

# O BRASIL E O NOVO CENÁRIO INTERNACIONAL<sup>1</sup>

JOSÉ ROBERTO MENDONÇA DE BARROS<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos os economistas têm sido, aqui e lá fora, pressionados por duas questões básicas: como retomar o controle da inflação e voltar a trilhar a rota do crescimento sustentado? Naturalmente, estas são questões perenes; entretanto, os anos 80 e 90 vêm colocando situações novas que exigem novas formulações teóricas e de política econômica.

No caso do Brasil o debate pode ser organizado em torno de cinco questões fundamentais:

a) Como entender e lidar com a superinflação: desde 1979 estamos vivendo com uma inflação de três dígitos, apenas mascarada por episódios de intervenção temporária em preços e salários. Este fenômeno era desconhecido pela literatura e só recentemente começou a ser organizadamente estudado<sup>3</sup>; aqui, após todos os tipos de tentativas, parecem ter restado apenas dois pontos de consenso: a questão fiscal tem que ser enfrentada e um programa de estabilização deve conter um “mix” de reformas institucionais, políticas fiscais e monetárias conservadoras e um “truque” de desindexação. A decodificação destes pontos ainda está por ser feita, especialmente no que tange à interface com as condições políticas; um programa gradualista acaba por prevalecer, mais por não sabermos o que fazer, do que por convicção<sup>4</sup>;

b) Por que vem diferindo tanto, após os choques do petróleo, as experiências dos países ditos em desenvolvimento? De fato, nos últimos 20 anos, as trajetórias de crescimento têm variado de um estrondoso sucesso (tigres asiáticos) a retração em termos absolutos (boa parte da África). Como explicar, por exemplo, que Brasil e Coreia, com políticas e desempenho muito parecidos até 79/80, tenham descolado na última década? Fatos como estes são de difícil ex-

---

<sup>1</sup> Aula apresentada na abertura do XXXI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Ilhéus, BA, 3 de agosto de 1993.

<sup>2</sup> Universidade de São Paulo.

<sup>3</sup> Veja-se, por exemplo, Dornbusch, Sturzenegger e Wolf. Extreme inflation: dynamics and stabilization. *Brookings Papers on Economic Activity*, v.2, 1990.

<sup>4</sup> Veja-se, por exemplo, Franco, G. Alternativas de estabilização: gradualismo, dolarização e populismo. *Revista de Economia Política*, abril/junho, 1993.

plicação tendo em vista a “velha” teoria do desenvolvimento econômico e vem provocando a produção de uma “nova” teoria<sup>5</sup>.

c) As trajetórias díspares de crescimento não se restringem aos países subdesenvolvidos: a queda da Rússia e do Leste Europeu, o Japão e a Alemanha versus a Inglaterra e os Estados Unidos revelam uma “dança” em todos os níveis. Daí a questão: quais são as novas fontes de vantagens comparativas?

d) A estratégia do crescimento fechado claramente chegou a seus limites. A China foi o último país importante a reverter, até agora com sucesso, a antiga orientação. No Brasil, em primeiro de julho passado, foi completado o último degrau de uma redução tarifária que está de fato introduzindo a concorrência com importações como uma realidade-chave para os próximos anos. Entretanto, o que se coloca agora é qual o tipo de abertura queremos: liberal, com salvaguardas?<sup>6</sup>

e) Finalmente, a questão acima colocada (liberalismo x regulação) é mais geral. O "approach" Reagan-Tatcher foi claramente derrotado pelo capitalismo regulado do Japão, Alemanha e Coreia<sup>7</sup>. Para nós, especialmente às vésperas da revisão da Constituição, coloca-se a questão de que tipo de Estado devemos ter.

Todas estas são questões fundamentais. Embora estejamos, claramente, avançando no debate, é forçoso reconhecer que as novas proposições não estão prontas nem são consensuais. Além disso, nossa crise não é de “stress” de gestão, mas sim uma crise do Estado<sup>8</sup>, do pacto político e, portanto, da trajetória própria de crescimento. Nestas condições, não são disponíveis ainda visões ordenadas do problema; em outras palavras, não se formou ainda um novo projeto de crescimento para o país. Daí a ausência de um mínimo de acordo para quaisquer destas questões básicas.

Não tenho, evidentemente, a pretensão de abordar e de ter a resposta a estas indagações. Minha idéia é apenas tentar fixar alguns pontos acerca do cenário internacional que parecem vitoriosos. Talvez isto seja uma pequena ajuda para fundamentação de novas políticas.

### **As grandes questões internacionais**

Desde o primeiro choque do petróleo muitas coisas aconteceram. As

<sup>5</sup> Vejam-se, por exemplo, os artigos de Krugman e Romer em *World Bank Review*, janeiro de 1993.

<sup>6</sup> O debate dos direitos compensatórios sobre o trigo ilustra bem o ponto.

<sup>7</sup> Thurow, L. *Head to head: the coming economic battle among Japan, Europe and America*. New York: William Morrow and Company, 1992.

<sup>8</sup> Para uma excelente abordagem da questão, veja-se Sallum Jr. e Kugelmas, E. *O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80*. *Estudos Avançados*, v.5, n.13, 1991.

mudanças foram sendo feitas de uma forma *ad hoc*, mas quando se percebeu (e aí falamos de meados dos anos de 80) elas eram profundas, e, certamente, ainda não foram avaliadas em toda a sua extensão. No Brasil, todo engolfado em sua crise, a percepção tem sido ainda menor.

Em meu juízo este conjunto de novas realidades pode ser organizado em torno de cinco eixos:

- a questão energética;
- a mudança tecnológica;
- as novas vantagens comparativas;
- o desequilíbrio macroeconômico;
- a ruptura do sistema bipolar.

O colapso do mercado de petróleo em 85/86 encerrou um longo debate, aberto pelo Clube de Roma no início dos anos 70: ao contrário da rápida escassez do produto, e, portanto, da necessidade urgente da busca de novas formas de energia, o que se vê é o óleo ainda como centro da matriz energética, permitindo uma lenta transição em direção a novas fontes que se fará apenas no próximo século<sup>9</sup>. Este resultado foi obtido a partir de novas descobertas de petróleo, de uma elevação drástica da eficiência energética (em termos do consumo de energia por unidade de produto) e de inovações tecnológicas, processos dos quais apenas o sistema de transportes não participou de forma importante.

Entretanto, porque o petróleo ainda é o centro da matriz e dado que o ritmo de novas descobertas caiu muito nos anos 80, o Oriente Médio vem desempenhando novamente o papel de “fechar” o mercado, o que eleva o valor estratégico da região (vide a Guerra do Golfo, de 91) e a probabilidade de novos choques em futuro talvez não muito distante.

Do ponto de vista brasileiro, várias são as implicações importantes:

- o programa nuclear “micou” de forma insolúvel;
- o programa do álcool não tem um espaço definido na matriz energética;
- o país ainda não definiu um vetor de preços de derivados consistente com o longo prazo, isto é, com os preços internacionais.<sup>10</sup> As implicações mais importantes ligam-se aos custos de transportes e ao padrão de localização das atividades econômicas, especialmente relevante no caso da agricultura e de sua nova fronteira, o Centro-Oeste;

<sup>9</sup> Para a noção de transição energética, veja-se IPT. Potencial de uso de biomassa para fins energéticos. São Paulo: 1982 (mimeo).

<sup>10</sup> As recorrentes discussões sobre os preços de nafta e diesel ilustram bem o problema.

– finalmente, apesar de uma razoável melhoria na eficiência energética do país, é forçoso reconhecer que nunca fizemos um esforço sério de conservação de energia, o que contribui para uma redução da eficiência, inclusive microeconômica. A este ponto voltaremos mais adiante.

Se na área energética reafirmou-se o antigo, o oposto ocorreu na área tecnológica, em que um novo paradigma se formou. Embora ainda seja possível destacar setores de ponta<sup>11</sup>, o ponto mais relevante a observar é que o progresso técnico não se deu tanto nos novos produtos, mas sim na área de processos: estações flexíveis de trabalho (possíveis devido à interpenetração da mecânica com a eletrônica), controles estatísticos de qualidade, estoques em tempo real, etc., compõem um conjunto cujo resultado é elevada eficiência (inclusive no uso de materiais e energia), flexibilidade e baixos custos totais<sup>12</sup>. Entretanto, e este é um ponto básico, trata-se de um “approach” sistêmico e não pontual, isto é, não existem mais empresas eficientes, mas sim sistemas eficientes, dado que é crítica a relação fornecedores/compradores na cadeia produtiva.

As implicações desta nova realidade são imensas: em primeiro lugar o salto tecnológico vem ocasionando uma redução expressiva na demanda de mão-de-obra de todos os tipos, que se traduziu na contínua elevação das taxas de desemprego em todo o mundo<sup>13</sup>, com elevação da tensão nos mercados de trabalho, especialmente nos países que tradicionalmente recebiam operários imigrantes. Em segundo lugar, assistimos, nos anos 80, a uma redução generalizada na demanda de matérias-primas, via tecnologia, fortemente reforçada pela recessão e pelo efeito desestabilizador da entrada da Rússia e dos países do Leste Europeu nestes mercados, numa busca de moeda forte para suas combatidas economias. Como consequência, o índice de preços de produtos primários no início dos anos 90 é aproximadamente 35% menor que o vigente na média dos anos 70, refletindo uma perda de termos de troca que talvez nem Prebisch tivesse sonhado. Um problema importante para pesquisa é tentar avaliar o que é conjuntural (recessão, Rússia) e o que é estrutural (tecnologia) neste caso. Minha suspeita é que, infelizmente, a parte estrutural seja a mais relevante, especialmente nos produtos em que as restrições de oferta são pe-

---

<sup>11</sup> Microeletrônica, software, mecatrônica, telecomunicações, aviação, novos materiais e biotecnologia.

<sup>12</sup> Thurow, já citado. Veja-se, também, Reich, R.B. *The Work of Nations*, Vintage Books, 1992.

<sup>13</sup> O melhor exemplo é a Europa, onde o desemprego na maior parte dos países mantém-se acima de 10%, sem qualquer tendência de alívio. No caso do Brasil, a reorganização da indústria nos dois últimos anos aponta a mesma direção, mesmo na ausência de importantes investimentos em equipamentos.

quenas, como é a agricultura. Neste caso a questão da eficiência e da produtividade é ainda mais crítica.<sup>14</sup>

A mudança tecnológica, tal como brevemente descrita, e a enorme integração econômica mundial estão alterando a natureza das vantagens comparativas. A restrição de capital é cada vez menor, dada sua mobilidade; o mesmo vale para matérias-primas em virtude da redução de seu peso no custo total; finalmente, mão-de-obra barata e desqualificada não tem mais grande importância, uma vez que sistemas integrados e flexíveis (ao contrário das antigas linhas de produção) exigem qualificação de toda a mão-de-obra envolvida no sistema produtivo e não apenas de poucos engenheiros, como tradicionalmente. Assim, as vantagens comparativas são aquelas construídas, a partir do esforço de gerações, enquanto sistemas (e, portanto, não passíveis de transporte nem replicadas em curto prazo, como plantas e instalações). O sistema de educação e pesquisa (e, portanto, a qualificação da força de trabalho) e a infra-estrutura passam a ser os ativos relevantes no processo de crescimento. Olhado desta forma fica mais fácil entender o sucesso de Japão, Alemanha e Coréia, por exemplo. Fica também claro o tamanho do desafio que se coloca para o Brasil: evidente subinvestimento na infraestrutura tradicional (portos, estradas, habitação) e na educação; nesta, além da pouca importância recebida pelo setor, há um óbvio desvio no sentido de privilegiar apenas o ensino superior.

Repensar a estratégia de crescimento a partir das questões aqui colocadas (energia, tecnologia e novas fontes de vantagens comparativas) já não é tarefa fácil. Entretanto, há ainda que se considerar o meio ambiente macroeconômico e estratégico.

O período que vai do segundo choque do petróleo e da ascensão de Reagan ao poder até os nossos dias vem sendo marcado por um desequilíbrio macroeconômico sem precedentes, desde o pós-guerra. Claramente, a globalização do espaço econômico é parte deste quadro, uma vez que a redução de as esferas nacionais acelera os mecanismos de transmissão das crises. Além da resistência das taxas de inflação, existem três formas de olhar a questão macro: em primeiro lugar, a intensa flutuação das paridades cambiais, entre o dólar, o ien e o marco. Até 85/86, o movimento foi de valorização do dólar (fruto da era Reagan, de política fiscal expansionista e monetária restritiva<sup>15</sup>) seguida do colapso da moeda norte-americana; posteriormente, o dólar volta a se valorizar frente à Europa, embora sua perda em relação à Ásia tenha-se consolidado.

<sup>14</sup> Mais uma vez, eficiência sistêmica, o que envolve não só a produção agrícola mas a indústria processadora, a infra-estrutura e o sistema tributário.

<sup>15</sup> O melhor trabalho a tratar do assunto ainda é o de Marris, S. - *Deficits and the Dollar*, Institute for International Economics (Updated Edition), Washington, 1987.

Mais recentemente, e falç aqui dos dias de hoje, o sistema de paridades europeias também entra em colapso, colocando em cheque o próprio projeto de espaço único europeu. As implicações destes movimentos são gigantescas, valendo destacar duas: fica difícil definir uma nova ordem mundial (o que discutiremos em instantes) e se complicam sobremaneira o cálculo econômico e o próprio sistema de “pricing” das atividades produtivas, inclusive no que tange à localização e à estratégia de financiamento.

A segunda forma de olhar o desarranjo macro é registrar os desequilíbrios de estoques herdados dos anos 80, que pressionam os tesouros nacionais e os sistemas financeiros: nos EUA destacam-se a dívida pública, a quebra do sistema de poupança, as perdas com imóveis e o colapso do mercado de “junk bonds”; no Japão, as perdas com imóveis e ações; na Alemanha, o custo da unificação; na Itália, a dívida pública e o colapso de parte do sistema estatal (caso Efim), etc. A questão, aqui, é que desequilíbrios de estoques implicam perdas e tempo para serem absorvidos, o que retarda a retomada do crescimento.

Finalmente, as oscilações cambiais (e suas conseqüentes flutuações de taxas de juros) associadas à mobilidade de capitais produziram um permanente processo especulativo (além da busca de mecanismos de “hedge”), uma ciranda financeira universal que amplifica, numa magnitude desconhecida, a instabilidade econômica. Este fenômeno é antigo conhecido nosso, tanto na sua natureza, como no resultado de reduzir e dificultar o investimento produtivo. Instabilidade e baixo crescimento resumem bem o quadro internacional.

Do ponto de vista do Brasil, estes resultados sugerem que a abertura externa e a redefinição do papel do Estado são elementos fundamentais para a elevação da produtividade, incorporação do progresso técnico e o estabelecimento de padrões concorrenciais adequados. Entretanto, os mesmos elementos sugerem que o mercado interno ainda é o nosso maior ativo, do ponto de vista do crescimento. Em resumo, mercado interno, com preços e eficiência microeconômica minimamente compatíveis com o padrão internacional, parece ser o resultado mais razoável do debate proteção/abertura que já dura mais de uma década.

Finalmente, resta olhar a questão estratégica: após a queda espetacular da Rússia e do Leste-Europeu, tornou-se muito popular a visão de que uma nova e boa ordem mundial nascia, com a vitória da democracia e do capitalismo, com o fim da guerra-fria e com o aparecimento de um sistema tripolar (América do Norte, Europa e Japão) sob a liderança americana. Esta visão otimista enfrenta, entretanto, crescentes dificuldades, expressas na percepção de que o problema Russo e do Leste-Europeu é muito mais complicado do que se imaginava, na virtual implosão dos planos de unificação europeia, nos diversos conflitos regionais (Iugoslávia), etc.

A mim, parece muito mais razoável o argumento da **transição com desordem**; como escreveu Lellouche<sup>16</sup>: “Ao contrário, o que o novo mundo deixa entrever é um imenso período de caos e de transição, entre a ordem de ontem e a chegada de um novo sistema mundial, eventualmente entre 2010-2020. Daqui até lá, este período de transição confusa verá a coexistência ou o enfrentamento de um conjunto heterogêneo de poderes: nações militarmente poderosas mas economicamente enfraquecidas (Rússia e EUA), gigantes econômicos mas política e militarmente incertos (Japão e Alemanha), grandes massas demográficas subdesenvolvidas (China, sub-continentes indiano, África) e uma vasta zona de turbulências (o mundo árabe-muçulmano), fortemente militarizada, tentado pelo retorno ao integrismo mas não menos vital para o planeta por causa dos seus recursos de petróleo.” É evidente que, aceito o argumento acima, torna-se ainda mais delicada a escolha da estratégia de abertura externa.

### **Implicações para o Brasil**

Muitas das implicações destas mudanças para o país já foram apontadas ao longo do texto. Para fins de conclusão, acho que elas podem ser agrupadas em cinco observações:

– Embora ainda não saibamos exatamente como fazer, a estabilização da superinflação é pré-condição para a retomada do crescimento.

– O modelo fechado esgotou-se e a abertura é indispensável. Entretanto, o experimento liberal claramente perdeu para o capitalismo regulado, única forma de enfrentar as grandes mudanças em curso. Como organizar a regulação da atividade econômica é a questão central, que afeta tanto a interface externa como a estrutura do Estado.

– Dada a necessidade da abertura, vale dizer, da competição, a questão energética, as mudanças tecnológicas e a globalização do espaço econômico, é imperioso resgatar a questão da eficiência microeconômica.

– Como colocado mais de uma vez, a eficiência sistêmica é também uma imposição das novas vantagens comparativas. Isto implica revisão da organização do Estado e uma reversão nas suas prioridades de gasto, que devem privilegiar a educação, o treinamento, a pesquisa, a saúde, etc. Aqui o desafio é elevar a qualidade dos serviços, mais que seu volume.

– Finalmente, há a questão estratégica da abertura: buscamos argumentar

---

<sup>16</sup> Lellouche, P. *Le Noveal Monde. De L'Ordre de Yalta au désordre des Nations*. Paris: Grasset, 1982. A tradução é minha. A propósito do tema é também indispensável a leitura de Kennedy, P. *Ascensão e queda das grandes potências*. Campus, 1989.

que, em um cenário internacional marcado pela desordem e transição, o mercado interno do país se coloca como ativo fundamental, atendido, entretanto, por um sistema produtivo que compete no e com o exterior. Ao mesmo tempo, a política comercial externa adequada talvez seja a de não se amarrar a nenhum dos grandes blocos (EUA, Alemanha e Japão), buscando comerciar com todos, o que aliás já vem acontecendo nos últimos anos.<sup>17</sup>

Para a agricultura, várias das coisas aqui colocadas não são novidades por ser um setor competitivo, que já fez sua abertura ao exterior nos anos 70, e que é o único setor deste país que conseguiu elevar consistentemente sua produtividade ao longo dos anos 80. Entretanto, ainda que vemos recorrentemente reaparecer questões ultrapassadas, como crédito subsidiado (agora travestido de equivalência-produto total) e incentivos fiscais. É importante que nos concentremos em questões que preparem o futuro: salvaguardas do comércio exterior, o sistema tributário, a criação de novos instrumentos (mercados futuros e "forward") e a eficiência do sistema agroindustrial. O debate sobre estes temas será fundamental agora e nos próximos anos.

---

<sup>17</sup> De fato, em 1992 o destino das exportações brasileiras foi o seguinte: EUA + Canadá: 20,8%; ALADI: 21,1%; CEE: 29,6%; Ásia: 15,5%; outras: 13%.