempo em que a produção de petróleo no Mar do Norte conferia dinamismo à economia e contribuía com o crescimento que perdurou por boa parte da década a partir de 1982/83, observou-se um certo movimento de especialização na economia inglesa, onde a indústria perdeu espaço para o desempenho de atividades de praça financeira internacional e para os serviços de alto valor, como seguros e fretes internacionais.

É interessante contrastar o padrão de ajustamento produtivo dos países centrais, que acabamos de analisar, com algumas das experiências dos Novos Países Industriais (NIC's), tanto da Ásia oriental quanto da América Latina.

No que se refere a economias como as da Coreia do Sul e Taiwan, observou-se uma importante influência da proximidade - não apenas geográfica - com o Japão. Assim, estes países acabaram por promover uma transição a partir de um típico processo de industrialização por substituição de importações aproveitando-se da linha de menor resistência na produção e exportação de bens com conteúdo tecnológico mais elevado, mas já relativamente difundidos - tipicamente, os eletrônicos de consumo.

Entre as décadas de cinquenta e oitenta, ambos os países caminharam de uma estrutura produtiva centrada em bens de consumo intensivos em mão-de-obra em direção a bens intermediários e de capital e, já nos anos setenta e oitenta, aproveitando as trajetórias exploradas pela indústria japonesa, passaram aos segmentos mais intensivos em ciência e tecnologia. Neste processo, foi marcante a presença discricionária do Estado na concessão de incentivos (financeiros, fiscais, técnicos etc) com vistas ao estímulo à conformação e reconversão industrial. No entanto, a substituição de importações dos NIC's asiáticos foi marcada por uma série de contrastes em relação, por exemplo, à experiência latino-americana.

Tanto a promoção de setores novos quanto a reestruturação de segmentos "maduros" foi orientada pelo objetivo geral do *upgrading* industrial. Favorecida pelos elevados níveis de conglomeração - sobretudo na Coreia -, a política industrial foi marcada por uma concessão negociada e condicionada de incentivos a partir do Estado. Desta forma, tanto a proteção em relação às importações quanto à própria penetração do investimento estrangeiro direto prenderam-se a metas de desempenho, inclusive exportador. Neste sentido, Guimarães e outros (1995, p. 39) assinalam:

"Trata-se de modelo baseado em um forte e articulado sistema de incentivos e de regulações restritivas, por vezes informais, e 'alavancado' tanto pela capacidade de monitoramento, de avaliação e de sanção da burocracia do Estado quanto por um modelo de organização industrial assentado (...) em grandes conglomerados multissetoriais (...), o que facilita a tarefa de acompanhamento dos resultados das medidas de política industrial pelo Estado."

Outro ponto relevante diz respeito ao padrão de financiamento da industrialização nos NIC's da Ásia. Foi marcante, sobretudo no caso coreano, que não se observou, ao final da etapa substitutiva de importações e ao longo do processo de crise mundial iniciado nos setenta, a fragilização financeira do Estado, típica da experiência latino-americana, e isto a despeito do papel ativo do governo no carreamento de recursos financeiros para a atividade industrial. Como assinala Canuto (1994a), o sistema de financiamento coreano foi marcado por políticas de desincentivo

ao consumo, fato que permitiu a concentração pelo sistema bancário (estatal) de recursos originados em poupança interna, gerando *funding* de longo prazo para o financiamento do investimento. Este tipo de articulação financeiro-produtiva, via Estado, permitiu, inclusive, que fossem levadas a cabo medidas restritivas ao investimento estrangeiro direto, sem que fossem comprometidos os esquemas de financiamento da estratégia industrial.

Um último aspecto em relação aos NIC's asiáticos diz respeito a uma semelhança importante com o as linhas gerais do movimento de reestruturação produtiva seguido nos países centrais, já assinaladas acima. Países como Coréia do Sul e Taiwan promoveram uma transição exitosa da industrialização substitutiva de importações através do estímulo à produção e exportação de produtos com mais elevado conteúdo tecnológico assim como, paralelamente, levaram a efeito processos de reestruturação nos segmentos mais tradicionais, como têxtil e calçados. As estratégias adotadas em relação aos setores "maduros" passaram, como em algumas da economias centrais, pela redução de capacidade instalada, realocação de plantas industriais com vistas à utilização de mão-de-obra a custos mais baixos etc.

No caso de duas das principais economias latino-americanas, México e Argentina, o processo de ajuste à crise externa aprofundou-se apenas durante os oitenta, e conduziu a uma sensível redefinição das políticas industrial e comercial. Observou-se, ainda que de forma não-linear, um desmonte do antigo aparato de proteção à indústria local, sem que fosse observada uma reinserção internacional próxima, por exemplo, à experiência dos NIC's asiáticos, com o desenvolvimento de um processo de transição a partir da industrialização substitutiva de importações (ver Guimarães e outros, 1995).

No início da década, a crise da dívida pressionou as economias latino americanas no sentido de um acirramento do protecionismo; as tentativas de correção dos desequilíbrios dos balanços de pagamento levaram a um movimento de desvalorização cambial acentuada e ampliação das barreiras tarifárias e não-tarifárias à importação, o qual perdurou até por volta de 1984. É importante notar que tanto na

Argentina quanto no México, a crise fiscal foi responsável pela redução dos incentivos fiscais e creditícios às exportações. Como alternativa, e tendo em vista a crítica situação cambial, adotaram-se mecanismos de desoneração de importações mediante compromissos com metas de exportação.

Durante a segunda metade da década assistiu-se a estratégias de progressiva abertura econômica, com remoção de barreiras à importação e à mobilidade de capitais, levadas a efeito no bojo dos programas de estabilização. Neste último período, predominaram a apreciação cambial e a redução do espectro tarifário incidente sobre as compras no exterior. Em linha com o esforço de estabilização, reduziram-se os incentivos fiscais à atividade industrial, ao mesmo tempo em que o processo de privatização conduzia a uma redução da presença direta do Estado no setor produtivo.

Ao final da década, em ambos os países, adotaram-se medidas de caráter horizontal, reduzindo - sem eliminar - os incentivos de cunho setorial. Muito embora alguns setores tenham contado como uma atenção particular por parte dos governos, a tendência geral de apreciação externa das moedas, somada aos processos de integração regional, têm sido o principal elemento de pressão (horizontal) no sentido de uma reestruturação ampla ao longo da cadeia produtiva, engendrando, por vezes, processos de desindustrialização e especialização internacional - fato marcante também na experiência chilena.

No caso argentino existe uma postura oficial no sentido de que o governo deve tão-somente disponibilizar instrumentos para a capacitação competitiva, sem eleger setores beneficiários explicitamente. A despeito disto, setores como têxteis, papel e alimentos têm contado com certos incentivos governamentais, como resultado, muitas vezes, de pressão política. No México, alguns segmentos foram explicitamente eleitos, com objetivo de promoção da reestruturação; entre eles estão a informática, a farmacêutica e o setor automotivo - este último também priorizado na Argentina, devido à sua importância na geração de empregos, direta e indiretamente.

É importante assinalar que, em boa medida por conta da escassez de recursos financeiros no mercado interno, as grandes empresas e as multinacionais estão entre as que melhor responderam aos estímulos à reestruturação, lançando mão de facilidades de acesso aos mecanismos de financiamento externos em um contexto de desregulamentação dos fluxos de capital. Vale notar, ainda, a importância decisiva dos elevados ingressos de capitais financeiros de curto prazo na viabilização tanto das tentativas de estabilização com "âncora cambial" quanto da utilização do barateamento das importações, via valorização cambial, como instrumento de pressão competitiva sobre a indústria local.

O alcance das políticas comercial e industrial conduzidas por Argentina e México durante a segunda metade da década passada, centradas em medidas de caráter horizontal, foi sensivelmente reduzido pelo crescente comprometimento da competitividade externa por conta das estratégias de estabilização com "âncora cambial". Neste sentido, ambos os países, com diferentes graus de ruptura, têm se movido no sentido de um retorno ao protecionismo externo.

Este somatório de elementos alterou a estratégia dos capitais produtivos em nível global, favorecendo a busca de espaços de acumulação dotados de fatores favoráveis à constituição de vantagens competitivas dinâmicas, relacionadas ao potencial inovador e de aprendizado, à disponibilidade de mão-de-obra qualificada, à geração de externalidades positivas a partir de uma infra-estrutura mínima de C&T e de estímulo ao investimento em P&D, à uma adequada disponibilidade de instrumentos de financiamento etc, todos fatores presentes nos esforços de reestruturação produtiva, não apenas dos países centrais, como também de alguns dos chamados NIC's asiáticos. Neste sentido, a reestruturação produtiva não implicou o afastamento do Estado do papel de articulador do desenvolvimento, ainda que tenha redefinido amplamente seu raio e seus instrumentos de ação. Neste mesmo sentido, Tavares (1992, p. 42) afirma:

"(...) nos países de capitalismo organizado mais importantes da Europa e Ásia praticaram-se políticas ativas de comércio exterior que não ficaram entregues à incerteza das políticas monetárias e cambiais do ajuste macroeconômico do balanço de pagamentos. Não foi deixada, também, ao sabor do livre jogo do mercado internacional a nova inserção internacional, senão que procedeu-se a uma política seletiva de promoção de exportações e substituição inter-regional de importações (...) que mudou radicalmente os padrões de comércio."

Redefiniram-se, assim, os circuitos internacionais de capital e tecnologia, em detrimento da busca por antigas vantagens comparativas de natureza estática, representadas por dotações de mão-de-obra e/ou recursos naturais (ver Canuto, 1993), fato que alterou sensivelmente a feição e os determinantes da divisão internacional do trabalho, cujos traços gerais são assim definidos por Tavares (1992):

O Japão ganhou acentuado destaque no comércio internacional de produtos de consumo de massa e novos produtos, ambos com alto conteúdo tecnológico; paralelamente, como vimos, têm ganhado peso em sua pauta de exportações as máquinas e equipamentos de precisão, fato que abre espaço para produção, pelos chamados "tigres asiáticos", de produtos também com elevado teor tecnológico, mas já difundidos, tais como os eletrônicos de consumo e os automóveis de pequeno porte. A Alemanha dedicou-se ao *upgrading* de sua pauta tradicional de produtos industriais (química, siderurgia, automobilística), mantendo a zona de comércio europeia como alvo privilegiado. A despeito da liderança inglesa no setor financeiro, os bancos alemães têm tido destaque, sobretudo devido à importância estratégica da Alemanha na consolidação da união europeia. O conjunto da Europa, por sua vez, empreende esforços no sentido de reestruturar os segmentos "maduros", tendo havido êxitos na Itália e França na produção de têxteis e calçados. Os EUA, por sua vez, têm se beneficiado com a penetração de capitais produtivos de todo o mundo, os quais estão promovendo um certo movimento de renovação industrial "a partir de dentro" da própria economia americana. O ponto mais destacado, contudo, prende-se a manutenção, ainda que precária, dos EUA como centro regulador financeiro da economia mundial.

1.3 Estratégia de desenvolvimento e padrão de financiamento no Brasil: 1974/1982.

É relativo consenso situar o ano de 1973 como o final do ciclo expansivo do "Milagre Brasileiro". Naquele ano, já era possível notar o "fôlego curto" do processo de rápida expansão econômica, iniciado por volta de 1967: setores-chaves da economia trabalhavam à plena capacidade e, por conta disso, detectava-se toda uma série de pressões inflacionárias de ordem estrutural. Ao mesmo tempo, o perfil distributivo, *vis-à-vis* os níveis de acumulação das firmas, indicava dificuldades de realização da produção, e mesmo pressões de ordem política contrárias ao modelo de desenvolvimento adotado começavam a ser sentidas (ver Tavares, 1978). A todos esses fatores, somou-se a abrupta elevação dos preços internacionais do petróleo cujos efeitos, concentrados entre os anos de 1973 e 1974, foram capazes de impor uma queda de quase 17% nos termos de intercâmbio do país.

A estratégia de desenvolvimento adota pelo governo brasileiro durante a chamada "Era Geisel" representou uma importante mudança de rumos em relação ao ciclo expansivo anterior. Consubstanciada no II PND, anunciado no segundo semestre de 1974, tal estratégia visava completar a industrialização substitutiva de importações, essencialmente através da internalização de uma série de segmentos dos setores de bens de capital e insumos básicos; complementariamente, seriam feitos esforços no sentido de ampliar a oferta interna de energia e de ampliar e modernizar os sistemas de transportes e comunicações.

Além de minorar a tendência ao desequilíbrio externo da economia brasileira - ampliando a produção doméstica de uma série de itens e lançando as bases para uma melhora de nosso desempenho exportador - o programa visava dar sustentação a uma taxa de crescimento do produto interno bruto da ordem de 10% ao ano até 1979. Tal desempenho decorreria dos encadeamentos originados a partir do novo núcleo dinâmico da indústria: o departamento de bens de capital e intermediários.

Em linhas gerais, portanto, a nova administração federal, empossada em março de 1974, trouxe consigo uma proposta de *crescimento com alteração estrutural* - a qual não pôde deixar de ser, também, *crescimento com endividamento*; e isto porque, de acordo com a lógica do plano, o déficit previsto no balanço de pagamentos em conta corrente deveria ser compensado pela entrada de capitais externos, de risco e de empréstimo.

Mesmo considerando as medidas de contenção da liquidez real e de inflação corretiva, adotadas nos primeiros meses do novo governo na tentativa de minorar as distorções herdadas do ciclo expansivo do "Milagre" (ver Belluzzo & Coutinho, 1982), a estratégia de evitar uma inflexão muito forte na trajetória de crescimento acabou ganhando rapidamente espaço político no interior da equipe de governo. Em tese, os estrangulamentos estruturais, que emergiram no ciclo expansivo anterior, deveriam ser superados pelos investimentos priorizados no plano; simultaneamente, os efeitos multiplicadores e aceleradores de tais investimentos deveriam garantir o crescimento do produto aos níveis planejados.

Vejamos, então, o enquadramento mais geral em que se inseriu essa estratégia de desenvolvimento, analisando, paralelamente, o perfil assumido pelo endividamento externo que a acompanhou.

Entre os anos de 1973 e 1974 é possível distinguir duas ordens de fatores que definem as linhas gerais da associação entre a *estratégia de desenvolvimento* corporificada no II PND e o *padrão de financiamento* a ela correspondente: (i) a evolução de nossas contas externas; e (ii) o papel reservado a cada um dos "atores" envolvidos na materialização do plano.

No que se refere ao balanço de pagamentos, duas características se destacam:

Em primeiro lugar, ainda que se elevasse o coeficiente importado durante o período de instalação dos projetos - essencialmente devido à necessidade de compra no exterior de máquinas e equipamentos -, essa tendência se reverteria a longo prazo; isto porque a internalização de diversos segmentos industriais permitiria reduzir de

forma perene as importações e lançar condições mais favoráveis ao desempenho exportador. A hipótese implícita para tal melhoria a longo prazo no balanço de pagamentos diz respeito às facilidades de financiamento externo, fosse enquanto a conta corrente permanecesse em déficit, fosse posteriormente quando, em tese, seria possível compatibilizar um superávit estrutural na mesma conta corrente com o pagamento dos encargos assumidos no período deficitário. **A curto prazo**, portanto, supunha-se que o déficit previsto na balança comercial deveria ser compensado pela entrada de capitais externos de empréstimo e de risco.

O segundo aspecto relevante decorre da inadequação de nosso sistema financeiro no oferecimento de financiamento de longo prazo. Uma vez que as reformas do período 1964/67 não foram capazes de criar mecanismos eficientes para o oferecimento de créditos de longo prazo, o papel reservado à poupança externa seria, também, o de suprir tais carências.

Desta forma, a participação do capital estrangeiro nos projetos de investimento previstos se daria em função das captações de empréstimos de longo prazo por empresas situadas no país, como também em função do "tripé" de sustentação do plano, composto por capitais de risco do Estado em associação com capitais privados nacionais e internacionais. Vale a pena recordar que a participação de empresas estrangeiras nos investimentos previstos no II PND estava bastante associada à transferência de tecnologia, inclusive com a constituição de *joint-ventures*. **A longo prazo**, portanto, deveria se supor uma relativa estabilidade do padrão tecnológico correspondente às plantas em instalação, o qual seria transferido sobretudo a partir do investimento externo, e assimilado pelo parque industrial brasileiro.

Para que se compreenda em que medida estes dois elementos realmente foram observados, vejamos inicialmente alguns dados referentes às nossas contas externas no período 1974/1976, quando o "fôlego" do plano ainda era pronunciado.

Através dos dados da tabela 1.1, é possível perceber a forte inflexão no saldo comercial entre os anos de 1973 e 1974. No entanto, pode-se notar que o resultado da balança comercial é de fato compensado, mesmo que apenas parcialmente, pelas

entradas (líquidas) de capital. No que se refere aos capitais de risco externos, as entradas líquidas entre 1974/76 foram de US\$ 2,23 bilhões, descontados os reinvestimentos (Davidoff Cruz, 1982, p. 64). Ainda assim, as perdas de reservas tiveram que acompanhar o resultado negativo do balanço de pagamentos em 1973/75.

Tabela 1.1

BRASIL - CONTAS EXTERNAS 1973/76
(resultado ao final de cada ano em bilhões de dólares)

Item	Anos			
	1973	1974	1975	1976
-Balança comercial	7,0	-4690,3	-3540,4	-2254,7
-Entradas autônomas de capital	5184,6	8174,1	8361,0	9580,7
-Saldo da conta de capital	3512,1	6253,9	6188,9	6593,8
-Resultado do Balanço de pagamentos	2178,6	-936,3	-950,0	1191,7
-Variações nas reservas (liquidez)	2145,4	-946,1	-941,7	1136,1

Fonte: Abreu, 1990.

Como demonstram os dados da tabela 1.2, a elevação dos preços de importação, liderados pelo preço do petróleo, foi a grande responsável pelo surgimento abrupto do déficit comercial entre 1973 e 74. A despeito de tal impacto sobre nossa situação externa, e contrariamente ao que ocorria nos países centrais, as taxas de crescimento do produto interno brasileiro permaneceram elevadas (ver tabela 1.4). Tal fato deveu-se, sobretudo, ao início da implementação dos grandes projetos associados ao II PND. Com tal desempenho - e contrariamente ao que ocorreria no período 1976/80 -, a variação percentual no investimento foi superior à do produto. Segundo Davidoff Cruz (1982, p. 66) "*a manutenção de altas taxas de crescimento, dados o coeficiente de importação de bens intermediários e de capital e a elevação de seus preços no mercado internacional, acaba determinando um acréscimo significativo no valor das importações brasileiras realizadas no período.*"

Porém, é possível notar, através dos dados da tabela 1.2, que os preços de exportação acabam tendo, para todo o período 1974/76, uma alta ainda mais pronunciada que os de importação. Tal fato se deveu, em boa medida, à relativa absorção do choque do petróleo e também à relativa retomada dos fluxos de comércio internacional, somada à contínua elevação dos preços dos produtos primários - ainda, àquela época, com peso considerável em nossa pauta de exportações: 62% do valor adicionado de nossa pauta em 1974 (Ipea, 1993, p.778). Desta forma, a balança comercial assumiu uma tendência ao reequilíbrio ao longo do período.

Esta associação de fatores, qual seja, desequilíbrio externo com a manutenção de elevadas taxas de crescimento, que persistiu no período 1974/76 deveu-se, em boa medida, ao diagnóstico do quadro internacional e à conseqüente opção de política adotada pelo governo brasileiro. A aposta, pautada nas amplas condições de liquidez do mercado internacional, parece ter sido na possibilidade de contar com o financiamento externo relativamente abundante para o déficit no balanço de pagamentos (ver D.D. Carneiro, 1990, pp. 299/300).

Analisando a progressão do endividamento externo brasileiro a partir de 1974, Davidoff Cruz (1982) conclui que é possível identificar um raiz estrutural no hiato de recursos externos, referente aos desequilíbrios intersetoriais do ciclo expansivo do "Milagre Brasileiro". O autor ressalta, entretanto, que a política econômica do governo Geisel exacerbou tal desequilíbrio tendencial através dos projetos de investimento contemplados pelo II PND. Assim, segundo o mesmo autor, a dívida externa bruta do país teria se elevado de US\$ 12,6 bilhões em 1973 para US\$ 26,0 bilhões em 1976; simultaneamente, o pagamento líquido de juros no triênio 1974/76 teria chegado a US\$ 3,96 bilhões - contra US\$ 1,58 do quinquênio 1969/73.

Tabela 1.2

BRASIL - ÍNDICES DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO
1972/1976

Ano	EXPORTAÇÃO		IMPORTAÇÃO	
	Quantum	Preços	Quantum	Preços
1972	100,0	100,0	100,0	100,0
1973	114,8	135,1	120,9	121,7
1974	117,1	169,1	163,5	183,2
1975	128,9	167,1	155,1	185,5
1976	130,5	193,7	153,7	191,8
1977	138,3	230,5	143,0	202,0
1978	156,3	214,6	150,1	219,0
1979	171,5	239,1	164,4	239,1
1980	210,2	253,3	164,4	336,3

Fonte dos dados originais: Abreu, 1990.

A partir de 1976 é possível identificar uma paulatina desarticulação da estratégia de desenvolvimento traçada no II PND, com um simultâneo agravamento da questão do endividamento externo. Segundo Coutinho e Reichstul (1983) a participação do setor privado no investimento total cai de 60% para 55% entre 1974 e 1979, conjuntamente com a taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo e do produto da indústria de bens de capital (ver tabela 1.4). Esta queda teria colaborado para que o produto passasse a crescer à frente do investimento entre 1976 e 1980. R. Carneiro (1993) assinala que houve simultaneamente um desvio dos projetos de inversão em direção à construção civil e em detrimento do setor de máquinas e equipamentos. Como agravante, a dispersão dos investimentos no setor de bens de capital sob encomenda dificultou a especialização e os ganhos de escala, gerando ociosidade e dificultando a incorporação de progresso técnico.

Em suma, dado o comportamento das taxas de crescimento do produto interno no período 1976/80 e a rápida desaceleração do setor de bens de capital, em contraste com os objetivos iniciais, traçados no II PND, pode-se concluir pela desarticulação e insustentabilidade do padrão de desenvolvimento adotado.

Ainda segundo R. Carneiro, esta sensível desaceleração do setor de bens de investimento estaria associada a um significativo desvio de demanda para o exterior, decorrente, por sua vez, das condições de financiamento mais favoráveis².

Como demonstram os dados da tabela 1.3, houve, de fato, uma elevação do coeficiente importado de bens de capital no período 1974/76, *vis-à-vis* o quadriênio 1970/73, auge do ciclo expansivo anterior. No entanto, o coeficiente importado cai significativamente no período seguinte, ao mesmo tempo em que se observa uma sensível elevação no coeficiente exportado. Conclui-se, assim, que a tese do desvio de demanda, ainda que relevante, seria mais adequada apenas para o triênio 1974/76, atuando como um fator agravante no processo de desarticulação do padrão de desenvolvimento, traçado no II PND, nítido no triênio seguinte, mesmo antes do segundo choque do petróleo.

No que se refere às contas externas do país, já é possível notar no período 1974/76 a característica marcante da estratégia adotada de *crescimento com endividamento*, uma vez que o desequilíbrio externo não foi superado nos anos que se seguiram ao primeiro choque do petróleo, assumindo uma feição marcada por um crescente componente financeiro. Como é possível notar na tabela 1.5, adiante, o reequilíbrio comercial foi localizado no ano de 1977; simultaneamente, o saldo na conta de capital, embora mantido, ficou muito aquém do volume de entradas autônomas, que cresceram quase 80% em valores nominais entre 1974 e 1980. Como veremos, tal fato se deveu, em boa medida, às contrapartidas da estratégia de financiamento do balanço de pagamentos adotada em termos de juros pagos ao exterior.

² É importante destacar desde já, no entanto, que a estratégia de desenvolvimento com mudança estrutural consubstanciada no II PND não foi totalmente estéril; na análise do desempenho exportador brasileiro nos anos 80 será possível reavaliar os sucessos e fracassos do plano, à luz da tese do superávit estrutural defendida por Castro e Souza (1985), e criticada, entre outros, por R. Carneiro (1991 e 1993).

Tabela 1.3

COEFICIENTES MÉDIOS ANUAIS DE IMPORTAÇÃO (CE)
E EXPORTAÇÃO (CI) DA INDÚSTRIA DE BENS DE CAPITAL
(Índices de quantum - ano base 1970)

Período	CE	CI
1970/73	3,1	26,6
1974/76	5,7	28,1
1977/80	11,1	19,9

Fonte: Batista, 1987.

Entre os anos de 1978 e 80, a deterioração da balança comercial esteve intimamente associada ao segundo choque do petróleo, tendo havido, como demonstram os dados da tabela 1.2, uma sensível piora nos termos de troca do comércio internacional. Há que se notar, no entanto, que o *quantum* importado, que se reduzira com o primeiro choque internacional de preços, voltou a crescer entre 1977 e 78, permanecendo inalterado entre 1979 e 80, fato que agravou a característica financeira do endividamento externo.

Um fato marcante do descompasso entre a dinâmica das contas externas e os níveis internos de atividade refere-se à aceleração do endividamento entre 1976 e 80. Segundo Davidoff Cruz (1982), entre 1977 e 78 a dívida externa bruta cresce a uma taxa de 30% ao ano. Como tal crescimento coincidiu com um período de relativo reequilíbrio comercial, fica clara a natureza financeira do endividamento.

Assim, "o custo da dívida já requer, por esta época, volumes expressivos de recursos para seu financiamento, tendo os juros líquidos atingido a cifra de 4,8 bilhões de dólares no biênio, o que representa cerca de 36% da contratação líquida ocorrida nos dois anos considerados." (Davidoff Cruz, 1982, p. 68).

Tabela 1.4

PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB), PRODUTO DA INDÚSTRIA DE BENS
DE CAPITAL (PIBC) E FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO (FBCF)
1974/80
(variações percentuais)

Anos	PIB	PIBC	FBCF	FBCF/PIB
1974	9,8	22,3	18,4	24,2
1975	5,6	4,7	9,4	25,4
1976	9,0	18,9	6,4	23,7
1977	4,7	-4,5	2,8	21,9
1978	6,0	6,1	3,9	22,0
1979	6,4	5,7	3,7	21,5
1980	8,0	6,6	2,2	22,0

Fonte: Coutinho e Reichstul, 1983.

A menos de alguma referência explícita, todos os dados sobre produto referem-se a Abreu, 1989.

Um fator adicional refere-se ao perfil assumido pelo endividamento externo brasileiro no período em foco, em termos da participação dos setores privado e estatal no total das captações. O gráfico 1, adiante, mostra que a partir de 1975 a desaceleração do investimento do setor privado coincidiu com a queda em sua participação relativa nas tomadas de empréstimos no exterior. Diante da ampliação da necessidade de recursos financeiros externos com vistas a "fechar" o balanço de pagamentos, o governo brasileiro promoveu esforços significativos com o intuito de estimular a captação privada de empréstimos externos. Porém, em função da desaceleração das taxas de crescimento do produto e do investimento, somados à instabilidade nos mercados financeiros interno e externo, as captações privadas acabaram não se elevando no ritmo esperado.

Diante de tal quadro, o governo acabou engajando as empresas do setor produtivo estatal no esforço de manter os ingressos de capitais de empréstimo. A estes elementos somaram-se os instrumentos de *hedge* cambial, amplamente utilizados pelo setor privado, que transferiram parcela significativa do ônus do endividamento externo

ao setor público e, inclusive, diretamente à Autoridade Monetária - Lei 4131 e Resolução 63 do Banco Central, fato que teve amplas repercussões em termos da fragilização financeira do Estado brasileiro a partir dos oitenta (ver Baer, 1993).

Tabela 1.5

BRASIL - CONTAS EXTERNAS 1977/80
(resultado ao final de cada ano em bilhões de dólares)

Item	Anos			
	1977	1978	1979	1980
-Balança comercial	97,1	-1024,2	-2838,7	-2822,8
-Entradas autônomas de capital	9338,4	17214,9	14041,6	14689,0
-Saldo da conta de capital	5278,0	11891,4	7656,9	9678,7
-Resultado do Balanço de pagamentos	638,0	4262,4	-3214,9	-3471,6
-Variações nas reservas (liquidez)	611,7	4275,4	-3321,1	-3506,7

Fonte: Abreu, 1990.

Em 1979 as contas externas do país foram duplamente impactadas: ao segundo choque do petróleo somou-se a sensível elevação das taxas de juros internacionais. O comportamento destas últimas deveu-se, em boa medida, à inflexão na política econômica norte-americana, responsável por uma tentativa de ajuste de seu balanço de pagamentos apoiada no estímulo ao fluxo de capitais financeiros em direção aos Estados Unidos.

Assim, agravaram-se as condições de (re)financiamento externo de nossa economia, simultaneamente a partir dos componentes comercial e financeiro do balanço de pagamentos. Contudo, é importante notar que "(...) independente do impacto direto da elevação dos juros internacionais (...), a forte deterioração das relações de troca (...) e a rigidez da pauta de importações do Brasil criaram uma forte restrição cambial na balança comercial (...)" Baer (1993, p. 74).

Compreende-se, assim, as significativas perdas de reservas observadas a partir de 1979 (ver tabela 1.5). Apesar deste quadro, o governo brasileiro permitiu

que a economia do país se mantivesse aquecida, o que resultou, em 1980, na mais alta taxa de crescimento do PIB desde 1976, fato que foi um dos responsáveis pela manutenção do elevado patamar do *quantum* importado no biênio 1979/80. Mas o processo de fragilização financeira em que o país embarcava tornava-se explícito; o endividamento externo era mantido paralelamente a persistentes elevações de *spreads*, encurtamento dos prazos e elevação do serviço dos empréstimos contraídos com cláusulas de juros flutuantes (ver Baer, 1993, p.77).

1.4 Conclusões parciais.

Em uma análise preliminar, restrita aos movimentos de reestruturação em processo até os primeiros anos da década passada, destaca-se o duplo caráter do contraste entre a estratégia de ajustamento brasileira, consubstanciada no II PND, e as tendências mundiais em termos das experiências exitosas de (re)inserção produtiva.

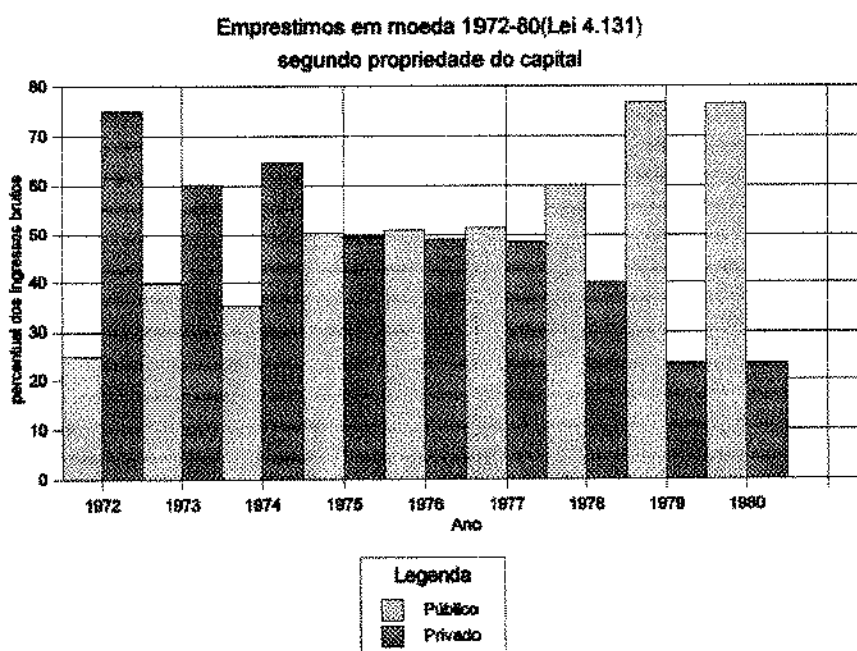
Em termos da própria trajetória de industrialização, a opção brasileira de levar a cabo um aprofundamento da substituição de importações não logrou lançar as bases para uma superação dos limites que este mesmo padrão de desenvolvimento engendrou. Assim, não apenas não se obteve sucesso na constituição de um novo núcleo dinâmico, capaz de impulsionar a acumulação a partir do departamento de bens de capital e intermediários, como também não foram oferecidas respostas a uma série de deficiências históricas que, se bem não tenham impossibilitado o avanço da industrialização em etapas anteriores de nosso processo de desenvolvimento, passaram a se colocar, a partir de meados dos setenta, como determinantes essenciais do dinamismo econômico, seja das economias centrais, seja das periféricas. Tais deficiências prenderam-se, entre outros, a fatores tais como: incipiente articulação entre as esferas financeira e produtiva, com vistas à geração de condições favoráveis ao investimento, acentuado grau de desigualdade social, baixa capacidade de geração endógena de potencial inovador e de aprendizado, condições inadequadas de capacitação da mão-de-obra etc.

Todos estes fatores foram agravados pelo progressivo comprometimento da capacidade articuladora do Estado a qual, como vimos, funcionou como elemento catalizador dos esforços de capacitação competitiva em diversas experiências de (re)inserção produtiva.

Como conseqüência, tendo em vista a ruptura do padrão de desenvolvimento do pós-guerra, não foram geradas condições para a promoção dos determinantes dinâmicos da competitividade, necessários à constituição de um novo padrão de "engate" com os movimentos internacionais de capital e tecnologia.

Como veremos no próximo capítulo, o padrão brasileiro de ajustamento dos setenta teve amplas repercussões sobre o perfil de inserção produtiva do país, perseguido a partir da crise da dívida, em princípios dos oitenta.

Gráfico 1.



Fonte: Davidoff Cruz, 1982.

CAPÍTULO 2.

O SETOR EXTERNO DA ECONOMIA BRASILEIRA DURANTE OS ANOS OITENTA.

Desde o início do governo Figueiredo, a orientação da política econômica brasileira foi marcada pelo imperativo crescente do ajuste externo. Em fins de 1979, ainda na tentativa de manter uma linha de gestão macroeconômica não recessiva, escorada no financiamento internacional, o governo federal adotou uma orientação de política econômica que passou por elementos como a maxidesvalorização do cruzeiro, seguida de pré-fixação das correções cambial e monetária, somada a uma tentativa de promover maior equilíbrio das contas públicas - a "heterodoxia desastrada", no dizer de Belluzzo & Coutinho (1982). No entanto, diante do descompasso entre os níveis da pré-fixação e a variação efetiva do nível de preços interno, a valorização da moeda nacional, somada à escalada dos juros internacionais, passou a restringir o raio de manobra do governo brasileiro. Em novembro de 1980, com o abandono definitivo da pré-fixação, fazia-se a opção pela via de ajustamento recessiva.

Com tal inflexão na condução a política econômica, o governo colocava em segundo plano a crença, herdada da "Era Geisel", de que o balanço de pagamentos poderia ser reequilibrado através das alterações estruturais, em andamento desde o início efetivo do II PND. Em 1981, era clara a adoção de uma estratégia que passava pela queda na absorção interna, com vistas à geração de superávits comerciais, compensatórios em relação às necessidades de serviço da dívida externa. Simultaneamente, a elevação dos juros internos visava garantir um diferencial em relação às taxas externas que incentivasse os fluxos financeiros em favor do país; contribuiria com tal política a sensível queda nos gastos e no investimento públicos (ver Belluzzo & Coutinho, 1982).

A despeito da progressiva escassez de fluxos voluntários de capitais externos, até 1982, quando foi decretada a moratória mexicana e deflagrada a crise da dívida dos países latino-americanos, o Brasil "rolou" precariamente seus compromissos

com os credores externos. A partir da crise mexicana, este quadro se agrava ainda mais; adotando a terminologia de Minsky, Baer (1993, p.77) afirma que o país ingressava numa situação de *Ponzi finance*, com necessidades crescentes de refinanciamento de curto prazo para o pagamento do serviço da dívida externa. Paralelamente, observou-se uma inédita escalada inflacionária e a primeira queda em nosso produto interno no pós-guerra.

Os fatores relevantes para a discussão deste capítulo, porém, vinculam-se ao fato de que tal situação de nossas contas externas condicionou fortemente os rumos de nossa política econômica, conduzindo a uma priorização crescente do ajuste externo e contribuindo para que fosse buscada uma rápida ampliação da inserção internacional do país. Nesse sentido, de forma radicalmente distinta ao que ocorrera, por exemplo, durante a estratégia de desenvolvimento traçada no II PND, a programação externa não mais partiria de um déficit esperado em transações correntes - resultante, entre outros fatores, dos níveis planejados de absorção de recursos reais pelo país. De modo inverso, devido às imposições do componente financeiro de nosso balanço de pagamentos e da postura do mercado financeiro internacional, passou-se a fixar o limite máximo de financiamento externo com que o país poderia contar, para se chegar, posteriormente, ao resultado necessário da balança comercial (ver Baer, 1993, p. 85).

Assim, sobremaneira a partir de 1982, o país viu-se obrigado a buscar uma rápida ampliação de sua inserção produtiva externa, na tentativa de gerar superávits comerciais que viabilizassem a manutenção da normalidade de seu relacionamento com o mercado financeiro internacional. Simultaneamente, porém, a estratégia de ajuste estrutural esboçada no II PND fora completada apenas parcialmente, e seguia a passos lentos.

De que forma, então, pôde o Brasil dar conta de tal necessidade de ampliação do saldo comercial, imposta pelos níveis de seu endividamento e pela conjuntura internacional? Até que ponto a tese do "superávit estrutural", defendida entre outros por Castro & Souza (1985), dá conta desta questão, e até que ponto um suposto "superávit estrutural" seria sustentável, dadas as condições da indústria nacional em termos de

competitividade e de capacitação inovadora?

A fim de buscarmos formular adequadamente questões como estas, precisaremos, neste capítulo, desenvolver um triplo movimento:

Em primeiro lugar, procuraremos descrever, de modo mais ou menos panorâmico, o desempenho de alguns agregados macroeconômicos da economia brasileira, sobretudo aqueles associados à evolução do saldo comercial, à transferência de recursos ao exterior e ao nível interno de atividade, desde a crise da dívida em 1982 até o final da década. O objetivo será demonstrar como o país deu conta de seus encargos externos ao longo dos oitenta numa aproximação preliminar, realizada a partir da dinâmica das contas externas.

O segundo movimento, mais trabalhoso, diz respeito à evolução de alguns parâmetros do comércio externo brasileiro, tais como taxa de câmbio, estrutura de incentivos e isenções, relação câmbio-salário e câmbio-custo etc. O objetivo será identificar de que forma tais elementos insidiram sobre as estratégias dos grandes grupos econômicos em atuação no país, orientando sua reinserção externa. Tentaremos explorar também os elementos "herdados" da estratégia de desenvolvimento do II PND por alguns setores da nossa indústria em termos de capacitação competitiva. Estaremos trabalhando, então, com a "competitividade revelada" pela indústria nacional e no âmbito das dimensões "empresarial" e "estrutural" da competitividade, na busca de fatores explicativos para o desempenho exportador brasileiro durante os oitenta.

Finalmente, a penúltima seção do capítulo será dedicada a fatores "sistêmicos" de nossa inserção externa, capazes de impor sérios obstáculos à sustentação de nosso desempenho exportador tal como ele se desenhou durante a década passada.

O esquema analítico adotado neste capítulo, na tentativa de distinguir três dimensões básicas da competitividade, corresponde ao proposto pelo Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira - ECIB (Coutinho & Ferraz, 1994). Muito embora seja impossível e mesmo indesejável uma completa dissociação entre fatores

"empresariais", "estruturais" e "sistêmicos", acreditamos que esta subdivisão pode contribuir com a discussão proposta neste capítulo, como também no seguinte.

Segundo o ECIB, os elementos centrais de cada uma destas dimensões seriam (Coutinho & Ferraz, 1994, pp. 17 e seg.):

(i) "dimensão empresarial": compõe-se de um conjunto de fatores vinculados à esfera decisória da firma, como recursos acumulados, ativos tangíveis e intangíveis, o conjunto de vantagens competitivas e a capacidade de ampliá-las, relações privilegiadas com clientes e fornecedores, capacitação tecnológica e produtiva etc;

(ii) "dimensão estrutural": compreende as características dos mercados consumidores (distribuição geográfica e em faixas de rendas, formas e custos de comercialização, contato com mercados externos), a configuração da indústria (concentração, escalas de operação, diversificação setorial, atributos dos insumos, ritmo e direção do progresso técnico) e a caracterização da concorrência (práticas de importação e exportação, relações com consumidores e concorrentes etc);

(iii) "dimensão sistêmica": envolve externalidades *stritu sensu* para as empresas, afetando seu ambiente e sua capacitação competitiva; compreende: o comportamento das principais variáveis macroeconômicas (câmbio, juros, oferta de crédito), fatores político-institucionais (como a orientação da política de compras do Estado e esquemas de apoio ao risco tecnológico), aspectos infra-estruturais (qualidade e disponibilidade de energia, transportes, telecomunicações, serviços tecnológicos etc), aspectos sociais (qualificação da mão-de-obra, políticas de educação, grau de exigência dos consumidores) e aspectos relacionados como variáveis internacionais (fluxos de capital e tecnologia, tendências de comércio etc).

No enfoque de cada uma destas dimensões, deverá ficar clara sua interdependência, e mesmo a importância da interação entre elas para a compreensão da problemática da reinserção produtiva brasileira.

2.1 Os caminhos do ajustamento: uma análise a partir da evolução do balanço de pagamentos.

Em agosto de 1982 o mercado voluntário de crédito internacional praticamente fechou suas portas às economias endividadas da América Latina. A despeito de alguma desarticulação entre os diversos bancos após a moratória mexicana, a estratégia geral foi de absoluta cautela, com redução significativa e progressiva dos *exposures*, sem que isso devesse resultar, contudo, em perigo de novas moratórias.

O Brasil teve que enfrentar esse quadro com a necessidade de servir os credores externos naquele ano em US\$ 18,3 bilhões (Baer, 1993, p. 84), ao mesmo tempo em que a balança comercial acusava, ao final de 82, um saldo de apenas US\$ 780,1 milhões (ver tabela 2.1, abaixo). A despeito da "inversão" na programação do financiamento externo, a que já nos referimos, o imperativo de impedir a moratória de mais um grande devedor latino-americano possibilitou ao país contar com um esquema emergencial de financiamento. O somatório de empréstimos de curto prazo, no valor de US\$ 4,3 bilhões, e uma perda de reservas da ordem de US\$ 4,2 bilhões, permitiu ao Brasil fechar seu balanço de pagamentos.

Porém, uma vez feita tal operação de "salvamento", a precariedade de nossa situação cambial impôs a necessidade de instaurar negociações com os organismos de crédito internacionais; os primeiros contatos oficiais com o FMI iniciaram-se em novembro de 1982, logo após as eleições do dia 15.

Paralelamente, em 1982, a recessão mundial implicou em fortes restrições ao setor exportador brasileiro, o que explica a queda nas vendas ao exterior naquele ano. No entanto, o clima recessivo interno contribuiu com uma queda também significativa nas importações, ao mesmo tempo em que eram observadas importantes reduções nos coeficientes de importação de diversos produtos, sobretudo bens intermediários (ver Batista, 1989).

Uma vinculação importante entre tal quadro e as estratégias que passaram a prevalecer no mercado financeiro internacional desde a quebra do México pode ser

buscada na argumentação de Carneiro (1991). De acordo com o autor, seria possível afirmar que, tendencialmente, as condições impostas ao Brasil a partir de 1983 - diante de sua crescente fragilidade financeira externa, não contemplavam financiamentos adicionais; desta forma, o serviço da dívida deveria ser garantido mais e mais pelo desempenho comercial do país. Dado o volume absoluto de endividamento externo e os níveis das taxas de juros internacionais, criou-se uma situação de continuada transferência de recursos reais ao exterior, a ser garantida pela geração de mega-superávits comerciais que, por sua vez, permitiriam ao país honrar seus compromissos financeiros com o exterior.

Tabela 2.1

BRASIL - CONTAS EXTERNAS 1981/84
(resultado ao final de cada ano em bilhões de dólares)

Ano	Balança Comercial	Saldo da conta de capital	Resultado do balanço de pagamentos	Variações de reservas (liquidez)
1981	1202,4	12772,7	624,7	594,0
1982	780,1	7850,9	-8828,8	-3513,0
1983	6470,4	2102,8	-5404,5	569,0
1984	13089,5	252,9	700,2	7432,0
1985	12485,5	-2533,9	-3200,1	-1513,0
1986	8304,3	-7108,3	-12356,3	-3722,0
1987	11172,0	-746,0	-2987,3	698,0
1988	19184,1	3635,0	6977,3	1682,0
1989	16119,6	-3648,0	-3390,5	539,0

Fonte: Ipea, 1993.

Dado esse enquadramento preliminar, seria possível analisar, inicialmente, o triênio 1983/85, marcado por resultados significativos em termos da balança comercial e da transferência de recursos ao exterior.

Logo nos primeiros meses do ano de 1983, algumas medidas de política econômica foram adotadas como resultado do desempenho medíocre em termos de saldo comercial. Em fins de fevereiro a moeda nacional foi desvalorizada em 30%; em termos gerais, esse percentual visou recompor as defasagens acumuladas desde a

última máxi, ocorrida em 1979. A relação câmbio-salário foi também contemplada na estratégia de estímulo às exportações através de uma nova legislação salarial que eliminou o chamado adicional de produtividade e reduziu a indexação em relação à inflação passada. Foram ainda ampliados os estímulos oficiais às exportações e à substituição de importações - todos estes elementos serão analisados com maiores detalhes adiante.

Os resultados desse conjunto de medidas são mostrados na tabela 2.1, e revelam o salto expressivo no resultado da balança comercial já em 1983. Nesse sentido, vale notar a significativa queda do *quantum* importado (tabela 2.2), a qual contribuiu decisivamente para a redução no próprio coeficiente importações/PIB.

O desempenho do saldo comercial em 1984 foi ainda mais significativo, mais que dobrando o do ano anterior. Somado às condições mais favoráveis encontrados no mercado financeiro no que se refere aos termos de nosso refinanciamento de modo geral, além da queda nos preços do petróleo e da recuperação da economia norte-americana -, o mega-superávit de 84 permitiu inclusive que o país ampliasse o acúmulo de reservas internacionais. Outro elemento importante foi a recuperação do produto interno durante o ano de 1984, fato para o qual o desempenho dos setores exportadores contribuiu de forma significativa; contra uma queda no PIB de 2,8% no ano anterior, em 84 o produto interno cresceu 5,7%; a recuperação do produto industrial foi ainda mais acentuada no biênio: -6,1% e 6,1% de crescimento, respectivamente.

Em 1985 é possível identificar alguns elementos de ruptura em relação ao quadro do ano anterior. O nível de atividade continuou sua recuperação, com um crescimento do PIB e do produto industrial da ordem de 8,4% e 8,3%, respectivamente; também o superávit comercial repetiu o desempenho de 84, a menos de uma pequena queda. No entanto, entre 1985 e 86, os bancos internacionais intensificaram a redução de seus *exposures*, o que implicou um estreitamento adicional da disponibilidade de refinanciamentos. O aumento da pressão em termos de transferência de recursos pelo país que se seguiu resultou, segundo Carneiro (1991), no envio de US\$ 10 bilhões para o exterior ao ano em média no período 1985/89; compreende-se, assim, o fato de que

o próprio nível do endividamento externo tendeu a uma relativa estabilização já durante aquele período.

Tabela 2.2

BRASIL - ÍNDICES DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO
1980/1989

Ano	EXPORTAÇÃO		IMPORTAÇÃO	
	Quantum	Preços	Quantum	Preços
1980	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	120,5	96,0	87,4	110,9
1982	109,7	91,4	81,3	106,2
1983	125,5	86,6	70,1	99,1
1984	150,6	89,1	65,1	97,0
1985	153,4	83,0	61,6	96,9
1986	129,1	86,1	82,9	78,7
1987	150,3	86,7	80,6	87,6
1988	173,9	96,4	79,5	87,8
1989	173,0	98,6	103,6	84,1

Fonte: Ipea, 1993.

Em 1986, o resultado do balanço de pagamentos brasileiro foi sensivelmente alterado. Às dificuldades de promoção de acordos entre as autoridades brasileiras - tendo à frente o ministro Funaro - e os organismos internacionais, somou-se a elevação significativa da absorção interna, sobremaneira após a implantação do Cruzado. Diante da forte recuperação da demanda doméstica, foi nítida a queda no valor das exportações, associada à contração do volume físico exportado.

Diversos elementos podem ser reunidos para que se compreenda a queda no saldo comercial em 1986, seja sob uma ótica conjuntural, vinculada à implantação do Cruzado, seja sob um prisma mais estrutural, relacionado às peculiaridades da estrutura produtiva. Assim, Baer (1993) aponta o congelamento do câmbio, somado à alta tendencial dos preços internos, fato capaz de comprometer a competitividade (via preços) de nossas exportações; destaca também os movimentos de especulação contra o câmbio fixado, sobretudo na passagem entre o primeiro e o segundo semestres,

gerando postergações de contratos de venda ao exterior e antecipações de importações. Por sua vez, Carneiro (1993) aponta para a estrita complementaridade das vendas ao exterior em relação ao mercado interno em diversos segmentos; dada a elevação da absorção interna e dos níveis de utilização da capacidade na indústria, diversos setores viram-se diante de uma "disjuntiva" que os faria substituir vendas no mercado internacional por vendas no mercado doméstico, estas últimas, como veremos, capazes de conferir, muitas vezes, margens de lucros mais elevadas. Diante desse quadro, Baer (1993, pp. 130/1) conclui:

"[Da] experiência de 1986 pode-se tirar duas conclusões importantes. Primeiro, que o volume de exportações alcançado na década de 80 continuou em grande medida condicionado por uma demanda interna relativamente contida e uma moeda nacional desvalorizada. Segundo, dada a permanência de uma restrição externa de natureza estrutural, qualquer ameaça à sustentação da performance exportadora pode desencadear uma especulação com a taxa de câmbio, fazendo com que a perda de reservas possa ser um processo extremamente rápido, apesar do controle de câmbio que tenta amenizar o efeito da fuga de capitais."

A relevância e a atualidade desta observação têm sido demonstradas pelo desempenho recente das chamadas "economias emergentes" da América Latina, às voltas com crescentes dificuldades de conciliar sobrevalorização cambial - decorrente de diferentes estratégias de estabilização - e fluxos de capitais adequados ao equilíbrio das contas externas.

A queda no saldo comercial e nas reservas internacionais, associadas aos descaminhos da estratégia de estabilização consubstanciada no Plano Cruzado, acabaram levando o país à moratória externa em fevereiro de 1987. Tal fato implicou o refinanciamento compulsório de todos os pagamentos a serem feitos naquele ano. No entanto, ainda em 87, o país recuperou com relativa rapidez o saldo comercial e voltou a acumular reservas. Simultaneamente, recrudescia o processo inflacionário, enquanto era reintroduzida a desaceleração do crescimento, com a taxa de expansão anual do PIB baixando para cerca de 3%.

Nos dois últimos anos do governo Sarney, o país procurou normalizar suas

relações com a comunidade financeira internacional; em 1988, o Brasil pagou parcela dos compromissos externos atrasados, refinanciando outra parcela. Segundo Baer (1993) o total de juros pagos naquele ano foi da ordem de US\$ 13,8 bilhões, o que representou cerca de 4% do PIB. Dadas as precárias condições de negociação externa do país, tal pagamento teve de ser viabilizado fundamentalmente a partir do saldo comercial, o qual atingiu a cifra de US\$ 19,2 bilhões naquele ano. É significativo notar, ainda na linha de argumento da autora, que o PIB de 1988 apresentou uma queda de mais de 2% em relação ao de 87 (Ipea, 1993, p. 623).

Em 1989 o PIB tomou a se recuperar, apresentando uma alta anual de 6,7% (Ipea, 1993 loc.cit.). Os termos das negociações encaminhadas pelo ministro Mailson no ano anterior e o crescente descontrole sobre as variáveis da política econômica, porém, comprometeram nossa situação cambial e resultaram em nova contração do saldo comercial, nítida já nos primeiros meses do ano. Nova onda de especulações resultou em grandes envios de dólares para o exterior, o que significou uma perda de reservas de cerca de US\$ 2 bilhões somente entre abril e maio (Baer, 1993, p. 178). Diante destes fatos, em meados daquele ano era decretada nova moratória externa. Ainda assim o saldo comercial fechou o ano em níveis elevados: US\$ 16,1 bilhões. O dado mais marcante, nesta análise panorâmica, porém, é o descontrole a que chegou a política econômica no final do governo Sarney, fato capaz de lançar a economia do país às portas da hiperinflação aberta.

Em suma, no período que se inicia com a crise internacional dos países endividados em 1982, o Brasil passou a contar com refinanciamentos declinantes por parte das diversas instituições internacionais, privadas ou não; dadas as necessidades de servir a dívida, tivemos que realizar superávits comerciais que, se bem tenham oscilado ao longo do período, mostraram uma tendência sensível de crescimento. No entanto, é inegável que os momentos de melhor desempenho exportador estiveram associados aos piores desempenhos em termos de crescimento do produto interno.

De um ponto de vista mais microeconômico, pode-se afirmar que o mercado internacional foi procurado pelas empresas nacionais sobretudo nos momentos em que as vendas ao mercado interno se mostraram mais fortemente comprometidas.

Assim, como seria de se esperar, o enquadramento panorâmico que se acaba de esboçar teve impactos significativos sobre a atuação dos principais grupos econômicos em atuação no país. A mudança de sinal nos parâmetros da política econômica, já no início da década de oitenta, levou as empresas à promoção de um importante "esforço exportador". A imposição macroeconômica de um ajuste externo rápido levou o setor produtivo brasileiro a concentrar-se na exploração de todo um conjunto de vantagens competitivas herdadas do ajustamento produtivo iniciado nos setenta, somadas à nova orientação de política econômica, de caráter recessivo, vigente desde finais de 1982 (ver também Ruiz, 1994).

Porém, este tipo de qualificação em relação ao nosso desempenho exportador vai além da análise que acabamos de desenvolver, centrada no comportamento das contas externas, e será explorado nas próximas duas seções que procurarão mostrar os determinantes e os limites do desempenho exportador brasileiro em suas dimensões "empresarial" e "estrutural".

2.2 A competitividade revelada pela indústria brasileira e sua heterogeneidade.

Como vimos, o desempenho exportador brasileiro durante os oitenta foi bastante expressivo, sobremaneira considerando a inserção fortemente condicionada pela restrição externa e as condições adversas em termos do comércio internacional durante a primeira metade da década. Nossas exportações cresceram em média 8,5% ao ano entre 1980 e 1989, superando o crescimento das exportações mundiais no mesmo período - 6,5% ao ano -, e mesmo o crescimento das exportações dos países industrializados - 7,3% ao ano em média; paralelamente, as importações brasileiras caíram 2,5% ao ano em média (Sarti, 1994, p. 65). Foi com base em tais resultados que

o país logrou obter os mega-superávits comerciais ao longo da década, tal como descrito acima.

Na literatura econômica, diversas foram as alternativas de abordagem na busca de fatores explicativos para tal desempenho comercial, expressivo até mesmo em termos mundiais. O debate que se constituiu ao longo dos oitenta sobre estes fatores explicativos já é bastante conhecido, e não será reproduzido aqui em detalhes. Retomaremos nesta seção as linhas mais gerais de três formulações que se apresentaram no debate para, em seguida, apresentarmos nossa própria opção de análise. O objetivo será, então, traduzir em novos termos a importância relativa de três elementos fundamentais para a questão do nosso desempenho comercial: i) o papel da política econômica; ii) a importância e as limitações dos determinantes estruturais do saldo comercial; e iii) a "dimensão empresarial" da competitividade revelada durante os oitenta.

No âmbito do debate, autores como Delfim Netto (1984) enfatizaram a importância do papel da política econômica, promovida, sobretudo, a partir de 1983, e que teria sido capaz de reorientar o setor produtivo nacional no sentido da geração de um *drive* exportador. Segundo esta visão, a compatibilização entre a expansão das exportações e a retomada das taxas históricas de crescimento do produto interno bruto se faria através do papel de liderança desempenhado pelo setor exportador no conjunto da economia brasileira. A articulação deste setor com os demais segmentos da economia permitiria garantir que o crescimento econômico fosse liderado pelas exportações.

Por sua vez, autores como Castro & Souza (1985) sustentam a tese do "superávit estrutural". O desempenho exportador brasileiro, assim como a significativa redução de nossas importações, estariam associadas ao ajuste da nossa estrutura produtiva, iniciado com os projetos de investimento do II PND. A expansão da absorção interna, *pari passu* com a retomada do crescimento econômico, não seria um obstáculo à manutenção do saldo comercial pois os setores exportadores trabalhariam com capacidade instalada suficiente para atender simultaneamente a demanda externa e a

demanda interna, ainda que às taxas históricas de crescimento. Assim, os autores minimizam a importância das medidas de política econômica de início dos oitenta na explicação da geração dos expressivos superávits comerciais brasileiros.

Finalmente, autores como Carneiro (1991, 1993) mostram-se críticos de ambas as análises citadas acima. O autor defende a tese de que se estabeleceu uma importante "disjuntiva" entre desempenho exportador e crescimento do mercado interno. Assim, sempre que o mercado interno apresentou sinais de recuperação mais sustentável, como entre os anos de 1985 e 1986, o saldo comercial viu-se comprometido. A produção para o mercado externo seria essencialmente complementar às vendas para o mercado interno; em momentos de aquecimento da demanda doméstica, as vendas ao exterior não se sustentavam e o saldo comercial ficava prejudicado. Além disso, segmentos com importante inserção internacional - tipicamente os de bens intermediários - trabalhavam com margens relativamente pequenas de capacidade ociosa. Quando da recuperação da demanda doméstica, impunha-se a "disjuntiva" entre atendê-la ou manter os mesmos níveis de vendas ao exterior. Referindo-se a tais períodos de níveis mais elevados de demanda interna, Carneiro (1993, p. 167) afirma:

"(...) o esgotamento da capacidade produtiva doméstica em face do crescimento da absorção interna ocorre na indústria de bens intermediários e em alguns segmentos de bens de consumo, exatamente os que possuem elevado coeficiente exportado e participam decisivamente na pauta de exportação. Manifesta-se desse modo uma inconsistência essencial entre a preservação do superávit comercial e o crescimento da absorção doméstica, quando se restabelece a taxa histórica de crescimento."

Procurando formular exatamente a mesma questão a respeito dos fatores explicativos de nosso expressivo desempenho exportador ao longo da década passada, adotaremos nesta seção um esquema analítico alternativo - que será complementado na seção seguinte. Acreditamos, assim, ser possível buscar, preliminarmente, aqueles determinantes em dois níveis distintos de análise: o "estrutural" e o "empresarial", os quais formam, em conjunto, uma primeira e importante aproximação ao tema.

Acreditamos que tal opção analítica permitirá recolocar em termos adequados os diferentes elementos constitutivos das três vertentes básicas do debate sobre o desempenho comercial brasileiro, indicadas acima.

No que se refere ao impacto da inflexão de política econômica de princípios dos oitenta, trabalhos como o de Pinheiro & Horta (1992) demonstram a importância das medidas adotadas a partir de 1983 na promoção de alterações significativas nos parâmetros do comércio externo brasileiro. Em termos de taxa de câmbio real, a política de incentivo à exportação iniciada com a máxi de 1983 influenciou as vendas ao exterior duplamente: através dos movimentos de desvalorização frente ao dólar, os quais somaram-se às desvalorizações da própria moeda norte-americana, sobretudo após 1985.

Como se vê no gráfico 1, as oscilações cambiais foram significativas ao longo de toda a década, e sua influência sobre a competitividade-preço de nossas exportações não pode ser desprezada. Nesse sentido, a despeito das dificuldades decorrentes do acirramento do processo inflacionário interno, o governo procurou, em diversas oportunidades ao longo da década, promover desvalorizações reais da moeda nacional frente à moeda norte-americana. No entanto, até 1985, a persistente valorização do dólar impôs certa perda de competitividade a nossas exportações em termos da taxa de câmbio efetiva real (ver gráfico 1). Depois de 1985, porém, o país foi beneficiado com a desvalorização do dólar em relação às principais moedas internacionais, fato que foi um dos responsáveis pela desvalorização da moeda brasileira em termos da taxa efetiva real até o Plano Cruzado.

Desta forma, o comportamento da taxa de câmbio real, somado ao da paridade entre o dólar americano e as moedas de nossos parceiros comerciais, explica as linhas gerais do índice de competitividade-preço de nossas exportações (ICP), formulado por Pinheiro & Horta (1992) e apresentado no gráfico 2¹.

¹ Este índice é definido a partir do preço das exportações do país deflacionado pelo preço dos produtos de seus competidores nos mercados comuns.

A despeito dos efeitos da máxi de 1983, até 1985 o preço das exportações brasileiras nos países de destino, *vis-à-vis* os dos produtos de nossos competidores, sofreu os efeitos da persistente valorização do dólar. Assim, como se observa no gráfico 2, em 1985 a competitividade-preço das vendas ao exterior apresentou o pior resultado do período 1980/88 - justamente às vésperas da inflexão na política cambial dos EUA. A forte desvalorização do dólar em 1985 trouxe os preços das exportações brasileiras, nos mercados de destino, a um patamar marcadamente mais favorável, e que tendeu a se sustentar até o final da década.

No entanto, estas significativas oscilações em variáveis de política econômica tais como a taxa de câmbio contrastaram muitas vezes com a evolução de nosso saldo comercial. Nesse sentido, o baixo desempenho do índice de competitividade-preço de Pinheiro & Horta (1992) até 1985 contrasta com o crescimento sustentado do saldo da balança comercial.

Em períodos como 1983/84, apesar das dificuldades de implementação de uma política agressiva em termos da taxa de câmbio efetiva real, observou-se uma contínua elevação do saldo comercial. Já entre 1985 e 1986, quando os níveis de demanda interna se recuperaram, o desempenho comercial viu-se prejudicado, e isto a despeito do favorecimento às exportações em termos da taxa de câmbio efetiva real até os primeiros meses do Cruzado. Como enfatizamos adiante, este padrão de relacionamento entre a inserção externa e a trajetória da taxa de câmbio contrapõe-se por completo à tese do *drive* exportador, a qual defende a relevância da alteração dos preços relativos em favor dos *tradebles* como elemento explicativo da expansão das vendas ao exterior.

Ainda no âmbito das medidas de política econômica com vistas ao ajuste externo, a renúncia fiscal foi um instrumento que perdeu importância absoluta ao longo da década passada. Bontempo (1989) demonstra que, de meados da década de setenta até 1987, os incentivos tiveram como pico os anos de 1978 (fiscais) e 1979 (creditícios), apresentando-se em patamares muito menos significativos já em meados da década de oitenta. Referindo-se às exportações de manufaturados, o autor

demonstra que os incentivos fiscais e creditícios representavam 34,5% do valor FOB em 1978, participação que cai para 10% entre os anos de 1985 e 87. A conclusão essencial do autor neste particular é de que, "*de modo geral, do final da década de 70 até 1987, a redução do nível de incentivos foi compensada pela desvalorização cambial, enquanto as variações nos preços de exportação dos manufaturados se compensaram ao longo do período*" (Bontempo, 1989 p. 60).

Em suma, muito embora não se possa negar a importância da inflexão na política econômica externa do país iniciada em 1983 no que se refere ao nosso desempenho comercial, a tese do *drive* exportador parece insuficiente - para dizer o mínimo - como fator explicativo. Os rumos seguidos pela política econômica durante a primeira metade dos oitenta não impediram fortes oscilações na competitividade de nossas vendas ao exterior, e o crescimento liderado pelas exportações, nos termos em que é defendido pela tese do *drive*, parece incompatível como os resultados obtidos em períodos de forte recuperação da demanda interna - como entre os anos de 1985 e 1986.

No que se refere aos elementos de ordem "estrutural" de nossa "competitividade revelada" durante os oitenta, os projetos de investimento iniciados em meados dos anos setenta foram responsáveis por alterações significativas de nossa estrutura produtiva. Tais projetos, consubstanciados no II PND, conferiram à estrutura industrial um nível elevado de integração, sobretudo quando comparamos o parque industrial brasileiro ao de outras economias latino-americanas. A capacidade instalada nos setores beneficiados pelos projetos do II PND foi elevada significativamente, e o coeficiente importado de diversos segmentos, sobretudo de bens intermediários e de capital, foi reduzido (ver Batista, 1987).

Deve-se destacar, porém, que as próprias dimensões do mercado interno brasileiro e a relativa complexidade já alcançada por nosso parque industrial estão entre os principais fatores de ordem estrutural da competitividade do setor produtivo nacional (ver Coutinho & Ferraz, 1994). As vantagens auferidas pelas empresas instaladas no país em termos de proximidade com importantes fornecedores e com os próprios mercados consumidores, os ganhos de escala e outras facilidades de

comercialização etc, fazem do mercado interno o alvo preferencial da produção nacional, inclusive em termos históricos.

Esta capacitação em termos da complexidade dos mercados nacionais, somada às dimensões da capacidade instalada em alguns segmentos, indica em que medida os setores mais beneficiados pelos projetos do II PND puderam dar uma significativa resposta, em termos de desempenho exportador, por exemplo, quando das alterações promovidas nos parâmetros da política econômica desde o final de 1980.

Na busca da ampliação das vendas externas, diversos desses setores puderam lançar mão de importantes vantagens competitivas herdadas das políticas de ajustamento iniciadas em meados dos setenta, e contribuíram de forma relevante com o chamado "esforço exportador". Segmentos industriais tais como os de metalurgia, celulose e químicos, entre outros, chegaram a elevar a participação das exportações no total de suas vendas de 6,8%, 17,9% e 3,5% em 1980 para 23,0%, 29,9% e 12,4% em 1984, respectivamente (Carneiro, 1993, p. 162). Tal redirecionamento dos mercados-alvos da produção nacional deu-se paralelamente a uma queda de 11,5% ao ano em média nos preços das exportações dos produtos semimanufaturados somente entre 1981 e 1983, período em que o comércio internacional se retraiu 3,5% ao ano (Sarti, 1994, p. 67).

É importante notar que o "esforço exportador" foi marcado não apenas pela ampliação da "extroversão", em condições adversas, dos segmentos que acabamos de mencionar, mas também pela ampliação de nossa inserção produtiva internacional mesmo diante de uma rentabilidade declinante das vendas ao exterior. Assim, como se pode notar nos dados da tabela 2.3, do início da década até o período 1985/86, à exceção da metal-mecânica, observou-se uma baixa persistente dos preços de exportação, concomitante a importantes ampliações do *quantum* exportado.

Mais do que isto, porém, as próprias margens auferidas pelos exportadores mantiveram uma firme tendência de queda ao longo de toda a década passada, sem que tal fato fosse capaz de, *per se*, reverter a tendência de elevação do saldo

comercial. Recorrendo novamente ao trabalho de Pinheiro & Horta (1992), é possível notar essa queda tendencial na rentabilidade das exportações brasileiras, sobretudo quando consideramos como indicador o índice de rentabilidade restrito, calculado pelos autores (IRR no gráfico 3).

Tabela 2.3

BRASIL - ÍNDICES DE EXPORTAÇÃO POR COMPLEXOS
1980/90
(em dólares correntes)

	Setor Primário		Construção Civil		Metal-Mecânica		Papel e Gráfica		Química		Têxtil e Calçados		Agroindústria	
	P	Q	P	Q	P	Q	P	Q	P	Q	P	Q	P	Q
80	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
81	101,0	112,7	107,9	96,7	107,1	113,5	94,8	125,0	100,4	172,8	95,6	121,8	66,7	119,7
82	100,0	105,6	100,5	71,9	111,9	90,4	88,5	103,8	93,7	191,3	89,9	110,4	78,1	112,0
83	96,0	98,1	92,2	84,6	103,6	109,5	77,5	120,6	83,2	247,0	81,3	165,6	77,9	121,3
84	95,0	107,6	86,0	104,1	102,1	134,8	86,9	160,7	83,6	368,4	82,7	207,5	85,2	132,0
85	89,4	131,8	81,7	108,4	101,0	148,9	73,4	144,0	79,2	353,9	78,9	188,4	75,3	126,4
86	87,8	105,9	87,6	107,1	103,5	139,0	80,9	155,6	63,6	288,9	78,4	180,8	87,7	92,6
87	85,7	124,3	104,0	109,0	112,4	164,7	98,4	147,2	71,4	304,4	91,5	197,0	74,3	116,9
88	90,8	137,1	104,7	137,7	128,1	205,3	109,3	207,5	75,3	364,0	95,8	215,1	86,3	120,0
89	92,7	158,9	97,0	136,2	135,7	209,5	118,9	201,7	79,0	333,4	96,5	212,7	81,1	114,0
90	95,9	153,0	108,2	116,4	135,5	178,3	114,6	205,1	80,8	296,0	104,5	181,0	70,3	122,9

Fonte: Pinheiro, 1993.

Para o período 1980/83, a principal responsável por essa perda de rentabilidade seria a taxa de câmbio efetiva real, cujo comportamento acusou uma valorização da moeda nacional, ao mesmo tempo em que se observa uma queda na relação câmbio-salário. A partir de 1983, e até 1985, a rentabilidade se recupera. À máxi de 1983 se segue uma elevação bastante acentuada das relações câmbio-salário e câmbio-custos². Desde meados de 1985, porém, e até o final da década, a baixa das relações câmbio-salário e câmbio-custos mais que compensaram as desvalorizações cambiais que se seguiram ao Cruzado, impondo a queda marcante na rentabilidade das exportações até o final dos oitenta.

² Essa relação foi definida pelos autores através da divisão da taxa de câmbio nominal - multiplicada pelo índice de preços por atacado nos EUA - pelo índice de custos variáveis, setor a setor.

Neste ponto, ganha relevo a análise sugerida por R. Carneiro (1991, 1993), novamente em contraste com os efeitos da política econômica enfatizados pela tese do *drive* exportador. Assim, mesmo a despeito de uma rentabilidade declinante, que as medidas de política econômica não puderam evitar, a busca da ampliação da inserção externa foi uma constante nos períodos de maiores quedas nos níveis internos de demanda. A queda na absorção interna, muito mais que uma alteração de preços relativos, teria sido o grande efeito da política econômica no sentido de estimular as exportações.

Ainda assim, a significativa extroversão de diversos segmentos industriais, calcada nas vantagens competitivas "estruturais" herdadas do II PND, foi suficiente para produzir uma importante alteração de nossa pauta de exportações. Como demonstram os dados da tabela 2.4, os produtos industrializados ganharam espaço relativo no conjunto das exportações brasileiras ao longo da década.

No entanto, este relativo "enobrecimento" da pauta de exportações brasileira teve fôlego curto; a partir de 1984 o crescimento da participação dos produtos manufaturados diminuiu, ao mesmo tempo em que se observa um redirecionamento no sentido das chamadas *commodities* industriais de baixo conteúdo tecnológico, excessivos níveis de oferta internacionais e preços tendencialmente em queda durante os oitenta. Como demonstra Pinheiro (1993, dados parcialmente reproduzidos na tabela 2.4), ganharam peso relevante na pauta de exportações brasileira os bens intermediários e os produtos dos complexos "maduros" - metal-mecânica e química.

Tabela 2.4

BRASIL - COMPOSIÇÃO DA PAUTA DE EXPORTAÇÕES POR NÍVEL DE VALOR AGREGADO,
CATEGORIAS DE USO E COMPLEXOS INDUSTRIAIS
(1974/1990)

	74/79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90
Valor Adicionado												
Básicos	55,8	42,7	38,9	41,3	39,5	32,8	33,7	32,8	30,8	28,2	28,1	28,2
Semimanufat.	9,8	11,8	9,2	7,2	8,2	10,6	10,9	11,2	12,2	14,6	17,0	16,5
Manufaturados	34,3	45,5	51,8	51,5	52,3	56,7	55,5	55,9	57,0	57,2	54,8	55,4
Categorias de Uso												
B.Capital	5,4	8,8	9,3	8,5	5,9	4,5	5,9	6,5	7,7	7,3	7,9	6,8
B.Intermed.	75,2	70,6	63,7	62,5	67,5	65,5	65,2	66,4	63,8	68,1	64,8	69,1
B.Cons.Duráv.	2,6	2,9	3,4	3,2	2,9	2,9	3,9	4,3	6,7	4,6	6,0	4,7
B.Cons.N.Duráv.	14,9	15,7	18,6	18,7	18,5	20,4	18,7	19,7	18,1	17,2	18,8	17,1
Combustíveis	1,8	2,0	5,1	7,2	5,3	6,8	6,4	3,1	3,6	2,7	2,5	2,2
Complexos												
Setor Primário	22,2	14,0	13,8	15,0	12,3	10,7	13,0	11,8	11,4	10,4	12,6	13,8
Const. Civil	2,3	2,9	2,6	2,1	2,1	1,9	2,0	2,4	2,5	2,5	2,2	2,3
Metal-Mecânica	16,1	23,8	25,0	24,1	24,8	24,4	28,1	31,0	33,7	37,2	39,2	36,7
Papel e Gráf.	1,9	3,7	3,8	3,4	3,2	3,9	3,1	4,2	4,1	5,0	5,4	5,9
Química	3,7	6,5	9,8	11,8	12,3	14,9	14,3	10,8	10,8	10,5	9,8	9,8
Têxtil e Calç.	8,3	7,1	7,2	7,1	8,9	9,1	8,3	9,2	9,8	8,7	8,5	8,6
Agroindústria	47,4	41,9	37,7	36,6	36,4	35,0	31,2	30,6	27,7	25,7	22,2	22,9

Fonte: Pinheiro, 1993

O baixo dinamismo das vendas externas brasileiras, a despeito do relativo enobrecimento do *mix* de exportação, é ilustrado nos dados da tabela 2.5, os quais demonstram que a contribuição da composição da pauta para o crescimento das exportações brasileiras ao longo da década foi sempre negativa, à exceção dos anos de 1981 e 1989. Sobretudo a partir de 1984, o crescimento das vendas brasileiras ao exterior foi induzido pelo crescimento do comércio internacional, o qual acompanhou a recuperação da economia mundial. No entanto, tal fato não impediu que, em um balanço geral da década, fossem observadas significativas reduções nas "fatias" de mercado dos produtos brasileiros no exterior (ver tabela 2.6). Ao mesmo tempo, a contribuição do efeito competitividade mostra a importância da política cambial para o crescimento das exportações. Em anos de relativa apreciação da moeda nacional, como

1982, 1986 e 1990, observa-se que tal efeito pesa negativamente sobre a taxa de crescimento das exportações, via "efeito competitividade".

Simultaneamente, também é possível notar que observou-se um baixo dinamismo dos mercados-alvos das vendas externas brasileiras, fator este igualmente vinculado à baixa densidade tecnológica relativa da produção exportada. Por conta desse fator, o efeito do destino das exportações, mostrado na tabela 2.5, também foi quase sempre negativo durante os oitenta.

Em síntese, podemos concluir que o desempenho brasileiro em termos da taxa de crescimento das vendas ao exterior foi marcado pela presença de diferentes fatores explicativos nos subperíodos 1980/84 e 1984/90. Durante a primeira metade da década, quando preponderou um relativo enobrecimento da pauta de exportações, a contribuição do crescimento do comércio mundial para a expansão das vendas externas foi menor. Como demonstram os dados da tabela 2.6, tal fato contribuiu para que o país conquistasse mercados nas diversas áreas de destino das exportações, com uma performance bastante positiva dos segmentos mais beneficiados pelos projetos de investimento do II PND. A partir de 1984, no entanto, a contribuição da expansão da economia mundial acentua-se como fator preponderante na explicação do crescimento das exportações brasileiras. Simultaneamente, porém, o país perde espaço em termos de "fatias" de mercado, nos mais diferentes segmentos produtivos.

É notável a inflexão observada entre 1980/84 e 1984/90 no desempenho, em termos de *share*, de setores como metalurgia, química e papel e celulose, os quais passam de um significativo avanço no primeiro subperíodo para um recuo importante na segunda metade da década. Como resultado, observou-se uma retração da fatia de mercado das exportações brasileiras no conjunto da década, mostrando que a inflexão observada no segundo subperíodo apontado mais que compensou a expansão de princípios dos oitenta. Mais uma vez, porém, os segmentos mais beneficiados pelo II PND mostraram um desempenho relativamente melhor, conseguindo expandir seu *share* de mercado ao longo da década.

Tabela 2.5

BRASIL - FONTES DE CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES DE
PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS
(1981/1990 - percentuais)

Ano	Cresc. Global	Ef.Cresc. Com.Mund.	Ef.Comp. da Pauta	Ef.Dest. das Exp.	Efeito Compet.
1981	23,1	-1,2	0,7	4,6	19,0
1982	-19,9	-4,5	-0,7	-4,1	-10,6
1983	12,0	0,6	-1,1	-3,3	15,7
1984	26,2	7,8	-1,7	3,7	16,4
1985	-7,6	3,6	-2,2	-0,7	-8,3
1986	-6,5	20,2	-1,6	-4,2	-20,8
1987	20,8	20,2	-0,6	-2,3	3,5
1988	38,4	16,9	-0,6	0,2	21,9
1989	0,5	6,9	0,3	-0,3	-6,3
1990	-5,5	14,1	-0,9	-2,4	-16,2

Fonte: IPEA, 1993. Ver nota explicativa no final do capítulo.

Como já assinalamos, este padrão de inserção internacional decorreu da imposição de um ajustamento externo rápido, com a necessidade de uma pronta inserção no mercado internacional, fato que levou o setor produtivo brasileiro a intensificar a exploração de seu conjunto imediato de vantagens competitivas. Mesmo a despeito da herança dos projetos de promoção de exportações/substituição de importações de meados dos setenta, aquela rápida inserção externa foi levada a efeito em detrimento de uma estratégia competitiva de mais longo prazo, dedicada a uma (re)inserção sustentável e de caráter mais dinâmico em termos da geração/assimilação de progresso técnico.

Compreende-se, assim, um elemento essencial de crítica à tese do "superávit estrutural", tal como apresentada por autores como Castro & Souza (1985). Dentro de uma análise de sua "dimensão estrutural", seria possível afirmar que a competitividade do setor produtivo brasileiro foi incrementada pelos projetos do II PND em termos essencialmente estáticos. Setores como os de siderurgia, metalurgia, petroquímica, entre outros, associados ao padrão tecnológico da Segunda Revolução Industrial, ocuparam posição de destaque em nossa pauta de exportações sem que se pudesse

acompanhar o movimento de "descomoditização" que se intensificou nestes mesmos setores em diversos países industrializados (ver capítulo 1).

Tabela 2.6

BRASIL - PERDAS E GANHOS DE MERCADO DOS PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS BRASILEIROS
EXPORTADOS POR ÁREAS DE DESTINO E SETORES
1980/1990
(valores percentuais)

Áreas	Período	SETORES										
		Totais	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
CCE	1980/84	36,0	45,9	62,4	49,5	-30,6	47,6	48,9	98,4	23,4	15,5	32,9
	1984/90	-32,6	-30,0	63,0	-18,9	39,0	-26,7	-8,8	1,3	-54,7	-7,1	-46,4
	1980/90	-8,4	2,2	164,6	21,2	-3,6	8,1	35,8	101,1	-44,1	7,4	-28,8
Uscan	1980/84	53,0	33,4	132,4	82,4	18,9	-21,5	93,8	154,7	32,6	189,0	40,9
	1984/90	-31,6	-13,9	-19,2	3,1	-62,1	92,7	-26,6	-50,6	-40,4	-44,4	-48,6
	1980/90	4,5	14,8	87,8	88,0	-49,9	51,2	42,4	25,9	-20,9	5,0	-27,6
AL	1980/84	8,4	-30,4	96,9	-22,8	-28,5	-26,6	17,3	82,9	19,6	-11,5	23,4
	1984/90	-29,1	-42,4	-33,7	-28,6	-46,0	-20,3	-26,6	-50,6	-58,8	-44,4	-25,0
	1980/90	-23,1	-59,9	30,5	-44,8	-61,3	-11,8	-31,8	9,0	-50,7	-60,3	-7,5
Mundo	1980/84	36,0	8,9	185,6	1,3	-22,7	-15,9	32,1	121,4	27,9	95,1	25,1
	1984/90	-35,6	-30,6	-33,7	-11,4	-51,1	-7,0	-29,6	-43,5	-59,6	-45,2	-47,9
	1980/90	-12,5	-24,4	185,8	-10,2	-62,2	-21,8	-7,0	25,0	-48,3	6,9	-34,8

CCE: Comunidade Econômica Européia

Uscan: EUA e Canadá

AL: América Latina

SETORES:

1 - Construção civil

4 - Mat. elétrico

7 - Química (exclusive combustíveis)

10 - Prod. alimentícios

2 - Metalurgia

5 - Mat. transporte

8 - Têxtil

3 - Máquinas e equipamentos

6 - Papel e celulose

9 - Vestuário e calçados

Fonte: IPEA, 1993.

Os dados da tabela 2.6 demonstram que os setores que mais se beneficiaram dos projetos de investimento do II PND contribuíram decididamente para o crescimento das exportações. Este desempenho foi, no entanto, bastante heterogêneo ao longo da década, mesmo para cada um dos segmentos. É importante notar, sobretudo, que o período 1984/90 foi marcado por uma perda de porções de mercado que atingiram quase todos os setores/áreas de destino das vendas ao exterior, e isto em um contexto de retomada da expansão do comércio mundial, após ter sido completado o

ajustamento de algumas das principais economias industriais.

Em resumo, concentrando-se tendencialmente em produtos industriais com excesso de oferta no mercado mundial, preços declinantes e baixo conteúdo tecnológico, a evolução de nossa pauta de exportações ao longo dos oitenta não corrobora uma tese como a do "superávit estrutural". Em outros termos, não se pode traduzir diretamente uma melhora em nossa "capacitação competitiva estrutural", derivada dos projetos iniciados durante o II PND, como um "superávit comercial de caráter sustentável".

Muito ao contrário, a despeito do movimento de enobrecimento relativo de nossa pauta de exportações, os setores que se mostraram relativamente mais bem sucedidos no "esforço exportador" tinham como fundamento de sua competitividade elementos essencialmente estáticos - como dotação de fatores naturais ou economias de escala na produção de *commodities* internacionais - ou mesmo "espúrios" - como a alta relação câmbio-salários ou a renúncia fiscal. Como consequência, a inserção externa brasileira mostrou-se frágil por conta do baixo dinamismo das vendas externas, resultando em perdas relativas de mercado, mesmo em períodos em que variáveis como a taxa de câmbio ou a expansão do comércio mundial mostraram-se favoráveis - como entre os anos de 1987 e 1989.

Como já vimos, esse padrão de resposta deu-se a partir de um pano de fundo composto de todo um conjunto de fatores extremamente desfavoráveis: i) as dificuldades de normalização das relações do país com o mercado financeiro internacional desde a "crise da dívida"; ii) a perda de dinamismo do mercado interno brasileiro, com a estagnação dos investimentos e dificuldades crescentes de acesso aos mercados internacionais; e iii) a queda persistente na rentabilidade de nossas vendas ao exterior.

Como resultado desta soma de fatores, os elementos da "dimensão empresarial" da competitividade foram marcados por um padrão conservador de resposta do setor produtivo nacional ao imperativo do reequilíbrio externo, caracterizando o que se

poderia chamar de "ajustamento defensivo". Assim, a ampliação relativa das exportações foi acompanhada de uma drástica retração dos investimentos em expansão de capacidade, pela elevação dos *mark-ups* - sobretudo no caso das grandes empresas -, pelo desendividamento e pela realização expressiva, em termos relativos, de receitas não-operacionais - acompanhada da acumulação de recursos líquidos (Coutinho & Ferraz, 1994, p. 195).

Muito embora auferissem níveis elevados de rentabilidade no mercado nacional (ver tabela 2.7, abaixo), muitos segmentos optaram por efetuar vendas no mercado externo mesmo enfrentando níveis mais elevados de competição, preços mais baixos e rentabilidade declinante (ver gráfico 3). Sarti (1994, p. 128) desenvolve a tese de que foi exatamente o nível elevado de rentabilidade no mercado interno o fator que permitiu a diversos setores persistir em um "esforço exportador" praticando preços que resultavam em margens de lucro externas relativamente menores, uma vez que os ganhos auferidos internamente garantiam um nível de rentabilidade médio satisfatório.

No entanto, deve-se destacar a importância do componente financeiro desta maior rentabilidade interna, a qual, portanto, não esteve associada tão-somente aos lucros decorrentes das atividades produtivas, vinculados, por sua vez, aos níveis de fechamento da economia. A persistência do desequilíbrio fiscal e a conjuntura interna recessiva, marcada por elevadas taxas de juros e ampla liquidez dos títulos públicos, fizeram com que o investimento financeiro ganhasse importância no balanço das empresas ao longo da década, gerando lucros não-operacionais significativos (ver Almeida, 1994).

Assim, a estratégia de intensificar o caráter agressivo - em termos de preço - da inserção internacional a partir de maiores níveis de ganhos nos mercados internos adquiriu um caráter duradouro, uma vez associada a fatores estruturais da economia brasileira - em última instância, os níveis de proteção elevados no mercado interno e o desajuste fiscal persistente.

Deve-se destacar, porém, que é possível concluir da análise desenvolvida por

Sarti (1994) e por Almeida (1994) que a compatibilização entre a atuação interna e a externa do setor produtivo brasileiro durante os oitenta não foi tão tranqüila quanto sugere, por exemplo, a tese do "superávit estrutural". Nesse sentido, a busca de ampliação das vendas nos mercados externos colocou-se muitas vezes como uma verdadeira questão de sobrevivência para diversas empresas, que se viram diante de fortes oscilações da demanda interna.

Tabela 2.7

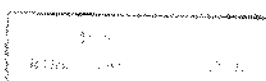
BRASIL - ÍNDICE DE RENTABILIDADE INTERNA
Relação preço industrial no atacado e custo de produção
(1980=100)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Custo Total	104,7	106,7	105,9	109,1	107,8	102,7	105,6	109,8	116,0
Insumos	106,2	110,2	106,9	108,9	109,0	106,2	109,4	114,5	124,6
Nacionais	104,5	108,4	109,3	111,5	112,4	108,5	110,4	113,2	120,2
Importados	118,7	123,6	93,4	94,5	91,4	93,1	103,0	124,5	163,9
Salários	97,1	91,0	100,4	110,1	101,5	87,1	88,7	89,4	83,8

Fonte: Sarti, 1994, p. 132.

Em suma, sob a ótica "empresarial" da competitividade, a crescente inserção externa, levada a efeito a despeito de uma rentabilidade declinante de nossas exportações, foi condicionada por dois determinantes básicos: i) as condições de instabilidade nas vendas ao mercado interno, as quais conviveram, contraditoriamente, com altos níveis de rentabilidade - operacional e não-operacional; e ii) as vantagens competitivas de ordem "estrutural", herdadas do ajustamento produtivo iniciado nos setenta.

Conclui-se, portanto, que a competitividade revelada por nosso setor produtivo, e materializada nos resultados expressivos do "esforço exportador", pôde contar com uma base produtiva favorável em diversos segmentos. Compreende-se, assim, que tenham sido exatamente os setores mais beneficiados pelos projetos de investimento do II PND os que puderam responder mais expressivamente aos sinais da política econômica ao longo dos oitenta (ver também Batista, 1987).



Ao reconhecer a relevância dos efeitos de elementos da dimensão "estrutural" sobre as estratégias empresariais não queremos negar a importância do conjunto de críticas já apontadas à tese do "superávit estrutural". No entanto, seria possível afirmar, a partir de nosso referencial de análise, que os grupos empresariais brasileiros souberam lançar mão das capacitações competitivas estruturais de que podiam dispor na busca de uma maior extroversão em termos de seus mercados-alvos. Ainda assim, é inegável que os níveis deprimidos da absorção doméstica desempenharam um papel central na definição dessa busca de mercados externos.

Tal constatação não é incompatível, porém, com o fato de que, uma vez "estimulados" a ampliar sua inserção externa por fatores associados à política econômica, à instabilidade macro e às condições de sua base produtiva, as empresas brasileiras tenham procurado explorar ao máximo seu conjunto de vantagens competitivas, inclusive as de ordem estrutural já consolidadas.

Portanto, frente à instabilidade do ambiente econômico que predominou durante os anos oitenta, a tentativa de engajamento em atividades voltadas para o mercado externo passou a ter importância crescente nas estratégias das empresas presentes no país.

Nesse sentido, sobretudo nos momentos de retração da demanda doméstica, uma maior inserção no mercado internacional representava uma alternativa de diversificação de atividades, minimizando riscos ou até mesmo permitindo a expansão da produção a partir de um núcleo de atividades voltado tradicionalmente para o mercado interno.

Ruiz (1994) defende a tese de que esta maior extroversão dos grupos econômicos nacionais nos oitenta fez parte, em geral, de um conjunto de estratégias razoavelmente coerentes. Mesmo considerando a diversidade desta reinserção, muitos desses grupos privilegiaram uma diversificação de atividades tendo como referência sua área de atuação tradicional e consolidada, e isto sem que houvesse uma dispersão significativa nas aplicações de recursos na esfera produtiva. A argumentação do autor

desqualifica a tese de que, na reinserção internacional dos grupos econômicos nacionais, tivessem predominado estratégias de cunho "defensivo-especulativo", orientadas para a mera busca de "boas oportunidades de negócio", por conta de uma diversificação de caráter "oportunista", ligada a fatores meramente conjunturais.

No que tange às empresas transnacionais analisadas por Cunha (1995), observou-se igualmente uma relativa diversificação dos investimentos na esfera produtiva, vinculada, segundo o autor, à tentativa de redução dos riscos frente à conjuntura interna instável. Paralelamente, porém, tais empresas adotaram um padrão geral de ajustamento fortemente marcado pelo caráter "defensivo", com redução acentuada dos investimentos em capacidade instalada, avanços tímidos na modernização, exploração das posições de liderança de mercado através de um política de elevação dos *mark-ups*, desendividamento e ampliação das remessas de lucros às matrizes. Desta forma, a "coerência relativa" da atuação das multinacionais no Brasil estendeu-se para além da esfera produtiva, e a elevação da rentabilidade destas empresas prendeu-se a uma associação entre uma estratégia claramente "defensiva" na esfera da produção e do investimento físico com o aproveitamento das amplas oportunidades de valorização financeira do capital.

Assim, a conjuntura interna, apesar de recessiva e de pressionar no sentido de uma alteração dos mercados-alvos em direção aos mercados internacionais, não teria comprometido a "coerência" das estratégias de atuação das empresas - consideradas em um sentido amplo e essencialmente microeconômico de valorização de seus ativos, produtivos e financeiros. Nesse sentido, Ruiz (1994, p. 133) afirma: *"a maioria dos grupos [nacionais] investiu na aquisição de concorrentes e em atividades complementares, subsidiárias e próximas aos seus núcleos estratégicos. Quando investiram fora de sua área de expansão, optaram por indústrias mais estabilizadas em termos tecnológicos e com competitividade externa já explicitada e, se possível, ancoradas por dotações naturais de fatores e/ou intensivas em mão-de-obra barata e pouco qualificada, como é o caso do Vicunha no período recente. Estratégias mais ousadas em termos de endividamento (grupo Perdigão) ou de requisitos tecnológicos*

(grupos Docas e Sharp) não se sustentaram, fato que se materializou em clara reversão em princípios dos noventa".

No que se refere às empresas transnacionais, Cunha (1995) sugere que sua permanência no país, sem que se observasse um processo claro de desinvestimento produtivo, esteve vinculado às amplas oportunidades de valorização financeira do capital. Ainda assim, e por conta deste mesmo quadro, os fluxos de capital associados ao investimento direto estrangeiro foram invertidos ao longo dos oitenta, tendo as remessas de lucros ao exterior superado os novos ingressos de capital. Adicionalmente, foi possível notar uma certa tendência à especialização no relacionamento com as matrizes por parte de alguns grupos estrangeiros - movimento que tomou corpo sobretudo no contexto de abertura econômico pós-1990.

Compreende-se, assim, que a atuação da empresa estrangeira no país, em termos de reinserção produtiva externa, foi limitada sensivelmente por seu padrão de ajustamento. Seu papel de líder em diversos mercados potencializou as possibilidades de implementação de estratégias defensivas, com todas as características apontadas acima. Mais do que isto, a inversão dos fluxos de investimento durante a década passada - com a remessa líquida de recursos ao exterior -, somada à tendência geral de especialização no relacionamento com as matrizes e demais filiais, comprometeram um dos canais de incorporação de progresso técnico mais relevantes em economias de industrialização tardia e periférica: o investimento estrangeiro direto.

Retomando à análise de Ruiz (1994) sobre os grupos econômicos nacionais, e expressando algumas das conclusões do autor nos termos adotados em nossa própria análise, poderíamos dizer que o fato de as empresas brasileiras não terem adotado estratégias dispersivas em suas aplicações de capital na esfera produtiva favoreceu a consolidação de vantagens competitivas, sejam as de ordem "estrutural", sejam as de ordem "empresarial". Entre estas últimas podemos citar o aproveitamento de experiências de competência comprovada (*core competences*), posicionamento estratégico direcionado ao aproveitamento de aprendizado já desenvolvido nas atividades-núcleo, economias de escala na comercialização etc (ver Coutinho & Ferraz,

1994, parte II).

No entanto, seria importante apontar algumas qualificações que podem ser levantadas à tese do autor - nos termos em que a apresentamos até aqui.

Em primeiro lugar, é preciso notar que a coerência das estratégias empresariais é avaliada por Ruiz em um âmbito essencialmente microeconômico. Muito embora o autor se detenha em uma análise criteriosa destas estratégias, e a despeito das conclusões razoavelmente otimistas por ele esboçadas, é necessário notar que o sucesso da atuação dos grupos econômicos brasileiros foi bastante relativo.

Assim, se, por um lado, não se assistiu no Brasil ao processo de desindustrialização ocorrido em outros países latino-americanos durante o ajuste produtivo dos oitenta (ver Bielschowsky & Stumpo, 1995), por outro lado o desempenho de nosso setor produtivo permaneceu muito aquém do observado em outros países emergentes.

Além deste fator, o próprio autor reconhece que *"a reestruturação dos grupos nacionais direcionou-se para uma inserção subordinada na economia nacional e internacional. Transferiu-se às empresas de capital estrangeiro a responsabilidade de comandar a estruturação das novas indústrias que dinamizavam (e dinamizam) a economia mundial e conformam a divisão internacional do trabalho"* (Ruiz, 1994, p. 139).

Tal fato teria ocorrido, ainda segundo o autor, a despeito da "coerência" com que vários grupos nacionais promoveram movimentos de reestruturação de suas atividades a partir de seus "núcleos estratégicos de atuação". Nos entanto, nos limites da análise desenvolvida neste trabalho, ganha relevância uma segunda e fundamental qualificação à "coerência microeconômica relativa", apontada por Ruiz. A "exclusão de oportunidades relacionadas a novas tecnologias", elemento central das estratégias bem-sucedidas em nível internacional, materializou e exacerbou, segundo cremos, a inserção subordinada das empresas nacionais, com graves rebatimentos sobre a inserção externa do país. Somado ao padrão de atuação das grandes empresas

estrangeiras, este fato foi um elemento de fragilização da competitividade "empresarial" no Brasil dos oitenta.

Muito embora os diversos grupos empresariais em atuação no país tenham promovido, muitas vezes, alterações em suas estratégias competitivas coerentes com seus potenciais já revelados de inserção nos respectivos mercados de atuação, as limitações desse ajustamento surgem de fatores como o caráter estático em termos da base técnico-produtiva, da baixa articulação com o sistema financeiro com vistas ao investimento etc - em suma, toda uma série de rebatimentos de fatores "sistêmicos" sobre a "dimensão empresarial" da competitividade.

Como consequência, se, em princípios dos oitenta, nossa pauta de exportações apresentou um relativo movimento de enobrecimento, decorrência da maior extroversão de alguns segmentos industriais que apresentavam vantagens competitivas "estruturais", tal processo não avançou no sentido da ampliação do conteúdo tecnológico de nossas exportações. Simultaneamente, o processo de rápido afastamento - relativo ou absoluto - da fronteira tecnológica em setores como química, eletrônica e mesmo siderurgia, anulou os benefícios daquela mesma recomposição da pauta de exportações.

Em termos agregados, a "exclusão de oportunidades relativas a novas tecnologias" não surge apenas como um qualificativo - ainda que fundamental - à coerência microeconômica das estratégias empresariais dos grupos econômicos nacionais. Muito ao contrário, a falta de dinamismo na geração/assimilação de progresso técnico constitui-se no fator central de uma análise da "dimensão empresarial" da competitividade de nossa indústria no anos oitenta.

No entanto, a partir deste ponto surge a necessidade de se avançar para além das dimensões "estrutural" e "empresarial" de nossa competitividade. Em outros termos, estamos sugerindo que a análise desenvolvida até aqui deve ser complementada pela "dimensão sistêmica da competitividade" de nosso setor produtivo (ver Coutinho & Ferraz, 1994, parte I).

Procuraremos demonstrar na próxima seção que os limites impostos à nossa inserção produtiva externa parecem ter-se originado em uma inadequada articulação dos fatores "estruturais" e "empresariais" que jogaram favoravelmente ao país, e isto, sobretudo, pela ausência de adequadas condições "sistêmicas", coordenadas a partir de uma política industrial coerente a longo prazo.

2.3 Limites da análise e os fatores "sistêmicos" da competitividade.

Como vimos na seção anterior, as principais vertentes do debate sobre os fatores determinantes e/ou limitantes de nosso desempenho exportador nos oitenta podem ser traduzidas em termos das dimensões "estrutural" e "empresarial" da competitividade. No entanto, na tentativa de associar de forma mais consistente os fatores macroeconômicos e técnico-produtivos de nossa inserção internacional dos oitenta, será necessário avançar sobre a "dimensão sistêmica" da competitividade.

No capítulo anterior, procuramos demonstrar que as aceleradas mudanças na base técnico-produtiva e nos fluxos de capitais, ocorridas em nível mundial desde meados dos setenta, produziram impactos significativos sobre a inserção produtiva do país. A relativa concentração das transformações tecnológicas no âmbito dos países centrais redefiniu e exacerbou a divisão internacional do trabalho, gerando desafios crescentes para a sustentação da competitividade das exportações dos países de industrialização tardia da periferia capitalista.

Um aspecto essencial, ainda que não exclusivo, do caso brasileiro, foi que a crise dos oitenta explicitou a fragilidade tecnológica de nosso setor produtivo. O rápido afastamento da fronteira tecnológica colocou em xeque a trajetória associada ao padrão produtivo herdado da Segunda Revolução Industrial - base de toda nossa industrialização -, o qual passara por uma contínua difusão em nível mundial ao longo de todo o pós-guerra. Paralelamente, fizeram-se sentir os efeitos da resposta de alguns importantes setores "tradicionais", também de forma concentrada em termos

geográficos, os quais foram engajados em um movimento de enobrecimento de sua pauta de produtos, fato que conduziu a um processo de "descomoditização" (ver capítulo 1).

Todo este conjunto de transformações em escala mundial foi colocando paulatinamente em questão a idéia de que o Brasil teria queimado etapas em seu processo de industrialização com projetos de desenvolvimento como o II PND. A ampliação do distanciamento relativo do país em relação aos principais centros industriais, em uma conjuntura marcada por amplos movimentos de reestruturação produtiva, foi, em grande medida, consequência de uma contradição básica, presente na tentativa de promover uma rápida inserção externa com a concomitante deterioração das vantagens competitivas que lhe davam suporte.

Neste sentido, acreditamos que a desagregação dos fatores "sistêmicos" da competitividade, ao interagirem com os elementos "estruturais" e "empresariais", constitui-se em fator decisivo na explicação da incapacidade demonstrada pelo setor produtivo brasileiro em promover uma reinserção externa de caráter mais sustentável ao longo da década passada.

Se, por um lado, o conteúdo tácito e intransferível da fronteira tecnológica foi ampliado pelo perfil (bem-sucedido) de ajustamento produtivo seguido nas principais economias capitalistas ao longo dos oitenta, nossa capacidade de ao menos sustentar um mesmo padrão de afastamento relativo em relação àquela fronteira foi minado pela desagregação dos fatores "sistêmicos" da competitividade da indústria nacional.

Um primeiro elemento desta dimensão "sistêmica", cuja desagregação foi inegável, diz respeito aos próprios padrões de relacionamento ao longo da cadeia produtiva, seja no extremo produtor-consumidor, seja nas relações fornecedor-produtor. A persistência de uma estratégia recessiva de ajustamento, somada ao relativo fechamento da economia brasileira, ao favorecer estratégias empresariais defensivas, contribuiu com a geração de um processo relativamente difundido de *dowgrading* de produtos e processos em diversos setores, sobremaneira na produção destinada ao

mercado interno. O fato de que a variável preço foi eleita, muitas vezes, como fator determinante na compra de bens finais ou insumos conduziu a uma significativa redução da pressão de demanda sobre a qualidade dos produtos.

Paralelamente, as altas taxas de desemprego e os períodos de acirramento do processo inflacionário criaram condições para uma ampliação da oferta de mão-de-obra a baixos custos, fato que também reduziu as pressões de demanda por níveis mais elevados de qualificação profissional. Sobretudo ao longo da primeira metade da década, tal movimento, muitas vezes associado à própria política salarial, foi decisivo no movimento de elevação da relação câmbio-salário. Tais condições não favoreceram uma alteração nos padrões de gestão das empresas, inclusive no que tange ao relacionamento capital-trabalho, em contraste com o rumo seguido nas principais economias industriais do mundo. Assim, a queda na qualidade e preço dos produtos da indústria nacional associou-se, por vezes, à piora nas condições de trabalho, fosse pela simples compressão salarial, fosse pela utilização de mão-de-obra de baixa qualificação.

Como alerta o ECIB (Coutinho & Ferraz, 1993, parte I), tal conformação do relacionamento entre capital e trabalho dificulta igualmente uma maior aproximação entre as esferas do consumo e da produção, com vistas a gerar condições favoráveis à competitividade "sistêmica". A piora nas condições gerais de trabalho impõe obstáculos à superação do grave - e secular - problema distributivo no país, dificultando a ampliação dos mercados de consumo e dos próprios mecanismos de ascensão e de legitimação social dos objetivos relativos à capacitação competitiva. Como conseqüência, *"a degradação do mercado interno brasileiro (...) sinalizou numa direção diametralmente oposta ao que ocorria nas sociedades desenvolvidas: ao invés de seletividade e de exigência crescente de qualidade por parte dos consumidores, o mercado interno pauperizado absorveu tolerantemente bens e serviços de 'baixo' preço e reconhecidamente de baixa qualidade, sacrificando os demais atributos"* (Coutinho & Ferraz, 1993, p. 102).

Tendo em vista a experiência internacional, no que se refere aos casos de ajuste

produtivo de sucesso, pode-se afirmar que este caráter conflitivo dos padrões de relacionamento econômico amplia as dificuldades de se coordenar esforços no sentido da geração de vantagens competitivas dinâmicas, com vistas a uma inserção produtiva externa sustentável - redes de comercialização, sistemas de fornecimento de insumos, controle de qualidade de produtos etc.

Bastante próxima da questão distributiva, podemos situar o problema da inadequação do sistema educacional brasileiro com vistas ao fornecimento de mão-de-obra qualificada, fator imprescindível tanto no que diz respeito estritamente à geração de potencial competitivo dinâmico quanto à própria questão da mobilidade social. Assim, em contraste não apenas com o padrão observado nos países desenvolvidos, como também em relação a nações latino-americanas como México e Chile, a estrutura educacional brasileira apresenta graves distorções, tanto no que se refere à sua abrangência, quanto no que diz respeito à própria qualidade do padrão educacional (ver Coutinho & Ferraz, 1993, parte I).

Por seu turno, a persistência do desequilíbrio fiscal, como vimos, teve impactos acentuados sobre os padrões de financiamento e os níveis de investimento do setor privado, como também do próprio setor produtivo estatal.

A manutenção de um quadro marcado pelo acelerado giro da dívida pública e elevadas taxas de juros desestimulou fortemente o investimento produtivo. As estratégias de desendividamento e a importância crescente dos ganhos não-operacionais nos lucros das empresas demonstram a sensível inadequação dos mecanismos presentes no mercado financeiro para o financiamento do crescimento econômico (ver Almeida, 1994).

No que se refere especificamente ao setor produtivo estatal, este foi engajado, desde meados dos anos setenta, nas diversas estratégias de ajustamento externo e de estabilização interna. São exemplos bastante conhecidos desse "manejo" do segmento estatal, subordinado aos objetivos macroeconômicos, as estratégias de endividamento externo dos anos setenta e as contenções de preços e tarifas públicas, que se

estenderam ao longo da década passada (ver Werneck, 1987). Como resultado, observou-se um progressivo comprometimento da capacidade de investimento do setor produtivo estatal, o que afetou negativamente segmentos estratégicos em termos de infra-estrutura produtiva - como transportes, energia e comunicações - como os próprios níveis de gasto em pesquisa, desenvolvimento, ciência e tecnologia.

Adicionalmente, o potencial do investimento público, em termos de estímulo e coordenação da inversão privada, foi comprometido pela degradação das condições de financiamento do setor produtivo estatal, minando um dos mecanismos à disposição do Estado para a conceção de políticas ativas de reestruturação e capacitação competitiva.

Em resumo, o desequilíbrio fiscal, somado às estratégias recessivas de ajustamento e ao manejo do setor produtivo do Estado no âmbito das políticas macroeconômicas, impactaram de múltiplas formas a esfera empresarial (privada), estimulando estratégias defensivas. Em primeiro lugar, comprometeram os níveis de investimento, inovador ou não, ao reduzirem, via instabilização do cenário macroeconômico, o horizonte de planejamento dos agentes. Com isso, a fragilização financeira do Estado contribuiu com a volatilização das expectativas de retorno sobre o investimento produtivo, desestimulando sobretudo o investimento de risco em setores novos, onde o país ainda não havia comprovado vantagens competitivas.

Ao reduzirem a capacidade de investimento do setor estatal, tais condições comprometeram um fator essencial de indução da inversão privada; além disso, através das características assumidas pelo sistema financeiro nacional, privilegiando de forma praticamente absoluta as aplicações de curtíssimo prazo, criaram incentivos indiretos - sintetizados nas elevadas taxas de juros e alta liquidez dos ativos financeiros - para que as empresas mantivessem um volume relativo elevado de aplicações financeiras, em detrimento do investimento produtivo.

Como resultado, observou-se ao longo dos oitenta significativa queda das taxas de investimento, agravada pela persistência de um processo inflacionário crônico,

potencializador da instabilidade macroeconômica. Segundo Carneiro (1993), a formação bruta de capital fixo entre 1981 e 1989 foi de 18% do PIB em média, contra 21,8% para o período 1970/80 e 23,3% em 1977/80. Esta queda significativa nos níveis de investimento coincidiu com a difusão do novo paradigma produtivo nos países centrais, constituindo-se, segundo diversos autores, no principal fator a dificultar a capacitação competitiva da indústria nacional (ver Coutinho & Ferraz, 1994, Suzigan, 1992 e Frischt & Franco, 1991b).

A conjuntura de instabilidade macroeconômica, ao comprometer simultaneamente os investimentos públicos e privados, também ampliou o distanciamento entre as políticas de C&T e de P&D e as carências da própria base produtiva, em linha com a tendência histórica de nosso processo de industrialização, onde a substituição de importações acabou por privilegiar essencialmente à assimilação e adaptação das técnicas de produção, sobretudo aquelas que acompanhavam o investimento estrangeiro direto. Tal fato foi capaz de gerar dificuldades crescentes na geração e assimilação de capacidade inovativa, fosse nos novos setores chaves - como o eletrônico -, fosse nos antigos setores em processo de rejuvenescimento em nível mundial - como a química, a metal-mecânica e mesmo o setor têxtil.

São ilustrativos os dados apresentados por Suzigan (1992), os quais mostram que, ao final da década, a "densidade tecnológica"³ da indústria brasileira era cerca de três vezes menor que a dos países centrais. Simultaneamente, o autor demonstra os baixos níveis agregados de gasto em P&D no país durante os oitenta; enquanto no Brasil a estimativa desses gastos representava cerca de 0,7% do PIB, atingia 1,3% nos países asiáticos como Coréia do Sul e Singapura, entre outros, e 2,7% no G7.

Um fator adicional relativo aos gastos em P&D refere-se à concentração de investimentos em segmentos "maduros", vinculados ao antigo paradigma técnico-produtivo, fato que agrava as dificuldades de assimilação das novas tecnologias,

³Segundo o autor, este é um conceito sugerido por Fajnzylber, e corresponde à relação entre a participação percentual do setor nos gastos totais do país em C&T (ou P&D) e a participação percentual do mesmo setor no PIB do país.

associadas ao padrão técnico em difusão nos países centrais. Segundo o ECIB (Coutinho & Ferraz, 1994, p. 128), as exceções ao quadro geral de rarefação dos investimentos em P&D referem-se a atividades já padronizadas em nível internacional. Isto se soma a esforços insuficientes em aprendizado das engenharias de processo, adaptação e desenvolvimento de produtos, o que impõe maiores dificuldades à "descomoditização" dos segmentos tradicionais.

A reunião de todos estes elementos determinou a desagregação do que se poderia chamar de "infra-estruturas básicas" de C&T e P&D existentes no país, afetando o conjunto de externalidades positivas gerado por tal estrutura. Como consequência, tanto a dimensão "empresarial" quanto a "estrutural" da competitividade da indústria brasileira foram impactadas negativamente. Por um lado, as empresas em atuação no Brasil, públicas e privadas, não contaram com condições favoráveis à geração e assimilação do progresso técnico emergente nos países centrais; portanto, a "coerência relativa" de suas estratégias concorrenciais, apontadas na seção anterior, teve como fator limitante condições "sistêmicas" altamente desfavoráveis às estratégias de capacitação produtiva, vinculadas às "novas tecnologias" e os novos setores dinâmicos em nível internacional. Por seu turno, as dificuldades de se orientar o investimento produtivo, tanto na direção dos segmentos de ponta quanto no sentido da reestruturação dos setores tradicionais, minou parte significativa das vantagens "estruturais", obtidas seja pelos projetos de investimento da década de setenta, seja pela relativa complexidade e dimensão da estrutura produtiva brasileira em seu conjunto.

Como resultado deste movimento, ao final da década de oitenta, a indústria brasileira apresentava-se marcada por uma dualidade básica (ver Coutinho & Ferraz, 1994): de um lado, encontravam-se setores pouco competitivos, voltados essencialmente para o atendimento do consumo pessoal interno, além de seus fornecedores; paralelamente, encontravam-se setores mais competitivos, voltados para a atividade exportadora de bens intermediários, marcadamente aqueles baseados em recursos naturais obtidos a baixos custos.

Mesmo dentro de cada um daqueles segmentos, porém, o potencial competitivo encontrava-se distribuído de forma bastante heterogênea. A estagnação de nossa taxa de crescimento, somada à má distribuição da renda, permitiram o surgimento de uma extrema dispersão dos níveis de qualidade dos produtos da indústria nacional. Contribuíram com esse movimento os níveis elevados de fechamento de nossa economia, os quais agiram como fatores de desestímulo à busca do aprimoramento tecnológico capaz de permitir uma evolução mais favorável da produtividade, com baixa de preços sem perda da qualidade dos produtos.

Este tipo de protecionismo, sancionado e preservado pela estratégia de ajustamento à crise externa, corresponde à postura rotulada por Fajnzylber como "frívola" (ver Suzigan, In SEADE, 1989), uma vez que, em linha com nosso padrão de desenvolvimento industrial em vigor desde os anos cinquenta, não se associou ao objetivo de aprendizagem tecnológica, com vistas a um processo de capacitação competitiva duradoura.

Diante desse quadro, um dos elementos mais característicos de nossa industrialização emergiu como um desafio à redefinição sustentável de nossa inserção externa: o fato de que *"a industrialização brasileira não exerceu pressão direta significativa sobre a oferta interna de tecnologia"* (Coutinho & Ferraz, 1994, p. 126).

Enfatizando a dimensão histórica dessa carência de capacitação técnico-produtiva, Suzigan sumaria tal quadro como segue (SEADE, 1989, p. 28):

"No Brasil, como de resto em toda a América Latina, desde o pós-guerra, foram praticadas políticas de industrialização predominantemente defensivas, que se caracterizaram por um protecionismo exagerado e indiscriminado. (...) [A] ineficiência e a não-competitividade da indústria brasileira resultaram da ausência de uma estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico como parte das políticas de industrialização implementadas a partir dos anos cinquenta. Estas visavam exclusivamente à substituição de importações, e a estratégia utilizada foi a de fechar a economia, reservando o mercado para produtores locais, inclusive as empresas multinacionais."

Mais do que isto, porém, durante o processo de ajustamento externo dos oitenta,

não foram geradas condições "sistêmicas" adequadas no sentido de estimular estratégias competitivas dinâmicas em termos da base técnica, nem no que tange ao financiamento do investimento com inovação. Ressaltando o rebatimento de fatores "sistêmicos" sobre os determinantes "empresariais" e "estruturais" da competitividade, Guimarães e outros (1995, p. 13) afirmam:

"As políticas de promoção e de proteção à indústria local contribuíram para consolidar estruturas pouco competitivas e tiveram significativo impacto sobre as decisões de investimento privado e sobre as estratégias empresariais de desenvolvimento, voltadas, basicamente, para a obtenção de elevados níveis de rentabilidade no mercado interno. No caso de diversos setores, o marco regulatório induziu a verticalização das empresas, desestimulou a articulação virtuosa entre produtores e fornecedores e conferiu demasiado poder de mercado aos produtores domésticos."

Em síntese, os mecanismos de estímulo à capacitação competitiva decorrentes da pressão concorrencial foram duplamente prejudicados na década passada. Em primeiro lugar, a recessão no mercado interno enfraqueceu pressões de demanda, tanto sobre a qualidade dos produtos quanto das relações capital-trabalho, comprador-fornecedor etc. Além disso, os níveis elevados de proteção e de rentabilidade nas vendas ao mercado interno mantiveram baixos os níveis de pressão competitiva, originados no *front* externo.

Paralelamente, também as estruturas de P&D e de C&T foram impactadas de forma adversa pelo rumo de nosso ajustamento às restrições externas, imposto desde o início da década passada, fato que minou igualmente os mecanismos de geração de importantes externalidades positivas relacionadas à produção científica direcionada à produção.

No entanto, se características como a "falta de pressão sobre a oferta de tecnologia" e a inadequação dos "mecanismos de financiamento do investimento" foram uma característica de nosso processo de desenvolvimento, pelo menos desde o início da industrialização pesada, o que houve de novo na crise dos oitenta, capaz de

desarticular o próprio padrão histórico de desenvolvimento industrial no Brasil? Acreditamos que a resposta a perguntas como esta encontra-se no novo papel que a "dimensão sistêmica" da competitividade passou a desempenhar a partir de meados dos setenta, fato que possui repercussões diretas sobre a sustentabilidade de nossa inserção produtiva internacional. Em outros termos, acreditamos que os limites de nossa reinserção produtiva, tal como esboçada durante os oitenta, surgem com maior clareza quando associamos os movimentos dos quadros econômico e tecnológico, em nível nacional e internacional, através de uma abordagem que incorpore adequadamente o reflexo dos "fatores sistêmicos" sobre a competitividade global da economia brasileira.

Diante da experiência internacional, parece correto afirmar que a onda de alterações da base técnica, iniciada em meados da década de setenta e aprofundada durante os oitenta, deslocou os determinantes da capacitação competitiva internacional em direção a elementos de natureza dinâmica, em detrimento das velhas vantagens comparativas estáticas, vinculadas, por sua vez, à disponibilidade relativa de insumos naturais, mão-de-obra ou capital. Assim, como já assinalamos no capítulo anterior, ganharam destaque, entre outros fatores:

(i) **a capacidade de coordenar esforços integrados com vistas à competitividade**, envolvendo um padrão de relacionamento mais cooperativo, seja na esfera das relações inter-industriais, seja na dimensão produtor-consumidor, seja, ainda, nas próprias relações de trabalho. Como exemplo mais eloquente de sucesso nesta ordem de fatores "sistêmicos", pode-se citar a experiência japonesa, a qual obteve relativo êxito não apenas na alteração das relações industriais, como até mesmo no que se refere à manutenção de elevados níveis de emprego, contornando o verdadeiro calcanhar-de-Aquiles dos processos de modernização industrial; este novo padrão de relações industriais refere-se, igualmente, às próprias técnicas gerenciais, voltadas para um maior engajamento da mão-de-obra nos mecanismos de geração de competitividade;

(ii) **a adequada capacitação da mão-de-obra**, com a generalização de níveis

satisfatórios de educação básica e especializada. Além do exemplo dos países centrais, destacam-se os pesados investimentos em educação de países como a Coreia do Sul;

(iii) **a geração de uma integração orgânica entre os capitais produtivo e financeiro**, com vistas ao adequado financiamento do investimento produtivo, sobretudo nos setores geradores de tecnologias de informação e/ou difusores de progresso técnico. Mais uma vez, além de exemplos como Japão e Alemanha, onde este tipo de vinculação entre as esferas financeira e produtiva fez parte da trajetória histórica de industrialização, deve-se citar o caso da Coreia do Sul, onde o setor financeiro (estatal) prestou uma contribuição decisiva para a alavancagem do investimento produtivo ao longo do processo recente de rápido crescimento. As experiências japonesa e alemã demonstraram, ainda, a importância estratégica da condução de uma política monetária que permita o direcionamento de recursos para o investimento produtivo a taxas de juros relativamente mais baixas - fato que exige um quadro de equilíbrio de longo prazo das contas públicas;

(iv) **a manutenção de infra-estrutura física adequada**, capaz de agilizar e reduzir os custos dos canais de comercialização, potencializando, inclusive, a inserção externa;

(v) **a constituição de mecanismos institucionais capazes de integrar as infra-estruturas de C&T e P&D**, no sentido da disponibilização do conhecimento científico aplicado, necessário ao incremento da produtividade, seja no *upgrading* dos setores tradicionais, seja no desenvolvimento, adaptação e aprimoramento de novos produtos e processos. Os exemplos aqui referem-se tanto a países europeus, como Alemanha e França, como aos asiáticos, especialmente Japão, mas também Coreia e Taiwan;

(vi) nos países de tradicional presença estatal no setor produtivo, **a utilização das empresas do Estado no sentido de direcionar o investimento, com vistas à capacitação competitiva**, ainda que a ação do Estado se dê dentro de novas bases em termos de dimensão, discricionariedade, proteção etc. Os exemplos mais marcantes

são, sem dúvida, França e Itália.

Da análise desenvolvida desde o capítulo anterior pode-se concluir que a estratégia de ajustamento externo brasileira, delineada desde o início da década de oitenta, não priorizou este rol de elementos "sistêmicos" da competitividade. Mais do que isto, porém, não se enfatizou a necessidade de superação de toda uma série de deficiências históricas, as quais não haviam se colocado como obstáculo ao desenvolvimento no âmbito da industrialização substitutiva de importações, e a necessidade de superar tais deficiências não foi contemplada através de uma adequada conjunção das "políticas públicas e das estratégias microeconômicas de ajuste produtivo". Dentre elas pode-se citar desde a concentração do investimento financeiro em operações rentáveis de curtíssimo prazo - consequência, entre outros fatores, do desequilíbrio do Estado -, até a incipiente estrutura de geração endógena de conhecimento técnico, passando pela acentuada desigualdade de renda e riqueza. Todos estes problemas referem-se a fatores "sistêmicos" da competitividade que têm-se mostrado como um obstáculo fundamental à reinserção produtiva brasileira, potencializando problemas ou comprometendo vantagens "empresariais" e "estruturais".

Como consequência deste somatório de fatores, a inserção produtiva brasileira sofreu uma fragilização progressiva ao longo da década. Acreditamos que um fator explicativo essencial para tais fatos prende-se à contradição básica entre o padrão de ajustamento brasileiro à crise externa e as necessidades mínimas de uma política de aprendizado técnico-produtivo, com vistas a assegurar nossa inserção internacional em um ambiente de marcantes alterações da base técnica em nível mundial. Contrariamente, porém, ao receituário que emerge da análise de experiências internacionais exitosas no que tange à inserção produtiva sustentável, o ajustamento brasileiro durante a década passada não favoreceu uma adequada conciliação entre as diferentes dimensões da competitividade, abordadas em estudos como o ECIB.

A instabilidade macroeconômica, a conjuntura recessiva, bem como a crescente fragilização do Estado - faces de um mesmo processo de crise interna e tentativa de ajustamento externo (ver Carneiro, 1991) - não apenas obstruíram a construção de

condições "sistêmicas" favoráveis àquela conciliação com vistas à capacitação competitiva, como, igualmente, contribuíram para a desarticulação de vantagens concorrenciais de caráter "sistêmico" já existentes. Como assinalamos acima, países como o Brasil têm, na dimensão de seu mercado interno, um dos determinantes essenciais da competitividade de seu parque produtivo. Este mercado torna-se o alvo preferencial da produção da indústria local, que dispõe de toda uma série de vantagens competitivas imediatas no acesso a ele. Partindo deste suposto, podemos afirmar que os rumos do ajustamento brasileiro ao longo da década passada, ao incorporar uma estratégia recessiva com vistas à geração de superávits comerciais a curto prazo, minou um dos alicerces fundamentais para uma política de capacitação competitiva sustentável e coerente a longo prazo.

Ao nível microeconômico, tal panorama levou as empresas em atuação no país a se lançarem em um "esforço exportador" apoiadas em altos níveis de rentabilidade nas vendas domésticas, e não em resultados favoráveis em termos de aprendizado e inovação, auferidos no mercado nacional. Compreende-se, desta forma, um dos fatores explicativos para a ausência de uma estratégia mais agressiva por parte dos grupos econômicos nacionais no que tange às "novas tecnologias", como assinala Ruiz (1994).

2.4 Conclusões parciais.

A conclusão mais relevante a que já podemos chegar pode ser assim formulada: o padrão de ajustamento brasileiro à restrição externa, imposta desde o princípio dos oitenta, conduziu a um movimento contraditório de busca de uma rápida inserção externa e simultânea fragilização das bases desta mesma inserção. Os baixos níveis de demanda interna e a instabilidade do ambiente macro foram determinantes primordiais na definição das estratégias microeconômicas de busca de mercados externos durante a década passada, ao mesmo tempo em que minavam elementos essenciais da "dimensão sistêmica" da competitividade, dificultando a conciliação - em termos sustentáveis a longo prazo - das vantagens competitivas de caráter

"empresarial" e "estrutural" já existentes.

Como vimos no capítulo anterior, o rápido afastamento da fronteira tecnológica, somado à difusão global do padrão técnico-produtivo da Segunda Revolução Industrial, impõem uma distinção necessária entre uma "capacitação competitiva ótima para um dado padrão tecnológico", e uma "inserção competitiva sustentável" em nível internacional. Nesse mesmo sentido, Dosi afirma: "*os esquemas de alocação de recursos que podem ser 'ótimos' do ponto de vista das habilidades existentes, os conhecimentos tecnológicos etc, podem não ser os que melhor conduzem ao aprendizado inovador de longo prazo*" (Dosi, 1991 p. 189 - tradução do espanhol).

No entanto, os rumos do ajustamento brasileiro à crise externa dos oitenta, muito embora tenham logrado uma expressiva ampliação da inserção externa brasileira pelo lado das exportações, não logrou inserir o país nos fluxos comparativamente mais dinâmicos de comércio, capitais e tecnologia.

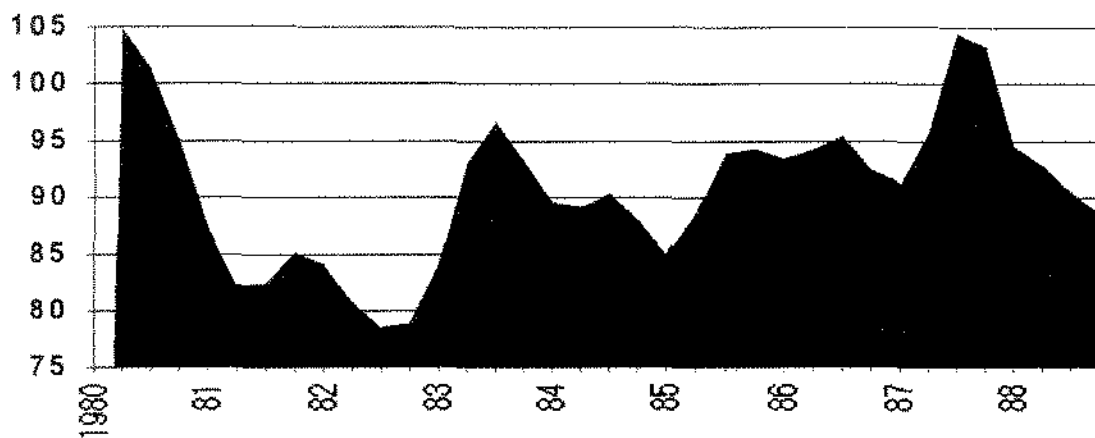
Quanto ao comércio, nossa inserção produtiva permaneceu distante dos novos segmentos-chaves, tais como o eletrônico. Como resultado, especialmente na segunda metade da década, o crescimento do comércio mundial atuou como o principal fator de indução de nosso desempenho exportador. A baixa competitividade de nossas vendas ao exterior ficou demonstrada tanto pelo alcance limitado do processo de *upgrading* da pauta de exportações quanto pela perda de fatias de mercado.

Paralelamente, as dificuldades de reinserção nas correntes internacionais de capital produtivo e tecnologia prenderam-se a deterioração dos determinantes "sistêmicos" da competitividade, os quais ganharam importância crescente ao longo do processo de reestruturação industrial em nível mundial, iniciado nos setenta.

A discussão sobre as alternativas de encaminhamento da reinserção produtiva brasileira, postas em princípios da década atual, e que será desenvolvida no próximo capítulo, tem, como pano de fundo, toda este série de dificuldades, herdadas do ajustamento brasileiro dos oitenta.

Gráfico 1.

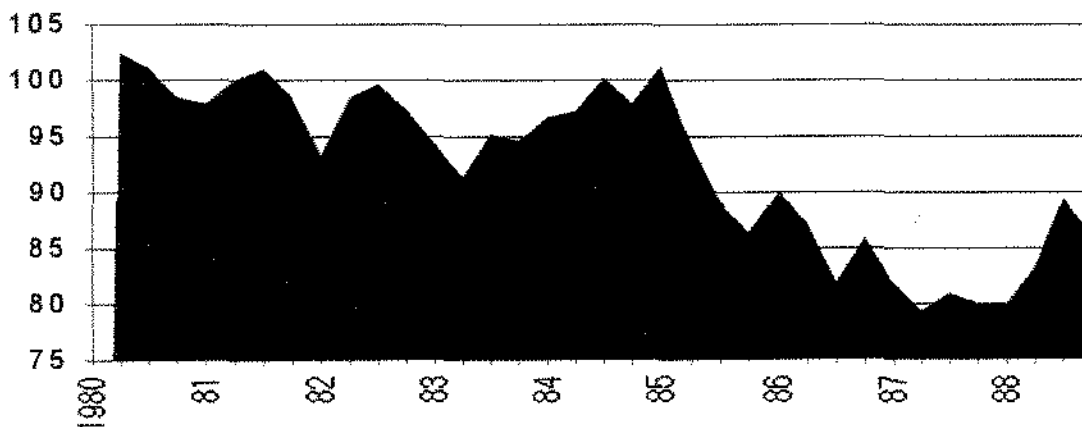
BRASIL - TAXA DE CÂMBIO EFETIVA REAL
Médias móveis semestrais - 1980.I a 1988.IV
(1980=100)



Fonte dos dados originais: Pinheiro & Horta, 1992.

Gráfico2.

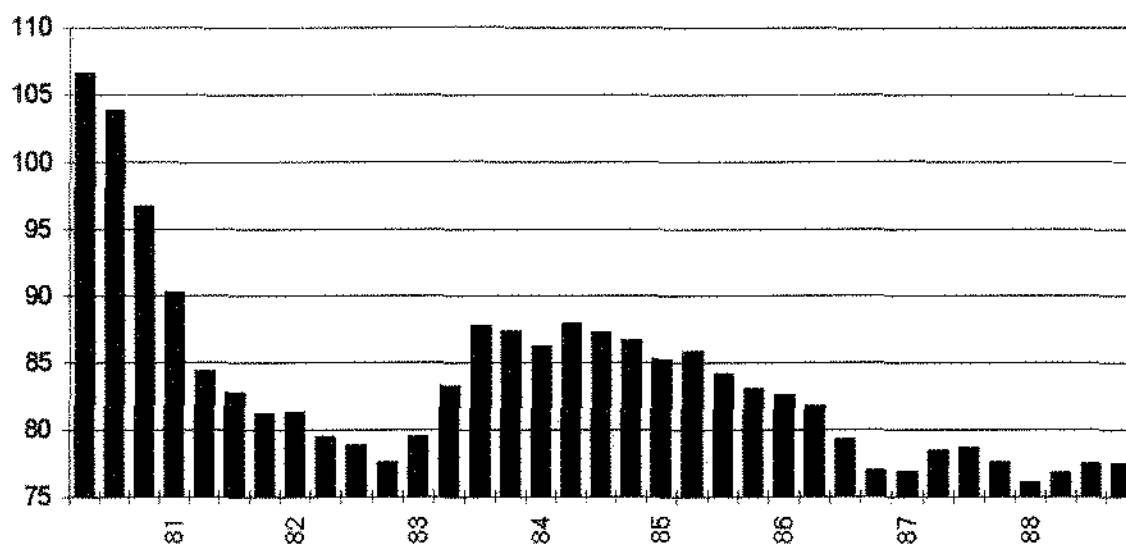
BRASIL - ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE-PREÇO DAS EXPORTAÇÕES
Médias móveis semestrais - 1980.I a 1988.IV
(1980=100)



Fonte dos dados originais: Pinheiro & Horta, 1992.

Gráfico 3.

BRASIL - ÍNDICE DE RENTABILIDADE DAS EXPORTAÇÕES
Médias móveis semestrais - 1980.I a 1988.IV
(1980=100)



Fonte dos dados originais: Pinheiro & Horta (1992): Índice de Rentabilidade Restrito.

NOTA EXPLICATIVA

Metodologia de cálculo dos efeitos explicativos do crescimento das exportações brasileiras durante a década de oitenta. Fonte: M.H. Horta, S. Waddington & C.F. Souza, "Fontes de Crescimento das Exportações Brasileiras na Década de 80", In Ipea, 1993, pp.236 e segs.

$$g_b \equiv g_w + \left[\sum_i (1 + g_w^i) \alpha_i - (1 + g_w) \right] + \left[\sum_i \sum_j (1 + g^{ij}) \alpha_{ij} \right] + \left[(1 + g_b) - \sum_i \sum_j (1 + g_w^{ij}) \alpha_{ij} \right]$$

(a) (b) (c) (d)

- g_b = taxa de crescimento das exportações brasileiras;
- g_w = taxa de crescimento das exportações mundiais;
- g_w^i = taxa de crescimento das exportações mundiais para o país i;
- g_w^{ij} = taxa de crescimento das exportações mundiais do produto i para o país j;
- g^{ij} = taxa de crescimento das exportações do produto i para o país j;
- α_i = participação do produto i no valor total das exportações brasileiras no período base;
- α_{ij} = participação das exportações do produto i para o país j no valor total das exportações brasileiras no período base.

Pela identidade acima, o crescimento das exportações pode ser explicado:

- a) por um efeito crescimento do comércio mundial, que seria a taxa observada se as exportações do país tivessem crescido à mesma taxa do comércio mundial;
- b) por um efeito composição da pauta, que identifica os ganhos (ou perdas) em termo da taxa de crescimento, devido ao fato de a pauta estar mais concentrada em produtos que apresentam taxas de crescimento mais elevadas (ou inferiores) à média do comércio mundial;
- c) por um efeito destino das exportações, que representa os ganhos (ou perdas) em termos de taxa de crescimento devido ao fato de o país exportar mais para

mercados que apresentaram taxas de crescimento mais elevadas (ou inferiores) à média de todos os países. Esses três primeiros efeitos pressupõem participações constantes de todos os produtos em todos os mercados. Um quarto e último efeito, obtido por resíduo, o efeito "competitividade", capta o impacto sobre a taxa de crescimento de ganhos (ou perdas) de participação dos diferentes produtos nos diversos mercados, seja por um aumento (ou redução) do *quantum* exportado, seja através de uma elevação (ou redução) de preços.

O período de análise compreende a década de 80, tendo se efetuado cálculos para todos os anos do período considerado, bem como para os subperíodos 1980/84, 1984/90 e 1980/90.

Os mercados considerados foram os 10 maiores parceiros comerciais dentre os países industrializados, bem como cinco regiões, entre as quais uma definida como Resto do Mundo. Os 10 países considerados individualmente foram: Estados Unidos, Canadá, Alemanha, França, Itália, Holanda, Espanha, Bélgica e Luxemburgo, Reino Unido e Japão. As regiões foram: NICs asiáticos, Europa Central, Golfo Pérsico, América Latina e Resto do Mundo.

No que se refere a produtos, utilizou-se uma agregação em nível de 12 setores do banco de dados Chelem, sendo dois classificados como primários - extrativa mineral (exclusive petróleo) e agricultura - e 10 classificados como industrializados: construção civil (minerais não-metálicos, madeira e mobiliário), metalurgia (ferrosos, não-ferrosos e outros produtos metalúrgicos), máquinas e equipamentos (elétrico e não-elétrico), material elétrico (material elétrico, eletrônico e de comunicações), material de transporte, papel, celulose e diversos, química (exclusive combustíveis), têxtil, vestuário, calçados e couros e, por último, alimentares.

Os cálculos foram efetuados para o total da pauta e considerando-se apenas os produtos industrializados.

CAPÍTULO 3

A REINSERÇÃO PRODUTIVA BRASILEIRA: esboço de um debate.

A discussão realizada nos dois capítulos precedentes forneceu uma série de elementos que nos permitiram desenvolver uma reflexão crítica acerca da inserção produtiva brasileira, tal como esta se desenhou ao longo da década passada, marcada pelo persistente desequilíbrio do balanço de pagamentos do país.

A partir de 1990, no entanto, assistimos a importantes alterações em nossa política de comércio exterior, levadas a efeito no bojo das propostas de reforma do governo Collor, cujo corte liberal era declarado e marcante.

Algumas constatações básicas serviram de pano de fundo para todo um conjunto de propostas visando a redefinição do padrão das relações econômicas internacionais do país. O "protecionismo frívolo", nas palavras de Fajnzylber e a "baixa contestabilidade dos mercados internos", citada por W.Fritsch e G.Franco, ou ainda a desarticulação da infra-estrutura de C&T (W.Suzigan) ou do dinamismo empresarial brasileiro (Fritsch & Franco), todos estes aspectos foram colocados em debate a partir da constatação comum da insustentabilidade de nossa inserção produtiva externa ao final da década de oitenta.

No entanto, mesmo partindo deste relativo consenso a respeito da necessidade de se reformular as bases da presença brasileira nos mercados mundiais, as propostas liberais de reforma não alcançaram unanimidade no que diz respeito ao encaminhamento prático da reinserção produtiva brasileira. À luz dos acontecimentos dos anos oitenta, surgiram diferentes abordagens para o tema, dentro e fora do círculo acadêmico, muitas delas em franca oposição a um processo de rápida abertura comercial e ampliação do raio de ação dos mecanismos de mercado, compreendidos como diretrizes de políticas comercial e industrial, capazes, por sua vez, de estimular a capacitação competitiva de nosso segmento produtivo.

Partindo das propostas de ação apresentadas no início da gestão Collor, este

capítulo será dedicado à montagem de um debate que envolverá a apresentação de duas abordagens alternativas para o tema da reinserção produtiva brasileira.

A primeira destas abordagens, que chamaremos estilizadamente de "liberal", está relativamente mais próxima das políticas efetivamente implementadas no Brasil desde 1990.

A segunda visão sobre o tema pode ser chamada, também estilizadamente, de "schumpeteriana", e se assemelha à análise apresentada no capítulo 2, devendo fornecer subsídios para uma crítica final tanto do enfoque "liberal" quanto, paralelamente, das linhas gerais da política industrial e de comércio exterior proposta pelo governo federal a partir de 1990.

3.1 Consenso e dissenso sobre a proposta de abertura comercial do governo Collor.

Ao final da década de oitenta foi-se formando um relativo consenso no Brasil em torno da necessidade de alterações significativas da política de comércio externo adotada pelo país.

Seguindo a trilha apontada por Canuto (1993), podemos indicar quatro dificuldades básicas, explicitadas em finais dos oitenta, que se impunham sobre nossa inserção externa em princípios da gestão Collor.

Em primeiro lugar, a questão da apropriação privada de tecnologia havia se exacerbado, tendo se somado ao rápido afastamento da fronteira tecnológica a partir de meados dos setenta. Tanto pelo lado do investimento externo direto, quanto através de outras fontes de acesso, impunha-se a necessidade de recolocar o país nos "circuitos internacionais de tecnologia", os quais haviam se concentrado sensivelmente nos limites das economias centrais.

Era necessário dar conta, igualmente, das necessidades de financiamento de

um processo de capacitação competitiva com um grau de abertura relativamente maior pelo lado das importações. Tanto no que se refere à geração de divisas disponíveis para a importação, quanto aos canais de fornecimento de crédito de longo prazo, necessários ao investimento nos segmentos de ponta, o padrão de financiamento do país, interna e externamente, mostrava-se inadequado. Destes elementos surge um vínculo relevante entre o ajuste do balanço de pagamentos brasileiro, a reforma do sistema financeiro nacional - o que inclui a questão do financiamento do setor público - e a definição de uma estratégia de capacitação competitiva.

Da mesma forma, fazia-se necessário definir o novo papel do setor estatal, uma vez que tentativas de retorno a alguma nova versão do antigo processo de substituição de importações esbarrariam nas crescentes dificuldades de articulação de projetos de desenvolvimento a partir do Estado, resultado da profunda crise fiscal que prosseguia sem que se pudesse vislumbrar uma solução de longo prazo.

Finalmente, como vimos no capítulo anterior, o processo de ampliação de nossa abertura comercial pelo lado das exportações, tal como se constituiu ao longo dos oitenta, contrastava com a tendência de queda na rentabilidade das vendas ao exterior. Tal fato era paralelo à redução relativa do conteúdo tecnológico da pauta de exportações, mesmo quando comparada com a experiência de outros países de industrialização tardia, como os "tigres asiáticos" (ver também Canuto, 1994 e Erber & Vermulm, 1993).

Tal soma de fatores colocava em xeque as linhas gerais do padrão histórico de desenvolvimento, adotado no Brasil desde o início do processo de industrialização, e impunha a reforma do nosso padrão de inserção produtiva externa.

Uma primeira tentativa de reforma do aparato regulatório que incidia sobre as importações foi promovida ainda durante o governo Sarney, em 1988. Até então, a carteira de comércio exterior do Banco do Brasil (CACEX) mantinha restrições quantitativas e administrativas que chegavam a cobrir 100% de nossa pauta de importações (Fritsch & Franco, 1992b, p. 48).

No entanto, o alcance da reforma de 1988 restringiu-se à elevação da arrecadação tributária na atividade importadora. Isto porque a reforma pautou-se em três características fundamentais, as quais ilustram seu caráter limitado: (i) tarifação de uma série de restrições de ordem quantitativa; (ii) revisão de um amplo conjunto de tarifas, com intuito de reduzir a dispersão de alíquotas; e (iii) eliminação de diversos "regimes especiais de importação". O efeito final destas medidas representou pouco em termos de níveis efetivos de proteção, e não se mostrou vinculado a nenhum tipo de política industrial mais ativa em termos de seletividade (ver também Fritsch & Franco, 1991b).

Somente a partir do período 1990/92, durante a gestão Collor, as políticas oficiais de comércio externo e industrial sofreram alterações mais significativas, ganhando um conteúdo de caráter marcadamente liberal. As linhas mestras da proposta elaborada pelo governo Collor podem ser encontradas em diversos documentos oficiais, entre eles o "Programa de Competitividade Industrial - PCI" e o "Programa de Reconstrução Nacional".

Em tese, tais políticas visavam dar um tratamento integrado às questões relativas ao nível de abertura da economia e à competitividade de nosso setor produtivo, impondo uma relevante ruptura em relação ao modelo histórico de desenvolvimento adotado no Brasil.

É importante notar que a dimensão estrutural do problema da inserção produtiva brasileira foi claramente reconhecido pelo governo à época. Segundo o "Projeto de Reconstrução Nacional", "*os desafios de modernização e elevação da competitividade exigem transformações estruturais importantes em todo o sistema econômico, e não apenas nesse ou naquele setor*" (Brasil-PR, 1991, citado por Erber, 1992, p.1).

Em sintonia com este diagnóstico, as propostas da gestão Collor para a indústria e o comércio externo foram apresentadas tendo por objetivo contribuir com a superação da estagnação em que se encontrava a economia brasileira, redirecionando

a ênfase da política industrial no sentido da elevação da produtividade global. Tais medidas contemplavam:

(i) políticas de ampliação da **competição**, centradas nas estratégias de desregulamentação e liberalização das atividades econômicas: abertura em relação a fluxos de mercadorias e de capitais, privatização, eliminação de controles de preços etc; e

(ii) incentivos ao investimento das empresas do setor privado e à melhoria das condições de infra-estrutura, com o intuito de estimular a **competitividade**.

Segundo Batista & Jorge (1993), os três eixos básicos das políticas de ampliação do nível de competição seriam: uma sensível alteração dos níveis de proteção através da redução simultânea de médias e variâncias do espectro tarifário (ver tabela abaixo), medidas de atração do capital produtivo externo e a política de privatizações, que ampliaria a abrangência da lógica concorrencial privada em diversos segmentos produtivos.

Caberia ao Estado assegurar condições "sistêmicas" favoráveis à competitividade, tais como estabilidade macroeconômica, infra-estrutura econômica, científica e tecnológica, além do apoio à formação de recursos humanos. Tal atuação estaria referenciada essencialmente à tentativa de minimizar certas "falhas de mercado" através de incentivos fiscais, compras e créditos públicos. Adicionalmente, caberia ao Estado zelar pelas condições gerais de concorrência através da legislação anti-*dumping* e de defesa do consumidor.

O papel atribuído ao Estado pelo Programa de Competitividade Industrial revela com clareza o corte liberal deste conjunto de propostas: "*todos os mecanismos de intervenção direta e manipulação de incentivos e subsídios, que transferem ao contribuinte os riscos dos empreendimentos estão descartados (...). O conceito de prioridade setorial, importante no período de substituição de importações, perde sentido no contexto dos atuais objetivos e instrumentos de política industrial*" (Brasil-MEFP, 1991, citado por Erber & Vermulm, 1993, pp. 60/61).

Outro elemento central na política de promoção da competitividade externa brasileira referia-se ao estímulo às associações entre os segmentos já presentes nos mercados externos e empresas estrangeiras representantes dos setores de ponta. O objetivo era, através da constituição de *joint ventures*, possibilitar a assimilação do conhecimento técnico indispensável ao *upgrading* da pauta de exportações.

A partir deste conjunto de elementos, é possível notar que a prioridade recaiu notadamente sobre as "políticas horizontais", em detrimento das chamadas "políticas verticais", ou seja, buscou-se reduzir simultaneamente a heterogeneidade dos níveis de proteção externa e de promoção intersetorial. O intuito de tais medidas era substituir a ação reguladora e discriminatória do Estado pela "ação" dos mecanismos de mercado. Em termos da exposição à concorrência externa, tal fato significou uma homogeneização relativamente maior, intra e intersetorialmente, com perda de relevância das políticas de caráter mais seletivo.

Tabela 3.1

PROGRAMA DE REDUÇÃO TARIFÁRIA DO
GOVERNO COLLOR
(valores percentuais)

Anos	1990	1991	1992	1993	1994
Média	32,2	25,3	21,2	17,1	14,2
Moda	40,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Desvio Padrão	19,6	17,4	14,2	10,7	7,0

Fonte: Fritsch & Franco, 1992b.

Desta forma, a proposta de reforma do comércio externo do governo Collor elegeu a política tarifária como "o único instrumento da política de importações" (Ministério da Economia, citado por Fritsch & Franco, 1991b, p. 46).

Como consequência, a fase inicial de tal programa foi marcada por uma nova rodada de tarifação de barreiras administrativas e de restrições quantitativas à importação, ainda existentes em março de 1990, o que foi feito com um caráter bem mais extensivo do que em 1988, durante a gestão Sarney. Procurou-se, assim,

desmontar o aparato de controles administrativos e regimes especiais de importação, até então sob responsabilidade da CACEX.

No entanto, com vistas a promover a efetiva ampliação do potencial competitivo da economia brasileira, não bastaria a reforma do aparato regulatório que pesava sobre as importações. Desta forma, a proposta oficial contemplava não apenas a questão da abertura - e seu *timing* - como também toda uma série de outras questões a ela relacionadas. Portanto, em tese, *"a abertura comercial brasileira [estaria] balizada (...) por três parâmetros: quanto ao desdobramento no tempo, de que seria lenta e gradual; quanto à paridade com as moedas estrangeiras, que o câmbio seria permanentemente ajustado de modo a não permitir o barateamento dos bens importados além do determinado pela redução tarifária, nem desestimular exportações; pelo lado dos instrumentos de proteção não tarifária, pela proteção conferida pela legislação anti-dumping e outras salvaguardas contra práticas desleais de comércio"* (Ipea, 1993, p.102).

Foi possível notar, no entanto, que estes parâmetros gerais da abertura comercial não foram integralmente obedecidos.

O cronograma geral de redução tarifária foi seguidamente alterado no sentido de uma aceleração, e a política de abertura assumiu progressivamente um papel de coadjuvante das estratégias de estabilização, as quais passaram a incorporar um crescente conteúdo recessivo já em meados de 1990.

No que se refere ao câmbio, o governo Collor promoveu a introdução do regime de "flutuação suja", em substituição à política de minidesvalorizações - cujo objetivo havia sido manter uma certa estabilidade da taxa de câmbio real num contexto de inflação interna persistente. No entanto, a continuidade da centralização das operações de câmbio no Banco Central impediu que a cotação externa do cruzeiro fosse influenciada mais livremente pelo comportamento do mercado. De qualquer forma, o forte afluxo de capitais externos de curto prazo, atraídos pelos níveis internos de taxas de juros, contribuíram com importantes oscilações do câmbio real em torno de uma

tendência geral de valorização da moeda nacional, clara já no segundo semestre de 1990 (Erber & Vermulm, 1993, p.25).

Também no que se refere às medidas de estímulo à competitividade, observou-se a influência decisiva da política de estabilização em detrimento de estratégias de longo prazo. As tentativas de controle dos gastos públicos comprometeram possíveis projetos de investimento em infra-estrutura, tanto física quanto educacional (técnica). Simultaneamente, a recessão interna atuou como forte desestímulo ao investimento privado, e a eventuais projetos de reestruturação produtiva, públicos e privados.

A despeito de seu caráter limitado, e do progressivo comprometimento das políticas de comércio externo e industrial por conta da ênfase dada à questão imediata da estabilização, podemos concluir, numa avaliação preliminar, que tais políticas sintetizaram, a um só tempo, toda uma série de consensos e dissensos a respeito de nossa inserção produtiva externa, tal como foi desenhada durante os oitenta.

É inegável que, ao longo da década, constituiu-se um grave desequilíbrio entre o crescimento da abertura econômica pelo lado das exportações, *vis-à-vis* o relativo fechamento pelo lado das importações brasileiras. Tal desequilíbrio, resultado do desajuste persistente do balanço de pagamentos do país, implicou uma redução do nível de contestabilidade dos mercados internos, ampliando margens de lucro e desestimulando estratégias concorrenciais mais agressivas e movimentos de *upgrading* de produtos e processos.

Da mesma forma, a própria atividade exportadora viu-se prejudicada pelo relativo fechamento às importações. As experiências bem-sucedidas dos chamados "regimes especiais de importação", que desoneravam compras no exterior mediante compromissos com metas de exportação, ilustra o potencial de uma maior abertura às importações sobre o próprio desempenho exportador (ver Fritsch, Franco & Bonelli, 1992). Neste sentido, destacam-se sobretudo a importação de bens de capital, reconhecidamente uma importante fonte de assimilação do progresso técnico gerado

externamente.

Finalmente, é inegável que a pauta de exportações brasileira constitui-se, basicamente, de produtos de baixo conteúdo tecnológico, havendo uma necessidade urgente de incrementar a produção e a venda externa de bens de maior valor agregado.

Parece claro que todos estes elementos se fizeram presentes na avaliação feita pelo governo Collor quando da elaboração de sua política de abertura comercial. No entanto, a estratégia de rápida liberalização dos fluxos de comércio, mesmo que não se considere sua aderência às estratégias de estabilização, jamais representou a única alternativa de resposta a questões como as que acabamos de enumerar. Da mesma forma, as diferentes abordagens do tema, em cena já em princípios dos anos noventa, não se distinguem tão-somente por questões de *timing*. O próprio encadeamento entre pressão concorrencial e geração de potencial competitivo distingue as diferentes aproximações à questão da necessidade de promover a reinserção produtiva da economia brasileira nos mercados internacionais.

O papel reservado para os mecanismo de mercado em uma estratégia liberal de estímulo à competitividade, nos moldes daquela proposta pelo governo Collor, é o de elevar os níveis de concorrência, conduzindo empresas e setores a uma busca de aprimoramento competitivo, muitas vezes sob pena de comprometerem sua própria sobrevivência. Ademais, mesmo o acesso aos recursos técnicos e de conhecimento, necessários àquele aprimoramento, são encarados como mais uma questão de mercado, a ser resolvida pela lógica de atuação dos capitais domésticos e externos. Em suma, a pressão concorrencial seria, *per se*, a grande "construtora" de vantagens concorrenciais, uma vez que as explicita e estimula.

Segundo esta concepção, tal como apresentada pelo governo Collor, ao Estado cabe zelar primordialmente pela moldura dentro da qual se desenvolve o jogo concorrencial: estabilidade dos principais parâmetros macroeconômicos, legislação anti-*dumping*, condições gerais de infra-estrutura e apoio à ampliação dos fluxos de capitais. No que se refere ao apoio à capacitação técnica, este estaria vinculado,

sobretudo, à provisão de recursos com vistas à capacitação da mão-de-obra.

No entanto, a análise desenvolvida no capítulo anterior já indicou que há alternativas de abordagem para a questão que envolve abertura comercial e competitividade. Partindo exatamente das mesmas constatações a respeito do desequilíbrio da inserção produtiva brasileira dos anos oitenta, é possível construir uma seqüência alternativa de ampliação dos níveis de concorrência, construção de vantagens competitivas e atuação do Estado, a qual acaba resultando em uma proposta essencialmente distinta da opção liberal feita a partir da gestão Collor.

Na próxima seção, iremos nos dedicar a esboçar um debate envolvendo duas abordagens alternativas para a questão de nossa reinserção produtiva.

A primeira estará referida essencialmente aos diversos trabalhos de W.Fritsch e G.Franco, incorporando, igualmente, as contribuições de J.T. Araújo Jr. e Correa & Villela (1995). Esta primeira visão teórica aproxima-se da política de cunho liberal que foi adotada no Brasil desde 1990.

A segunda abordagem reunirá a contribuição de autores como W. Suzigan, L.Coutinho, O.Canuto, F.Erber, entre outros, e seguirá, em linhas gerais, uma orientação "schumpeteriana" (para um sumário teórico do programa de pesquisa (neo)schumpeteriano, ver Canuto, 1992).

3.2 Duas visões estilizadas sobre abertura e competitividade.

Ambas as opções de análise que serão expostas a seguir situam as alterações nas políticas de comércio externo, iniciadas em 1990, no contexto mais amplo das novas tendências internacionais, relativas às aceleradas mudanças na base técnica observadas em nível mundial (ver capítulo 1).

Embora partam de uma constatação comum a respeito da inadequação e da insustentabilidade do padrão de desenvolvimento adotado no Brasil até os anos setenta

diante deste novo enquadramento, as propostas que emergem da abordagem "liberal" e da "schumpeteriana" acabam propondo distintas sequências de política, envolvendo pressão competitiva (concorrencial) e geração de competitividade. Como corolário, surgem igualmente espaços distintos para a ação coordenadora do Estado e para a "ação" selecionadora do mercado.

Representantes da abordagem que chamamos estilizadamente de "liberal", Fritsch & Franco (1991b, p. 42) destacam a inadequação do aparato regulatório comercial brasileiro para a geração do dinamismo gerencial (*managerial dynamism*) necessário para que nosso setor produtivo possa dar conta das rápidas tendências de mudança tecnológica observadas em nível mundial.

Muito embora chame a atenção para diversos elementos explicativos de ordem estrutural, conjuntural e macroeconômicos, a abordagem "liberal" reserva grande destaque para a influência negativa do aparato regulatório incidente sobre comércio exterior no Brasil sobre a eficiência econômica (taxa de crescimento da produtividade). O enfoque associa baixos níveis de competição nos mercados internos à geração e manutenção de ineficiências e, conseqüentemente, baixo potencial competitivo.

Em um primeiro momento, portanto, o referencial dos autores repousa em um plano essencialmente microeconômico. A regulamentação excessiva, característica da economia brasileira agravada no contexto de instabilidade macroeconômica da década de oitenta, teria contribuído para um "engessamento" das estruturas empresariais, as quais puderam sobreviver, a despeito de sua relativa ineficiência, por conta da baixa contestabilidade dos mercados internos.

O rebatimento desta característica microeconômica sobre o plano macro ocorre através dos efeitos da chamada "falta de dinamismo empresarial" sobre a produtividade (e a competitividade) no conjunto da economia.

Um elemento agravante, em termos de produtividade, refere-se à significativa

queda nos níveis de investimento durante os anos oitenta, associada às pressões sobre o balanço de pagamentos e à precariedade da situação fiscal. Conclui-se que a retomada sustentável do crescimento econômico deveria passar, necessariamente, pela ampliação da taxa de crescimento da produtividade, e esta, por sua vez, permanece vinculada à retomada de níveis adequados de investimento.

Estes fatores seriam essenciais para manter nossa inserção econômica em nível internacional, colaborando, simultaneamente, com a recuperação da taxa interna de poupança, com o saneamento das contas públicas e, adicionalmente, abrindo espaço para o encaminhamento das amplas demandas sociais decorrentes da grave distorção na distribuição de renda (Fritsch & Franco, 1991b, p. 43).

Ainda no plano macroeconômico, os autores não desprezam alguns elementos de ordem estrutural. Destacam, sobretudo, a evolução das propensões a importar e a exportar ao longo dos oitenta (Fritsch, Franco & Bonelli, 1992, pp. 14 e seg.), fruto das alterações em nossa base produtiva, empreendidas desde os anos setenta. Este movimento aponta para uma tendência de elevação da extroversão da economia brasileira pelo lado das exportações, ao mesmo tempo em que as importações caem, em termos relativos, de forma expressiva. Em nenhum momento, porém, os autores se aproximam de qualquer versão da tese do "superávit estrutural". Muito ao contrário, parte da evolução da propensões a exportar e a importar, segundo os autores, está associada a conjuntura interna recessiva, predominante ao longo da década.

Mesmo as vantagens comparativas reveladas pelo país indicam a ocorrência de importantes alterações estruturais, expressas pelo crescimento da participação de bens manufaturados e semimanufaturados em nossa pauta de exportações (Fritsch & Franco, 1991a).

Ainda assim, destaca-se a queda continuada da competitividade de nossas vendas externas. Mesmo crescendo, em diversos momentos ao longo da década passada, a taxas superiores à expansão do próprio comércio internacional, fato que atesta a conquista de novas fatias de mercado, as vendas ao exterior refletiram

margens de lucro cadentes, comprovadas por diversos levantamentos empíricos (Fritsch & Franco, 1991b).

No aspecto conjuntural, o principal elemento destacado pelos autores diz respeito ao comprometimento dos projetos de investimento, públicos e privados, decorrente da recessão nos mercados internos, somada às dificuldades de importação de bens de capital - impostas pelo amplo aparato regulatório insidente sobre as compras no exterior. Quando superadas através da utilização dos chamados "regimes especiais", tais dificuldades de importação mostraram-se bastante relevantes como instrumento de geração de potencial competitivo externo, uma vez que a resposta em termos de cumprimento das metas de vendas externas foi positiva em diversos casos (Fritsch, Franco & Bonelli, 1992).

Desta forma, a regulamentação extensiva das importações, com um elevado grau de interferência discricionária por parte do governo, estaria associada à elevada incontestabilidade nos mercados nacionais. Na presença de uma rentabilidade relativamente mais elevada das vendas ao mercado interno, as empresas nacionais veriam-se diante de um acentuado viés anti-exportação em diversos segmentos industriais, resultado de uma relação de preços desfavorável às vendas no exterior.

Segundo Araújo Jr. & outros (1990, p. 18), a conjugação de proteção abrangente e subsídios generalizados à exportação possibilita que as empresas promovam estratégias de preço diferenciadas, onde os lucros auferidos internamente permitem enfrentar condições mais adversas nos mercados externos. No entanto, este quadro acaba por desvincular o desempenho exportador das reais condições de competitividade.

As políticas de estímulo à exportação tradicionalmente levadas a efeito no Brasil, marcadas por incentivos fiscais e creditícios, atuam no sentido de compensar o viés anti-exportação (Fritsch & Franco, 1992b). Simultaneamente, porém, seriam responsáveis por um significativo custo social em termos de comprometimento fiscal, em uma conjuntura de prévio desequilíbrio das contas públicas.

Adicionalmente, a presença de um forte aparato de estímulo às exportações, convivendo em paralelo ao relativo fechamento às importações, demonstraria a artificialidade - e, portanto, a insustentabilidade - da inserção externa brasileira. O caráter de tal artificialidade pode ser sintetizado como segue: "(...) *the cost of export promotion was too high, but it was also commonly asserted that its benefits were distributed on a regressive fashion, and that the weight of incentives demonstrated the 'artificial' nature of Brazilian exports. (...) for a country in which the rate of effective protection is very high, the anti export bias would be generally very high if not offset by export promotion schemes attempting to place exporters on a more or less neutral regime*" (Fritsch & Franco, 1991b, p. 30).

O impacto deste quadro sobre a capacitação tecnológica das empresas estabelecidas no mercado nacional seria, segundo a abordagem "liberal", eminentemente negativo. Os ganhos auferidos pelas firmas por conta de seu relativo poder de mercado não teriam se traduzido em incrementos de sua competitividade, tanto interna quanto externamente. Até mesmo estratégias de expansão razoavelmente bem-sucedidas, a despeito da conjuntura recessiva que predominou durante os oitenta, não teriam levado a incrementos do potencial competitivo em termos de inovação.

Com base nestes argumentos, autores do enfoque "liberal" procuram contestar a tese neo-schumpeteriana que associaria a eficiência inovadora ao tamanho das empresas ("*neo-Schumpeterian connection between size and innovation - efficiency*" Fritsch & Franco, 1991b, p. 32). Em uma linha frontalmente oposta a tal vinculação, estes autores argumentam que a cristalização de posições de mercado, ainda que concomitante a estratégias expansivas, é estimulada pela baixa exposição à competição externa e atua como um desestímulo à capacitação tecnológica, mesmo no caso das grandes empresas estabelecidas no mercado interno.

Em outros termos, o poder de mercado só pode se traduzir em elevação da eficiência econômica diante da contínua ameaça da concorrência. Nas palavras de um dos defensores deste tipo de abordagem, a receita para manter um sistema industrial competitivo "*é simples*", bastando submeter as empresas ao "*inferno permanente da*

concorrência", uma vez que estas "somente buscam a inovação tecnológica se não houver outra saída" (Araújo Jr., 1994).

A resposta da corrente "liberal" para a questão da competitividade, cuja formulação é realizada em um plano eminentemente microeconômico, pode ser encontrada em propostas de política no nível macro. Assim, diante do imperativo de se elevar a taxa de crescimento da produtividade no país, compreende-se a importância da recomendação de abertura comercial como elemento de elevação dos níveis de competição.

Neste sentido, os adeptos do enfoque "liberal" endossam uma associação mais direta entre uma política comercial marcada pela desregulamentação e uma política industrial que priorize a eficiência e a produtividade globais - em lugar de políticas de incentivo setoriais ("*targeted policies*", Fritsch & Franco, 1991b, pp. 58 e seg.). Utilizando termos já empregados acima, podemos afirmar que esta corrente defende que as políticas de caráter mais horizontal, cujos impactos são menos diferenciados ao longo do espectro produtivo, são consideradas mais eficazes - enquanto geradoras de níveis adequados de contestabilidade - que as chamadas políticas de cunho vertical. Estas últimas, sujeitas como estão à interferência discricionária de seus gestores, potencializariam distorções alocativas, geradoras e mantenedoras de ineficiência econômica.

No que se refere aos segmentos de ponta, ainda em processo de instalação em economias como a brasileira, a proteção é igualmente desaconselhada. As dificuldades em termos da montagem de tais segmentos podem ser até mesmo potencializadas em um ambiente de proteção excessiva, gerando custos adicionais para o conjunto da cadeia produtiva. Ademais, a velocidade de afastamento da fronteira tecnológica tende a ampliar tais efeitos, sobretudo se o *timing* de internalização destes setores for incompatível com o próprio avanço tecnológico nos países centrais.

Em termos literais, o "alerta liberal" quanto à proteção em segmentos de ponta é feito nos seguintes termos: "(...) *for a country so poorly endowed with the basic*

elements for the fast attainment of capability in advanced technologies, it is very risky to embark upon targeted policies in sectors where learning curves in the innovating centres are still very steep and product life cycles very short due to technological obsolescence. In these cases, chances are that either domestic producers will never reach international costs standards or reach them near the date in which production is discontinued in the innovating centre (...)" (Fritsch & Franco, 1991b, p. 59).

Ao criticarem a proteção oferecida em alguns segmentos específicos da indústria nacional, Correa & Villela oferecem um exemplo ilustrativo deste tipo de abordagem, referido ao setor de informática:

"A indústria de informática (...) apresenta duas particularidades que dificultam sua eleição para apoio oficial: os elevados custos de P&D demandados e a velocidade com que se processam os avanços tecnológicos no seu interior, daí resultando um deslocamento contínuo da curva de aprendizado do setor. Por isso mesmo, supondo não existirem maiores restrições orçamentárias, haveria uma dificuldade intrínseca ao esforço de catching-up dos produtores brasileiros: a proteção governamental poderia se mostrar suficiente para que eles aprendessem a manufaturar determinado produto apenas caso a tecnologia de produção do setor fosse relativamente madura" (Correa & Villela, 1995, p. 43).

A despeito de um jargão mais próximo da análise neo-schumpeteriana, tomada em termos gerais, tais advertências indicam um receituário de exploração de "vantagens comparativas estáticas", ou seja, não recomenda tentativas de "estímulos artificiais" a segmentos produtivos considerados eminentemente não competitivos. Ademais, faz-se uma hipótese implícita de que a velocidade de afastamento da fronteira tecnológica será mantida a longo prazo, o que desqualificaria eventuais tentativas de redução relativa do hiato tecnológico por parte de países ou setores desprovidos de requisitos mínimos em termos de capacitação tecnológica avançada.

Em uma linha de argumentação bastante próxima, Araújo Jr. e outros (1990) concluem que um elemento essencial de competitividade da indústria brasileira reside nos baixos níveis salariais, o que colocaria o país em uma posição confortável para concorrer, em nível internacional, nos segmentos mais intensivos em mão-de-obra.

Neste mesmo sentido, Correa & Villela (1995, p. 42) apontam ainda para um "tendência natural" de deslocamento das vantagens comparativas dos setores intensivos em trabalho para aqueles intensivos em capital, decorrente do funcionamento dos próprios mecanismos de mercado. Os autores afirmam:

"Um problema (...) surge quando um país tenta forçar a produção em determinado setor, contrariando o que recomendaria a sua dotação de fatores (suas vantagens comparativas). No caso específico de um setor altamente capital-intensivo, tal como o siderúrgico, um resultado esperado seria a redução da demanda por trabalho decorrente do desvio de recursos que seriam naturalmente direcionados às indústrias trabalho-intensivas. (...) Em linhas gerais, a idéia por trás desta abordagem [o estages approach, desenvolvido por Bela Balassa] é a de que os países veriam as suas vantagens comparativas mudando ao longo do tempo (daí a noção de vantagens comparativas dinâmicas), desde que o mercado fosse livre para alocar os recursos de forma ótima na economia, ajustando-se às mudanças na dotação relativa de fatores provocada pela acumulação progressiva de capital físico e humano. Em outras palavras, à medida que o país acumulasse capital, o fator trabalho tornar-se-ia mais escasso (e, portanto, mais caro) e as vantagens comparativas deixariam de se localizar nas indústrias intensivas em mão-de-obra."

Conclui-se que a ação discricionária de uma política industrial que não esteja voltada essencialmente a suprir falhas de mercado pode dificultar o próprio avanço deste movimento dinâmico, o qual conduz a industrialização "naturalmente" na direção dos segmentos mais capital-intensivos. Segundo Correa & Villela (1995), o próprio processo de reestruturação industrial deve ser favorecido por uma política industrial norteadada pelo objetivo de conferir maior flexibilidade aos fatores produtivos (trabalho, capital e tecnologia), de forma que o *downsizing* de setores decadentes seja facilitado, como, igualmente, os fluxos de conhecimento técnico e mão-de-obra.

No que se refere especificamente às políticas industrial e de comércio externo do governo Collor, os autores da corrente "liberal" enfocados neste trabalho têm a criticar, basicamente, os descaminhos decorrentes da primazia dada aos programas de estabilização, *vis-à-vis* as políticas industrial e de comércio exterior.

Neste sentido, aqueles autores consideram acertada a associação, proposta

pelo governo Collor, entre uma política comercial mais horizontal - e com ênfase na desregulamentação - e uma política industrial que priorize a produtividade global. Destacam, no entanto, que a sobreposição de uma estratégia de estabilização com um programa de liberalização comercial pode afetar negativamente tanto o desempenho exportador quanto o nível de produção e os custos industriais.

Pelo lado das vendas ao exterior, a principal questão levantada pelos autores (ver Fritsch & Franco, 1992b) refere-se à possibilidade de uma excessiva valorização da moeda nacional em um contexto de estabilização, fato capaz de comprometer a competitividade-preço das exportações. Quanto ao nível de produção, tanto a recessão, eventualmente associada ao processo de estabilização, quanto a ampliação das importações, decorrente do processo de abertura, poderiam comprometer excessivamente as vendas ao mercado interno, com possíveis reflexos sobre a estrutura de custos como um todo.

A partir do enfoque "schumpeteriano", podemos traçar uma abordagem para a problemática da reinserção produtiva brasileira bastante distinta daquela defendida por Fritsch & Franco, entre outros. Mesmo assumindo-se, como não poderia deixar de ser, a baixa tendencial na competitividade de nossas vendas ao exterior, o rápido afastamento relativo da fronteira tecnológica em setores chave e a necessidade de revisão de nosso modelo tradicional de desenvolvimento, é possível questionar os méritos de uma "solução de mercado" como pedra de toque de uma estratégia de capacitação competitiva. Em outros termos, seria possível questionar a eficácia de uma política de estímulo à competitividade centrada primordialmente nos efeitos tipo *market pull*, decorrentes de uma elevação da pressão concorrencial.

Ainda assim, a apresentação da análise "schumpeteriana" pode iniciar-se a partir de algumas constatações comuns em relação à abordagem "liberal".

Desta forma, é necessário reconhecer que o protecionismo generalizado foi uma marca inconteste do padrão de desenvolvimento brasileiro ao longo do processo

de industrialização do país. Segundo Suzigan (SEADE, 1989, pp. 27/28), *"conjuntamente com a política cambial, essas políticas [protecionistas] favoreceram taxas de rentabilidade mais elevadas no mercado interno relativamente ao mercado internacional, criando uma tendenciosidade à produção para o mercado interno e um viés anti-exportação. O resultado foi uma indústria com elevado grau de ineficiência e, por isso mesmo, não-competitiva interna e internacionalmente (com as exceções de praxe), e com ausência de criatividade."*

Referindo-se ao contexto dos anos oitenta, o autor conclui que este "protecionismo frívolo", no dizer de Fajnzylber (1983), foi agravado pela restrição externa. Diante da ausência de uma articulação entre as necessidades de geração de divisas, via saldo exportador, e uma política de desenvolvimento tecnológico, incorporada no âmbito da própria política industrial, criaram-se crescentes dificuldades para que o país pudesse gerar uma capacidade estrutural de exportar, integrando-se à economia internacional em caráter menos precário e de forma competitiva.

Pode-se depreender da argumentação do autor que a ausência de pressão competitiva contribuiu decisivamente para a insuficiência na geração endógena de potencial inovador e de aprendizado no Brasil ao longo de todo o processo de industrialização e, de forma ainda mais grave, diante do contexto interno e externo da década passada. No entanto, a análise "schumpeteriana" preconiza que deve haver um maior equilíbrio entre as medidas de política que visam elevar os níveis de competição e aquelas necessárias ao fomento da competitividade. Em termos da estrutura analítica proposta em Coutinho & Ferraz (1994), podemos afirmar que a "dimensão empresarial" da competitividade, e a pressão concorrencial que sobre ela incide diretamente - fatores eleitos como eixo central do enfoque "liberal" - devem ser adequadamente associadas aos fatores "estruturais" e "sistêmicos". Como veremos adiante, tanto a pressão competitiva, resultante da abertura comercial, quanto o papel articulador do Estado, via políticas da promoção e proteção seletivas, fazem parte de uma agenda "schumpeteriana" para a reinserção produtiva brasileira.

A importância desta vinculação das três dimensões básicas da competitividade

torna-se ainda maior quando consideramos os determinantes históricos do padrão de inserção externa da economia brasileira, tal como se colocava em princípios da década atual.

Ao longo dos anos oitenta, ambas as características apontadas acima - ou seja, excessiva proteção aos mercados internos e ausência de uma política de capacitação tecnológica - foram sensivelmente agravadas pela crise externa. Como vimos no capítulo anterior, em decorrência da priorização do reequilíbrio de nossas contas externas, preponderaram políticas de ajustamento a qualquer custo, com o estabelecimento de amplas restrições às importações, somadas a estímulos às exportações de caráter conjuntural e de efeitos a curto prazo.

Em suma, a geração e manutenção das ineficiências competitivas do setor produtivo brasileiro ao longo da década passada não decorreram meramente da ampla proteção aos mercados internos. Os baixos níveis de pressão competitiva **somaram-se** à ausência de uma adequada conjugação das diretrizes da política macroeconômica às estratégias de atuação e ao potencial competitivo "estrutural" das empresas. A desarticulação de alguns dos "determinantes sistêmicos" da competitividade não foi combatida através de políticas industrial e de comércio com vistas à geração de potencial competitivo sustentável a longo prazo.

Diante deste quadro, o enfoque "schumpeteriano" propõe a constituição de estratégias deliberadas de construção de vantagens competitivas, sem ignorar as peculiaridades históricas de nosso processo de industrialização, cuja herança se faz presente, ainda hoje, seja em termos da estrutura produtiva (Suzigan, 1992), das estratégias empresariais (Erber & Vermulm, 1993) ou da articulação entre os agentes econômicos - inclusive o Estado (Cano, 1993).

Nesse sentido, a abordagem "schumpeteriana" defende a tese de que, assim como a capacitação competitiva não pode ser reduzida a mera "sombra" que acompanha os fluxos de investimento físico, ela também não é um resultado natural da mera pressão competitiva (ver Canuto, 1993).

Da mesma forma, esta alternativa de análise enfatiza a necessidade de estratégias deliberadas de estímulo à competitividade a partir da conjugação de esforços entre as esferas pública e privada, tendo como núcleo a política industrial. Segundo Coutinho (1992, p.80), *"a competitividade, em larga medida, independe da dotação de 'fatores' e de recursos naturais e tende a ser mais um resultado deliberado de estratégias privadas e/ou públicas de investimento com inovação. Em outras palavras, as vantagens comparativas, além de serem essencialmente dinâmicas, tendem a ser vantagens **construídas**, exercitadas, e dependem de um esforço continuado para serem mantidas"* (grifo no original).

De modo semelhante a Dosi (1991), a abordagem "schumpeteriana" considera o mercado como um elemento eminentemente selecionador das estratégias competitivas levadas a efeito pelas diversas empresas nos diferentes mercados. Nestes termos, portanto, uma elevação da pressão concorrencial seria um elemento relevante e indispensável no incentivo à melhoria da competitividade na economia brasileira.

Não parece haver dúvida de que a busca de incrementos de potencial competitivo de empresas, setores ou países se desenvolve no âmbito da disputa concorrencial pelos mercados. No entanto, compreendido como veículo da capacitação competitiva, o aprendizado tecnológico desenvolve-se de forma essencialmente incremental (ver Canuto, 1993). Isto significa que os efeitos da pressão concorrencial se fazem sentir sobre bases já existentes em termos de capacidades inovativas e de aprendizado, estruturas de mercado, acesso a mecanismos de financiamento etc.

Impactando as empresas dos mais diversos segmentos, os maiores níveis de concorrência, decorrentes da abertura comercial, compõem um elemento essencial em uma estratégia de geração de condições microeconômicas favoráveis à capacitação competitiva. No entanto, tal como ilustra a própria experiência brasileira dos anos oitenta, esta "dimensão empresarial" vincula-se e interage, necessariamente, com as outras duas dimensões da competitividade: a "estrutural" e a "sistêmica".

Como afirmam Erber & Vermulm (1993, p.59), diante da experiência da última

década, não é realista supor que o empresariado nacional seja dotado de *animal spirits* a tal ponto que, compelidos pela pressão da concorrência, reajam de forma progressista, investindo e promovendo o progresso técnico. O desempenho do setor produtivo brasileiro ao longo dos oitenta mostrou o predomínio de um padrão defensivo de ajustamento microeconômico diante da conjuntura recessiva e instável, o que muitas vezes rendeu resultados considerados satisfatórios - a "relativa coerência microeconômica", já indicada por Ruiz (1994). Igualmente irrealista parece ser a suposição de que a reação à abertura comercial, dadas as condições "estruturais" e "sistêmicas" da competitividade no Brasil, tenha que ser necessariamente progressista e ofensiva.

Como corolário, conclui-se que a competitividade não nasce nem se sustenta como um resultado imediato da mera pressão competitiva. Contrariamente ao que supõe a teoria microeconômica ortodoxa, as estratégias concorrenciais das empresas permanece vinculada à sua experiência passada, a qual determina uma seleção prévia de estratégias concorrenciais. Os limites desta seleção serão tão mais estreitos quanto mais limitadas forem as vantagens competitivas "estruturais" e "sistêmicas" ao alcance das firmas.

No caso brasileiro, as condições "estruturais" de competitividade foram minadas ao longo da década de oitenta e, em princípios da década atual, já se encontravam bastante diluídas. A razão fundamental deste movimento refere-se tanto à grande oferta mundial de *commodities* industriais quanto ao afastamento da fronteira tecnológica, movimento que também se fez sentir nos segmentos mais tradicionais, onde permanece concentrada nossa pauta de exportações (ver tabela 2.4, acima).

No que se refere à "dimensão sistêmica" da competitividade, vimos no capítulo anterior a degradação das estruturas de C&T, a precariedade dos esforços em P&D, o distanciamento entre os centros geradores de conhecimento técnico e o setor produtivo, os efeitos da conjuntura recessiva sobre as relações entre as empresas e seus clientes e fornecedores, a inadequação dos mecanismos de oferta de crédito etc.

No capítulo anterior, vimos igualmente que, ao nível microeconômico, as experiências mais bem-sucedidas de inserção externa durante os anos oitenta foram desenvolvidas a partir de elementos "estruturais" (setoriais) favoráveis. A coerência microeconômica das estratégias de ampliação das vendas ao exterior foi possível por conta da conciliação entre os sinais de mercado - sintetizados na trajetória da taxa de câmbio real - e o potencial competitivo fornecido pela estrutura produtiva herdada dos projetos de investimento dos anos setenta.

Ainda assim, o país careceu de políticas que buscassem conciliar os imperativos do ajustamento externo à constituição de bases mais firmes para a superação, a longo prazo, de pelo menos parte do atraso tecnológico de nosso setor produtivo.

Ao final da década passada, o país viu-se limitado em seu raio de ação no que se refere a pré-condições fundamentais para definir sua reinserção produtiva externa. Tais dificuldades estavam - e permanecem - referidas ao acesso a novas tecnologias, ao financiamento do investimento inovador, às condições mínimas em termos de estabilidade macroeconômica, capazes de balizar as expectativas de retorno sobre o mesmo investimento em inovação, à redefinição das bases de uma política de C&T etc (Suzigan, 1992).

Diante de tais condições, apresentadas pela economia brasileira ao longo da década de oitenta, a associação das políticas de competitividade e de competição indica uma necessária precedência temporal das primeiras, cujos frutos poderiam, respeitado certo *timing* de amadurecimento, ser expostos a uma maior pressão seletora do mercado.

No entanto, não se deve concluir que a abertura comercial deixe de cumprir um importante papel na abordagem "schumpeteriana". Porém, é preciso ter presente os limites dos efeitos da pressão concorrencial em uma estratégia de capacitação competitiva coerente com a mesma abordagem.

No sentido de uma melhor conciliação entre a pressão competitiva, via abertura

comercial, e a definição de uma política industrial voltada para a geração de competitividade, Suzigan (1992, p.108) sugere:

"A liberalização de importações, desde que macroeconomicamente viável, pode ser um componente desejável numa estratégia de política industrial. Entretanto, considerando a situação atual da indústria brasileira, deve-se primeiramente racionalizar os sistemas de proteção (...) e de promoção (...) segundo critérios de prioridade e seletividade articulados e sincronizados - no sentido de 'timing' - a metas de superação do atraso tecnológico e implantação dos segmentos representativos de novas tecnologias".

A verdadeira ruptura em relação à década de oitenta estaria, portanto, na constituição de condições favoráveis - "estruturais", "empresariais" e "sistêmicas" - ao desenvolvimento de estratégias de capacitação competitiva. Neste contexto, a abertura comercial deveria ser mantida como um elemento estrutural de pressão sobre as estratégias competitivas, cuja definição, no entanto, nasce da conjugação de elementos prévios que vão muito além do mero nível de concorrência nos mercados. Coutinho & Ferraz (1994, p. 418) sintetizam esta postura como segue:

*"(...) a política comercial deve funcionar como um instrumento sofisticado de promoção da competitividade: do lado das importações, regulando-as através de tarifas e de outros instrumentos de forma a manter e expandir o sistema doméstico sob pressão concorrencial externa, calibrada para estimular o dinamismo inovacional. **O nível adequado de proteção é aquele que maximiza a taxa de inovação do sistema produtivo doméstico**" (grifos adicionados).*

3.3 Uma avaliação crítica do debate.

Ao longo de toda a década de oitenta, autores que foram identificados neste trabalho com a abordagem "schumpeteriana" deram grande ênfase ao caráter "espúrio" da competitividade externa revelada pelo setor produtivo brasileiro. Compartilhando a posição de Fajnzylber (1983), tais autores mostraram grande ceticismo em relação a estratégias de crescimento liderado pelas exportações, uma vez que a inserção externa sobre bases "espúrias" deixava sem resposta graves distorções: baixos salários,

fragilização fiscal, *downgrading* de produtos e processos direcionados ao mercado interno, baixos níveis de investimento em capacitação da mão-de-obra etc. Tais problemas mostraram-se ainda mais graves em decorrência do fato de que, em países com relativa complexidade intersetorial e amplas dimensões como o Brasil, a atuação no mercado interno pode conferir imediatas vantagens competitivas em termos de escala e aprendizado, com vistas à inserção externa.

No entanto, vimos no capítulo anterior que a insustentabilidade da inserção produtiva brasileira prendeu-se, de fato, a uma associação inconsistente entre as três dimensões da competitividade, analisadas em Coutinho & Ferraz (1994).

Muito embora a presença de elementos de caráter "espúrio" da competitividade revelada pela economia brasileira sejam inegáveis, bem como seus reflexos negativos sobre a competitividade "sistêmica", houve de fato aspectos de capacitação competitiva autêntica, tanto na dimensão "estrutural" quanto na "empresarial". No entanto, acreditamos que tais componentes autênticos não foram articulados de forma sustentável por conta das deficiências observadas nas condições "sistêmicas", fato para o qual a recessão nos mercados domésticos e a insuficiente presença articuladora do Estado colaboraram diretamente.

Inserida neste amplo contexto, as políticas industrial e de comércio, propostas pela gestão Collor, foram uma tentativa de resposta à insustentabilidade da inserção internacional herdada dos anos oitenta. Ainda assim, esta estratégia é passível de toda uma série de críticas, tanto a partir da própria abordagem "liberal" quanto da "schumpeteriana". No entanto, os níveis de crítica são claramente distintos. Enquanto a posição dos autores da tese "liberal", mais próxima das políticas propostas pelo governo Collor, opõem-se essencialmente à vinculação entre as políticas de competição e os programas de estabilização, os autores da corrente "schumpeteriana" assumem uma postura mais francamente crítica.

Como vimos, autores W.Fritsch e G.Franco reconhecem a importância de se

manter a política cambial em posição razoavelmente neutra ao longo do processo de abertura, promovendo-se uma estratégia extensiva de redução das barreiras tarifárias e não tarifárias à importação. A utilização do câmbio como elemento adicional de ampliação da contestabilidade dos mercados internos pode levar ao efeito indesejável de um desestímulo às vendas ao exterior, dificultando a viabilização macroeconômica da abertura pelo lado das importações.

Adicionalmente, uma vez que aqueles autores associam a ampliação da produtividade no conjunto da economia brasileira à recuperação das taxas de investimento, a recessão nos mercados internos, novamente vinculada à estratégia de estabilização, mostra-se como um obstáculo à ampliação do potencial competitivo do país. As estratégias de investimento privado requerem que seu horizonte de planejamento contemple certa taxa de crescimento dos mercados, fato incompatível com uma política de baixa nos níveis internos de atividade. Um elemento negativo adicional da conjuntura recessiva são seus efeitos sobre a arrecadação fiscal, e o conseqüente comprometimento dos projetos de investimento públicos, com vistas a adequar as condições de infra-estrutura.

Portanto, em termos gerais, a crítica "liberal" à estratégia do governo Collor de estímulo à competitividade de nosso setor produtivo limita-se ao comprometimento de tais políticas por conta da crescente vinculação com os elementos conjunturais dos programas de estabilização. Nesse sentido, a recomendação dos autores dessa corrente refere-se à necessidade de que, ao longo do processo de reforma de nosso comércio exterior, sejam minimizadas as perdas em termos de "fatias" dos mercados internacionais por parte do setor produtivo brasileiro. Portanto, a postura dos autores mostra-se francamente contrária à tendência de sobrevalorização cambial, presente já durante o segundo semestre de 1990.

Em linha com este argumento, e da mesma forma que a "Política de Competitividade Industrial" do governo Collor, a abordagem "liberal" supõe que a inserção produtiva brasileira, tal como foi herdada dos oitenta, seja a plataforma natural para um processo de *upgrading* de nossa pauta de exportações, concomitantemente ao

movimento de abertura. Novamente, o exemplo típico dos autores refere-se ao relativo sucesso dos chamados "regimes especiais de importação", que teriam conseguido ampliar a inserção produtiva brasileira já durante os anos oitenta, ao vincular diversos tipos de permissões para a importação a metas de vendas ao exterior.

No que se refere ao perfil de associação entre as políticas de ampliação da competição (concorrência) e geração de competitividade, novamente é possível notar grande semelhança entre a postura dos autores da corrente "liberal" e as propostas oficiais da gestão Collor.

A pedra de toque, tanto das propostas teóricas quanto da política oficial, pode ser identificada na precedência das políticas de competição, e na hipótese de que a ampliação da concorrência nos mercados internos, somada ao maior acesso a insumos e bens de capital importados, conduziria a estratégias agressivas por parte das empresas nacionais. Paralelamente, o processo de abertura aos fluxos internacionais de capital e de mercadorias estimularia tanto o investimento estrangeiro direto quanto a absorção de tecnologia via importação.

Em seu aspecto mais operacional, a ênfase dada pela PCI aos estímulos à capacitação competitiva dos segmentos que já haviam se revelado competitivos prendeu-se, em boa medida, à reconhecida necessidade de manter certo equilíbrio nas contas comerciais ao longo do processo de abertura, uma vez que o financiamento de um eventual déficit em transações correntes, via conta de capital, não se colocava com nitidez naquele período.

A partir deste ponto, no entanto, já é possível iniciar uma nova série de críticas às políticas industrial e de comércio da gestão Collor, como também à abordagem "liberal" sobre abertura e competitividade.

De início, é necessário destacar que a abordagem "schumpeteriana" é igualmente crítica da vinculação entre as políticas industrial e de comércio e as

estratégias de estabilização. Além dos elementos já apontados pela corrente "liberal", deve-se destacar que a soma de recessão nos mercados internos, sobrevalorização cambial e redução tarifária pode conduzir a um efeito de desarticulação da produção em diversos dos setores produtivos nacionais, sobremaneira os menos competitivos, elemento incompatível com qualquer estratégia de modernização e elevação da produtividade.

Uma conjuntura como esta só seria razoável em uma estratégia de especialização, a exemplo, talvez, da experiência chilena. Ainda assim, como lembram Batista & Jorge (1993, p.04), *"qualquer estratégia de especialização no mercado internacional requer a sustentação de uma base industrial sólida sobre a qual se ancore, e um mercado interno forte e capaz de alavancar processos de aprendizado tecnológico e economias de escala e escopo"*.

No entanto, a extensão e a complexidade da estrutura produtiva brasileira desaconselham este tipo de estratégia, uma vez que as perdas de um processo de especialização à la Chile, inclusive no que diz respeito a potenciais competitivos cumulativos, seriam de amplitude considerável (ver Tavares, 1993).

Ao eleger os segmentos já presentes nos mercados internacionais como alvos preferenciais das políticas de competitividade, o governo Collor, em sintonia com as propostas da abordagem "liberal", acabou por privilegiar setores vinculados ao "antigo paradigma" técnico-produtivo, *"(...) complexos industriais não-geradores de tecnologia de informação, sendo produtores de bens relativamente mais intensivos em matérias-primas de menor conteúdo tecnológico e valor adicionado"* (Ipea, 1993, p. 415).

Esta postura mostra-se claramente conservadora no que diz respeito à alteração das condições "estruturais" da competitividade. Como vimos desde o capítulo anterior, o potencial competitivo dos setores exportadores brasileiros tem sido minado em termos de seu conteúdo tecnológico relativo, fator este capaz de diluir até mesmo as vantagens competitivas de ordem "estrutural", herdadas por estes segmentos. Desta forma, uma estratégia de estímulo à competitividade que permaneça centrada em

segmentos não geradores-difusores de tecnologia tende a reforçar o atual perfil de inserção produtiva brasileira, sem que se vislumbre uma alteração significativa do conteúdo tecnológico de nossas exportações.

Conclui-se que a escolha dos segmentos já presentes nos mercados internacionais como alvos privilegiados das políticas de competitividade acaba por adotar um critério essencialmente estático de avaliação da capacitação tecnológica - seja a existente, seja a que se pretendia fomentar -, apoiada primordialmente na capacidade de produção a partir de padrões internacionais de custos ou preços (ver Araújo Jr. e outros, 1990), e não na capacitação em termos de inovação e aprendizado.

Uma resposta parcial a este tipo de questionamento foi oferecida pelas políticas oficiais do governo Collor através dos incentivos propostos à constituição de *joint ventures* entre empresas estrangeiras, representativas de novas tecnologias ou segmentos de ponta, e as empresas nacionais dos setores exportadores. Erber & Vermulm (1994) apontam três problemas básicos deste tipo de estratégia com vistas ao *upgrading* da pauta de exportações brasileira, incorporadas aqui a partir do esquema analítico proposto em Coutinho & Ferraz (1994).

Em termos da "**dimensão estrutural**" da competitividade, a constituição de segmentos ofertantes de progresso técnico no âmbito doméstico esbarra na inadequação, em termos de escala, de uma demanda constituída a partir das atividades exportadoras, haja vista que as empresas estabelecidas no país têm no mercado interno seu alvo preferencial.

No que se refere à "**dimensão empresarial**", a formação de *joint ventures* não se constitui na única estratégia compatível com um processo de rápida abertura e desregulamentação dos fluxos de capital e mercadorias. A mera elevação das importações pode tomar o lugar dos esperados ingressos de investimento estrangeiro direto e de tecnologia. Utilizando os termos sugeridos por Canuto (1993), pode-se dizer que a simples abertura não é condição suficiente para reinserir o país nos fluxos internacionais de investimento e tecnologia, sobremaneira em um contexto de

esacerbação do caráter tácito e intransferível das novas tecnologias.

Finalmente, Erber & Vermulm (1993), em um posicionamento francamente contrário ao de Araújo Jr. e outros (1990), destacam que as políticas do governo Collor não ofereceram resposta adequada à falta de articulação "**sistêmica**", responsável pelo caráter insustentável de nossa inserção produtiva dos oitenta: "*ao tomar as vantagens comparativas reveladas atuais como base para identificação de prioridades setoriais, [tais políticas] endossa[ram] a natureza 'espúria' dessas vantagens e do padrão de desenvolvimento que as gerou*" (Erber & Vermulm, 1993, p.56).

Um último elemento a ser destacado no âmbito do debate "montado" neste capítulo diz respeito ao papel reservado ao Estado, tanto na abordagem "liberal" quanto na efetiva condução das políticas oficiais pelo governo Collor.

A partir da tese "liberal" na versão de autores como W.Fritsch e G.Franco, não é possível deduzir claramente quais seriam as funções do Estado em uma estratégia de ampliação da competitividade no Brasil. No entanto, a partir da contribuição de Correa & Villela (1995), ganham destaque aquelas funções mais próximas às de um Estado do tipo liberal, vinculadas à manutenção da estabilidade macroeconômica e das regras do jogo concorrencial, sobretudo na tentativa de corrigir certas falhas de mercado: ação corretiva de certas externalidades, atuação anti-*dumping*, fomento à mobilidade dos fatores de produção etc.

Nos documentos relativos às políticas oficiais da gestão Collor, por outro lado, pode-se notar outro tipo de preocupação. Surgem, assim, referências ao apoio à capacitação da mão-de-obra e à manutenção de condições adequadas de infraestrutura física. Simultaneamente, o Estado procuraria corrigir um certo componente contraditório, existente na condução de uma política industrial "ativa" - que privilegia em termos fiscais, creditícios etc, certos setores - simultaneamente a uma política de competição baseada na desregulação e em medidas de caráter anti-truste.

Por conta deste tipo de contradição, a estratégia do governo Collor incorporou tentativas de promover um processo de privatizações relativamente acelerado e de

desregulamentação, no intuito de evitar a geração de ineficiências alocativas e estender o raio da lógica e da concorrência empresariais. O suposto básico era de que, concluído o processo de desregulamentação e de "enxugamento" do setor estatal, os instrumentos fiscais clássicos poderiam ser utilizados no âmbito da política industrial, sem maiores níveis de interferência direta do Estado sobre os mecanismos de mercado.

No entanto, ainda que seja possível afirmar que a inserção internacional do setor privado brasileiro foi sustentada, ainda que precariamente, às custas da fragilização crescente do Estado, seja interna, seja externamente, a adoção de um modelo de Estado próximo ao "paradigma liberal clássico", por si só, não define uma nova articulação entre os setores produtivos, estruturada a partir das forças de mercado e supostamente capaz de assegurar nossa reinserção produtiva internacional.

Em linhas gerais, o grande paradoxo pode ser sintetizado na questão apontada acima: como conciliar uma política industrial minimamente ativa, dada a importância histórica desempenhada pelo Estado em nosso processo de industrialização, com uma política de competição e de competitividade centrada nas virtudes do mercado, seja como instrumento de pressão competitiva, seja como direcionadoras do investimento produtivo?

Reconhecendo-se, como Dosi (1991), que o mercado possui, sobretudo, a grande virtude de ser uma instância *ex post*, capaz de selecionar estratégias concorrenciais, não seria possível ignorar a importância da ampliação da pressão competitiva sobre o mercado interno brasileiro. A redução dos níveis efetivos de proteção, ademais, poderia contribuir com o desempenho exportador ao reduzir a rentabilidade relativa das vendas internas de certos setores.

No entanto, uma conclusão que surge clara de estudos como o ECIB (Coutinho & Ferraz, 1994), diz respeito aos múltiplos determinantes da competitividade. Neste sentido, não se pode reduzir tais determinantes à dimensão estritamente microeconômica ("empresarial") dos níveis de pressão competitiva. Isto porque, como agente selecionador, o mercado não oferece todos os parâmetros necessários à

definição de estratégias concorrenciais. Sobremaneira em um momento de elevação da concentração mundial do conhecimento tecnológico, condições favoráveis à capacitação competitiva prendem-se crescentemente a uma adequada "catalização" de vantagens concorrenciais, "empresariais" e "estruturais", através de condições "sistêmicas" favoráveis.

Como alertam Erber & Vermulm (1994), levantando uma hipótese ilustrativa, em um contexto de abertura comercial, desregulamentação e enxugamento do setor produtivo estatal, a busca de competitividade centrada primordialmente no âmbito microeconômico ou "empresarial" pode levar à mera importação de produtos estrangeiros de mais elevado conteúdo tecnológico. Sob esta hipótese, seriam mínimos os efeitos em termos de geração de capacitação inovadora endógena, de ampliação dos mercados que demandem produção nacional em segmentos de ponta etc. Em outros termos, sem uma adequada coordenação dos elementos "sistêmicos" da competitividade, com vistas à criação de uma ambiente favorável ao investimento com inovação, a elevação da pressão competitiva pode conduzir à busca da linha de menor resistência das estratégias de especialização em nível internacional.

No entanto, como vimos, tais estratégias implicariam a destruição de elementos tácitos já acumulados pelos segmentos produtivos nacionais, os quais poderiam ser eventualmente aproveitados através de políticas alternativas de capacitação competitiva, onde a pressão concorrencial fosse também um elemento vital, mas não a pedra de toque das políticas industrial e de comércio.

Ademais, tendo em vista as obrigações de ordem financeira que conferem um caráter de desequilíbrio estrutural a nosso balanço de pagamentos, ainda que em menor grau que na década passada, é necessário questionar a própria viabilidade de uma estratégia de especialização em termos das contas externas. Mesmo a abordagem "liberal" enfatizou, como vimos, a necessidade de manter a inserção produtiva brasileira pelo lado das exportações, preservando-se, portanto, ao menos parte dos resultados do "esforço exportador" dos oitenta. Todavia, os potenciais efeitos de uma estratégia de especialização em termos de desorganização do setor produtivo e da própria

atividade exportadora lançam novas dúvidas sobre a viabilidade macroeconômica desta alternativa. A experiência latino-americana recente tem demonstrado que a ausência de um saldo exportador mínimo, em vista do conjunto das transações correntes, expõe o país à instabilidade dos fluxos mais voláteis de capital especulativo de curto prazo.

Em suma, a inexistência de uma adequada coordenação entre os agentes econômicos a partir da política industrial e com vistas à geração de um arcabouço "sistêmico" favorável dificulta tanto as estratégias de assimilação do progresso técnico gerado em nível internacional quanto tende a acentuar a fragilidade externa de países como o Brasil. Como demonstra Canuto (1991), as experiências de industrialização tardia que conseguiram promover um certo "engate" na onda de avanço tecnológico que se originou nos países centrais desde meados dos setenta demonstram que a relevância de diversos dos determinantes "sistêmicos" da competitividade: adequada articulação financeiro-produtiva, capacitação da mão-de-obra, mecanismos institucionais de fomento ao aprendizado tecnológico etc. Da mesma forma, a atuação coordenadora do Estado foi de importância vital, a despeito da existência de supostos "paradigmas liberais", como Chile e os próprios "tigres asiáticos"¹.

Um último elemento a ser destacado, na tentativa de dar sustentação a uma postura crítica às estratégias de capacitação competitiva centradas primordialmente na ampliação da pressão competitiva, refere-se ao próprio perfil das deficiências competitivas reveladas pela estrutura produtiva brasileira. O quadro abaixo resume o mapeamento feito pelo ECIB sobre a competitividade dos diferentes segmentos da indústria nacional (Coutinho & Ferraz, 1994, p. 257). É importante notar que o mapeamento a que se chegou neste estudo mostra-se coerente com a "competitividade revelada" pela indústria brasileira durante os oitenta, como visto no capítulo 2.

¹ A respeito das diferentes interpretações sobre o padrão de desenvolvimento dos NIC's da Ásia, ver Guimarães e outros (1995).

BRASIL - COMPLEXOS INDUSTRIAIS

Classificação dos setores

SETORES COM CAPACIDADE COMPETITIVA	
Complexo agroindustrial	óleo de soja, café, suco de laranja
Complexo químico	petróleo, petroquímica
Complexo metalmeccânico	minério de ferro, siderurgia, alumínio
Complexo celulose e papel	celulose, papel
SETORES COM DEFICIÊNCIA COMPETITIVA	
Complexo agroindustrial	abate, laticínios
Complexo químico	fertilizantes
Complexo metalmeccânico	automobilística, autopeças
Complexo eletrônico	bens eletrônicos de consumo
Complexo têxtil	têxtil, vestuário, calçados de couro
Complexo materiais de construção	cimento, cerâmica de revestimento, plásticos para construção civil
Complexo papel e celulose	gráfica
Extracomplexo	móveis de madeira
SETORES DIFUSORES DE PROGRESSO TÉCNICO	
Complexo eletrônico	informática, telecomunicações, automação industrial software
Complexo metalmeccânico	máquinas-ferramenta, equipamentos para energia elétrica, máquinas agrícolas
Complexo químico	fármacos, defensivos agrícolas
Extracomplexo	biotecnologia

Fonte: Coutinho & Ferraz, 1994.

Através desta classificação ampla, desagregada em nível de complexos e setores industriais, pode-se notar alguns fatores de extrema importância quando refletimos sobre o potencial representado pela abertura comercial em termos de estímulo à capacitação competitiva².

² É importante salientar que a classificação dos complexos em "setores com capacidade competitiva" ou "setores com deficiências competitivas" procura refletir a média de cada segmento. Assim, complexos não competitivos podem incluir algumas empresas com boa inserção produtiva, até mesmo externa, mas que fazem par com outras, com um peso conjunto relativamente maior, mas que demonstram importantes deficiências. Este é o caso típico do setor de abate, onde algumas firmas com importante presença internacional convivem com outras que atuam, essencialmente no mercado interno, em condições muitas vezes precárias. Raciocínio análogo vale para os segmentos considerados competitivos. Quanto aos "setores difusores de progresso técnico", a despeito de sua classificação em separado, dada a importância estratégica de seus complexos, o ECIB assinala que, em geral, tais setores apresentam significativas

Dentre os segmentos que apresentaram deficiências competitivas, encontram-se alguns oligopólios marcados por alto grau de concentração, diferenciação e internacionalização. Este é o caso típico do setor automobilístico. A experiência de liberalização comercial, em marcha desde o início do governo Collor, tem demonstrado que as firmas estabelecidas no país alteraram suas estratégias de comercialização, traçando um novo perfil de relacionamento com as matrizes, sem que se observe uma redução proporcional em seu poder de mercado nas vendas domésticas. Tal fato esteve intimamente associado à significativa importação de automóveis levada a efeito pelas próprias montadoras. Na realidade, estas firmas tornaram-se as maiores importadoras de veículos, redefinindo, em nível nacional, seu padrão de relacionamento com as matrizes no sentido de uma especialização na produção de modelos de menor valor unitário. Neste sentido, a abertura comercial mostrou-se razoavelmente inoperante no sentido de reduzir a contestabilidade do mercado nacional e de pressionar no sentido de um *upgrading* da produção interna.

Em outros segmentos igualmente deficientes, como a indústria alimentícia, o impacto revelado das importações foi minorado por outro conjunto de fatores. Neste caso, a diferenciação parece ter jogado um papel central na baixa redução da contestabilidade dos mercados. De fato, as marcas tradicionais do mercado doméstico foram pouco afetadas, em termos de vendas, pela penetração de alimentos importados. A conquista de fatias de mercado pelos produtos do exterior exige, no caso desta indústria, um esforço de vendas bastante elevado, no sentido de compensar a "fidelidade" do consumidor nacional aos produtos de firmas estabelecidas. O custo representado por tal esforço constitui uma barreira que acaba se mostrando pouco vinculada à orientação da política comercial

Finalmente, como é o caso típico da indústria têxtil, a abertura comercial acabou por reduzir as estratégias concorrenciais das firmas estabelecidas a uma tendencial especialização na comercialização de produtos importados, acompanhada

deficiências competitivas.

de forte pressão política no sentido do reerguimento das barreiras à importação. No entanto, políticas do tipo *stop and go* neste e em alguns outros segmentos tendem a desarticular a produção, ao mesmo tempo em que impedem a definição clara de um horizonte de planejamento para as estratégias de atuação no mercado doméstico.

Em resumo, para alguns dos setores classificados pelo ECIB como deficientes em termos competitivos, há poucas evidências, teóricas e históricas, de que a abertura comercial possa atuar como um elemento primordial na geração de capacitação competitiva. No entanto, é inerente a uma abordagem "schumpeteriana" o reconhecimento de que um ambiente competitivo intenso atua como fator essencial na geração de estratégias concorrenciais inovadoras. Deve-se, portanto, procurar conciliar as especificidades da estrutura produtiva do país com instrumentos adequados de geração de pressão competitiva.

Conclui-se que, em muitos casos, políticas eficazes de incentivo à competição mostram-se desvinculadas de meras estratégias de abertura comercial. Para os setores que acabamos de mencionar, a redução do poder de mercado das firmas estabelecidas exigiria estímulos específicos ao acirramento da concorrência oligopólica com inovação, capazes de instabilizar as estruturas de mercado e elevar a contestabilidade. Necessariamente, uma política com tais objetivos deve assumir um perfil mais vertical, reconhecendo as especificidades e a heterogeneidade das cadeias produtivas brasileiras.

Colocadas nestes termos as virtudes do mercado, seria possível formular de maneira alternativa o papel reservado ao Estado na busca de nossa reinserção produtiva externa: *"do ponto de vista do governo, tratar-se-ia, agora, de conseguir compatibilizar uma política de liberalização comercial com proteção econômica adequada (...), sem tanta renúncia fiscal e protecionismo tarifário. Essas políticas, no entanto, requerem mais, e não menos coordenação entre os agentes privados e públicos"* (Tavares, 1993, p.24).

NOTA CONCLUSIVA

Ao final deste trabalho pretendemos ter explorado, com o rigor necessário, algumas das principais faces da problemática da reinserção produtiva brasileira. O percurso analítico adotado procurou enfatizar três dimensões básicas da questão:

(i) a comparação entre o padrão de ajustamento brasileiro, adotado entre os anos setenta e oitenta, e algumas das principais experiências internacionais (capítulo 1);

(ii) a herança do perfil de inserção produtiva internacional desenhado ao longo dos oitenta, marcado pelo imperativo do ajustamento das contas externas e pela busca de uma rápida expansão do saldo comercial do país (capítulo 2); e

(iii) algumas opções de abordagem, surgidas no meio acadêmico, oferecendo visões críticas alternativas acerca da difícil sustentabilidade do padrão brasileiro de inserção produtiva, das quais surgem diferentes propostas de encaminhamento com vistas à reinserção (capítulo 3).

De posse de avanços recentes em termos do estudo do setor produtivo brasileiro, seus potenciais e deficiências competitivas (Coutinho & Ferraz, 1994, Erber & Vermulm, 1993), procuramos corroborar nossas hipóteses iniciais referentes à articulação inconsistente entre as diferentes dimensões da competitividade, bem como às limitações da proposta "liberal" de geração de uma inserção produtiva internacional sustentável, dado o atual estado das artes em termos de concorrência e progresso técnico em nível mundial.

Tal como se desenhou ao longo da década de oitenta, o padrão brasileiro de inserção produtiva apresentou um conteúdo marcadamente contraditório, no qual os fatores que favoreceram a ampliação do saldo comercial a curto prazo acabaram por constituir-se em elementos limitantes da sustentabilidade da presença brasileira nos mercados internacionais.

O manejo de algumas das variáveis chaves da política econômica, marcado

pelo imperativo do ajustamento do balanço de pagamentos desde o biênio 1982/83, constituiu um "arcabouço sistêmico" que pressionou o setor produtivo nacional no sentido da busca de maiores níveis de extroversão comercial. Impactando a "dimensão empresarial" da competitividade através das trajetórias impostas aos níveis de absorção doméstica, à taxa de juros interna, à relação câmbio-salário etc, tal arcabouço favoreceu a adoção de estratégias de rápida ampliação das vendas externas nos mais diversos setores. Dentre os segmentos mais bem-sucedidos neste "esforço exportador" contam-se aqueles mais favorecidos pelos projetos de investimento da segunda metade da década de setenta, e que dispunham de inegáveis vantagens competitivas "estruturais".

Este arranjo envolveu as múltiplas interações entre as diversas dimensões da competitividade, contribuindo com os expressivos resultados em termos de desempenho comercial alcançados pelo país. Tal fato é ilustrado pelo duplo movimento, observado até por volta de 1984, e que reuniu a conquista de "fatias" de mercados internacionais e um relativo processo de enobrecimento de nossa pauta de exportações.

No entanto, o processo de fragilização das vantagens competitivas do setor produtivo brasileiro, nítido ao longo da segunda metade da década passada, expôs o "fôlego curto" do padrão de inserção produtiva adotado. Dentre os fatores explicativos de ordem mais geral para este processo, é possível identificar uma associação altamente perversa entre as diferentes dimensões da competitividade, capaz até mesmo de reverter os avanços relativos observados até 1984.

A partir do perfil da inserção produtiva desenhado desde o início da década, constituiu-se uma interação dinâmica entre fatores "sistêmicos", "estruturais" e "empresariais", capaz de comprometer crescentemente a presença brasileira nos mercados internacionais. Elementos essenciais da "dimensão sistêmica", tais como a persistência da instabilidade macro, favoreceram padrões defensivos de ajustamento microeconômico, ao mesmo tempo em que minavam a competitividade "estrutural" ao comprometer os níveis de crescimento, investimento e geração/assimilação de progresso técnico. O ajustamento micro defensivo, por sua vez, reduziu a demanda por conhecimento técnico, minimizando os esforços em P&D

e ampliando o distanciamento em relação aos centros geradores de C&T. Já a perda relativa de competitividade "estrutural" reduziu o raio de manobra das empresas, pressionando, muitas vezes, no sentido da adoção de novas medidas de caráter "sistêmico" de curto prazo, com vistas a assegurar o equilíbrio das contas externas: novas alterações da relação câmbio-salário, recessão interna etc.

Estes e muitos outros efeitos de *feed back* entre as três esferas da competitividade abordadas neste trabalho colaboraram com a constituição de um ambiente desfavorável à sustentação da inserção produtiva brasileira. Mais do que isto, porém, elementos que atuaram como insentivos à extroversão comercial a curto prazo durante a primeira metade da década foram igualmente responsáveis pela desarticulação dos determinantes da competitividade a longo prazo. A persistência de um ambiente recessivo ao longo de todo o período é, sem dúvida, o exemplo mais eloquente neste sentido.

Procuramos mostrar que, em princípios dos anos noventa, constituiu-se um relativo consenso sobre o esgotamento deste padrão de inserção produtiva. No entanto, as alternativas que se apresentaram para o debate ao qual procuramos dar corpo neste trabalho mostraram-se bastante distintas. A principal conclusão a que podemos chegar, a partir de nossa avaliação crítica do "debate", diz respeito ao alcance limitado de uma estratégia de capacitação competitiva centrada na abertura comercial e na desregulamentação dos mercados. As principais deficiências competitivas da indústria nacional situam-se em segmentos onde não se pode advogar um precedência significativa de elementos "empresariais" da competitividade, sensíveis a uma elevação da pressão concorrencial.

Neste exato sentido, é ilustrativo o quadro que se desenhou desde finais de 1994, quando a crise mexicana colocou novamente em pauta a ameaça da restrição cambial. O retorno de toda uma série de barreiras às importações conviveu com o prosseguimento e mesmo com o aprofundamento de processos de capacitação competitiva em diversos setores. Dentre os exemplos mais marcantes encontram-se, novamente, a automobilística, como também as indústrias de produtos alimentícios e de higiene e limpeza. Os fatores determinantes deste avanço do *upgrading* industrial residiram, essencialmente, nos novos projetos de investimento naqueles

mesmos setores, fato que incorporou, inclusive a entrada de novos concorrentes, instabilizando as estruturas de mercado e acirrando a concorrência.

Tal quadro exige uma alteração no encadeamento entre as dimensões da competitividade, de modo que a pressão competitiva e a coordenação entre os agentes, públicos e privados, atuem de forma equilibrada com vistas a uma reinserção produtiva sustentável. No entanto, como demonstra a experiência internacional, este arranjo entre competição e coordenação possui, via de regra, um elemento significativo de disrupção. Neste sentido, concorrência e coordenação não se encontram em pólos opostos em termos da promoção de transformações dos condicionantes "sistêmicos", "estruturais" e "empresariais" da competitividade; muito ao contrário, a geração de vantagens competitivas duradouras no caso brasileiro, dadas as inúmeras deficiências de nosso setor produtivo, exige a promoção de um autêntico processo de "destruição criadora", onde competição e coordenação sejam utilizadas em conjunto na construção e redefinição de potencial competitivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. de P. (org.) A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana. RJ, Editora Campus, 1990

ALMEIDA, J.C.G. de Crise Econômica e Reestruturação de Empresas e Bancos nos Anos 80. Tese de Doutorado. Campinas, IE-UNICAMP (mimeo), 1994.

ARAÚJO Jr., J.T. de A Política Comercial Brasileira diante do Plano Bush. RJ, IEI-UFRJ, Texto para Discussão n. 244, 1990.

Uma Estratégia Não-Liberal para a Abertura da Economia Brasileira. RJ, IEI-UFRJ, Texto para Discussão n. 255, 1991.

The Scope for Industrial Policy in a Free Trade Environment. RJ, IEI-UFRJ, Texto para Discussão n. 297, 1993.

A Competitividade da Indústria Brasileira. Folha de São Paulo, 12 de novembro de 1994.

& outros Proteção, Competitividade e Desempenho Exportador da Economia Brasileira nos anos 80. Pensamiento Iberoamericano, n. 17, 1990.

BAER, M. O Rumo Perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. RJ, Paz e Terra, 1993.

BATISTA, M.A.C. & JORGE, M.M Política Industrial: condicionantes e desafios - SP, 1993 (mimeo)

BATISTA, J.C. A Estratégia de Ajustamento Externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. Revista de Economia Política, vol. 7, n. 2, abr.-jun. de 1987.

BELLUZZO, L.G.M. & COUTINHO, L. Política Econômica: inflexões e crise - 1974/81. In Belluzzo, L.G.M. & Coutinho, R. Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. SP, Brasiliense, 1982.

BIELSCHOWSKY, R. & STUMPO, G. Empresas Transnacionales y Cambios Estructurales em la Industria de Argentina, Brasil, Chile y México. Revista de la CEPAL, n. 55, abr. de 1995.

BONTEMPO, H.C. Política Cambial e Superávit Comercial. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol.19 n. 1, abril de 1989.

CANO, W. Para uma Política de Resgate do Atraso do Brasil na Década de 90. Economia e Sociedade, n. 2, agosto de 1993.

CANUTO, O. Mudança Técnica e Concorrência: um arcabouço evolucionista. Campinas, IE-UNICAMP, Texto para Discussão nº 6, 1992.

_____ Aprendizado Tecnológico na Industrialização Tardia - Economia e Sociedade, n. 2, agosto de 1993.

_____ Coréia do Sul versus Brasil: a industrialização tardia e periférica - Campinas, 1994 (mimeo).

_____ O Padrão de Financiamento na Industrialização Coreana. Revista de Economia Política, v. 14, n. 3, jul.-set., 1994a.

CARNEIRO, D.D. Crise e Esperança: 1974-1980, 1990 In Abreu (org.), 1990.

CARNEIRO, R. Crise, Ajustamento e Estagnação: a economia brasileira no período 1974/89 - Economia e Sociedade, n.2, agosto de 1993

_____ Crise, Estagnação e Hiperinflação: a economia brasileira nos anos 80 - Tese de Doutorado, IE-UNICAMP, 1991 (mimeo).

CASTRO, A.B. & SOUZA, F.E. A Economia Brasileira em Marcha Forçada. RJ, Paz e Terra, 1985

COUTINHO, L. A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica. Economia e Sociedade n. 1, agosto de 1992

_____ & REICHSTUL, H.P. Investimento Estatal - 1974-80. In Belluzzo L.G.M. & Coutinho, R. Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. SP, Brasiliense, 1982.

_____ & FERRAZ, J.C. (coordenadores) Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira - ECIB. Campinas, Edunicamp, 1994.

CORREA, P.G. & VILLELA, A. Política Industrial: fundamentos teóricos com referência ao caso brasileiro. RJ, BNDES, Texto para Discussão n. 24, 1995.

CUNHA, A.M. Estratégias de Empresas Transnacionais na Economia Brasileira nos Anos 80 e 90. Campinas, Dissertação de Mestrado, IE-UNICAMP, 1995 (mimeo).

DAVIDOFF CRUZ, P. Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos anos setenta. In Belluzzo L.G.M. & Coutinho, R. Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. SP, Brasiliense, 1982.

DELFIM NETTO, A. Mudanças Estruturais da Economia no Governo Figueiredo. Palestra na Escola Superior de Guerra - Brasília, SEPLAN, 13 de junho de 1984.

DOSI, G. *Una Reconsideración de las Condiciones y los Modelos del Desarrollo: una perspectiva 'evolucionista' de la innovación, el comercio y el crecimiento*.

Pensamiento Iberoamericano, n. 20, 1991

DOW, S. Post Keynesian Monetary Theory for an Open Economy. Journal of Post Keynesian Economics, v. 9 n. 2, inverno de 1986.

ERBER, F.E. Mudanças Estruturais e Política Industrial. Brasília, Relatório Interno, IPEA, 1992.

_____ & VERMULM, R. Ajuste Estrutural e Estratégias Empresariais. RJ, IPEA, 1993.

FAJNZYLBER, F. La Industrialización Trunca de América Latina. México, DF, Editora Nueva Imagem, 1983.

FRITSCH, W. & FRANCO, G. Trade Policy, Trade Performance and Structural Change in Four Latin American Countries: 1970-1985. Texto para discussão n. 255, Departamento de Economia, PUC-RJ, 1991a.

_____ Trade Policy Issues in Brazil in the 1990's. Texto para discussão n. 268, Departamento de Economia, PUC-RJ, 1991b.

_____ Import Repression, Productivity Slowdown, and Manufactured Export Dynamism: Brazil, 1975-1990. Texto para discussão n. 287, Departamento de Economia, PUC-RJ, 1992a.

_____ Política Comercial, de Competição e de Investimento Estrangeiro. Revista Brasileira de Comércio Exterior, n. 33, outubro-dezembro de 1992b.

FRITSCH, W. & FRANCO, G., BONELLI, R. Macroeconomic Instability and Trade Liberalization in Brazil: lessons from the 1980's to the 1990's - Texto para discussão n. 278, Departamento de Economia, PUC-RJ, 1992.

GUIMARÃES, E.A., MACHADO, J.B., VEIGA, P.M. & IGLESIAS, R.M. Reestruturação Industrial em Contexto de Abertura e Integração. RJ, BNDES, Texto para Discussão n. 25, 1995.

HORTA, M.H., WADDINGTON, S. & SOUZA, C.F., Fontes de Crescimento das Exportações Brasileiras na Década de 80. In IPEA, 1993

IPEA Perspectivas da Economia Brasileira 1994 - RJ, IPEA, 1993.

LEAL, J.P.G. Brasil e Coréia do Sul: dinamismo das inserções no comércio internacional de manufaturas - 1981/1988. Campinas, Dissertação de Mestrado, IE-UNICAMP, 1992 (mimeo)

MELO, J.M.C. de O Capitalismo Tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. SP, Brasiliense, 1991.

PHEBY, J. New Directions in Post-Keynesian Economics. Inglaterra, Edward

Elgar, 1990

PINHEIRO, A.C. Uma Análise Desagregada do Comércio Exterior Brasileiro no Período 1974/92. RJ, IPEA, Texto para Discussão n. 306, 1993.

_____ & HORTA, M.H. A Competitividade das Exportações Brasileiras no Período 1980-88. Anais do XX Encontro Nacional de Economia, Campos do Jordão, 1992

RUIZ, R.M. Estratégia Empresarial e Reestruturação Industrial (1980-1992): um estudo de grupos econômicos selecionados. Campinas, Dissertação de Mestrado, IE-UNICAMP, 1994 (mimeo).

SARTI, F. Evolução das Estruturas de Produção e Exportação da Indústria Brasileira nos Anos 80. Campinas, Dissertação de Mestrado, IE-UNICAMP, 1994 (mimeo).

TAVARES, M.C. Ciclo e Crise: o movimento recente da industrialização brasileira. RJ, Tese de Professora Titular, FEA-UFRJ, , 1978 (mimeo).

_____ Ajuste e Recessão nos Países Centrais: a modernização conservadora. Economia e Sociedade, n.1, agosto de 1992.

_____ As Políticas de Ajuste no Brasil: os limites da resistência. Texto para discussão do IESP-FUNDAP, 1993.

TEIXEIRA, A. O Ajuste Impossível: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil - Tese de Doutorado, IE-UNICAMP, 1993 (mimeo).

SEADE - Serviço Estadual de Análise de Dados. Reestruturação Industrial e Competitividade Internacional. SP, 1989.

SUZIGAN, W. A Política Industrial Brasileira após Uma Década de Estagnação. Economia e Sociedade, n. 1, agosto de 1992.

WERNECK, R.L.F. Empresas Estatais e Política Macroeconômica. RJ, Ed. Campus, 1987.