

LÍVIA GOUVEIA NOVAES

**UMA ANÁLISE DA CONJUNTURA ECONÔMICA BRASILEIRA: O AVANÇO
DAS POLÍTICAS ECONÔMICO-FINANCEIRAS DO GOVERNO FIGUEIREDO
AO GOVERNO LULA**

Trabalho de Conclusão de Curso de
Especialização em Contabilidade e
Finanças, da Universidade Federal
do Paraná.

Orientador: Prof. Fábio Scatolin

CURITIBA, 2008

SUMÁRIO

SUMÁRIO DE GRÁFICOS.....	iii
ABREVIATURAS E SIGLAS.....	iv
RESUMO.....	v
INTRODUÇÃO.....	vi
1 – FINAL DO PERÍODO MILITAR COM A NOVA POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO FIGUEIREDO.....	8
1.1 REVISÃO CONCEITUAL.....	8
1.2 CONTEXTO.....	10
1.3 GOVERNO FIGUEIREDO (1979-1985).....	11
1.3.1 A Crise de 1981-1983.....	12
1.3.2 A Retomada do Crescimento (1984-1985).....	17
2– O PERÍODO DE COMBATE A HIPERINFLAÇÃO BRASILEIRA COM O EMPREGO DE PACOTES ECONÔMICOS	18
2.1 GOVERNO SARNEY: Março de 1985 a Março de 1990.....	18
2.2 O PLANO CRUZADO (fevereiro de 1986).....	19
2.3 O PLANO BRESSER (junho de 1987).....	23
2.4 GESTÃO MÁILSON DA NÓBREGA.....	24
2.4.1 O Plano Verão.....	25
2.5 GOVERNO COLLOR E ITAMAR FRANCO (Jan de 1990 a dez de 1994).....	26
2.5.1 Plano Collor I (março de 1990).....	27
2.5.2 Plano Collor II (janeiro de 1991).....	30
3 - UMA MELHOR PROJEÇÃO NACIONAL NO MERCADO INTERNACIONAL COMO SAÍDA PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO E INÍCIO DA ESTABILIDADE FINANCEIRA.....	33
3.1 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (Jan. 1995 a Dez. 2002).....	33
3.2 GOVERNO LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA (Jan. 2003 A Final de 2006).....	43
CONCLUSÃO.....	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	56

SUMÁRIO DE TABELA

TABELA A.1: Estrutura do Balanço de Pagamentos.....	9
--	---

SUMÁRIO DE GRÁFICOS

GRÁFICO A.1: Evolução Do Crescimento Da Dívida Externa Brasileira – 1964-1990.....	13
GRÁFICO A.2: Balança Comercial – 1974-1990.....	15
GRÁFICO A.3: Dívida Externa Registrada – 1979-1990.....	16
GRÁFICO A.4: Dívida Líquida Do Setor Público – 1982-1993.....	16
GRÁFICO A.5: Saldo Da Balança Comercial Mensal – Março/86-Março/97	22
GRÁFICO A.6: Reservas Internacionais: Conceito Liquidez Total – 1974/90.....	22
GRÁFICO A.7: Balança Comercial – 1984-1994.....	29
GRÁFICO A.8: Reservas Internacionais: Conceito Liquidez Total – 1984/94.....	31
GRÁFICO A.9: Saldo Da Balança De Pagamentos – 1984-1994.....	32
GRÁFICO A.10: Investimento Estrangeiro Direto – 1990-2003.....	34
GRÁFICO A.11: Balança Comercial – 1990-2003.....	35
GRÁFICO A.12: Balança De Transações Correntes – 1990-2003.....	36
GRÁFICO A.13: Dívida Externa Líquida – 1993-2003.....	37
GRÁFICO A.14: Reservas Internacionais, Conceito Liquidez Total – 1993- 2003..	38
GRÁFICO A.15: Saldo Da Balança De Pagamentos – 1990-2003.....	39
GRÁFICO A.16: Taxa De Câmbio Livre, Dólar Americano (Compra), Média De Período – Jul 1994-Jan 2004.....	40
GRÁFICO A.17: Índice De Vulnerabilidade Externa – 1993-2003.....	44
GRÁFICO A.18: Balança Comercial – Jan 2003-Jul 2004.....	45
GRÁFICO A.19: Balança De Transações Correntes – Jan 2003-Jul 2004.....	46
GRÁFICO A.20: Saldo Da Balança De Pagamentos – Jan 2003-Jul 2004.....	47
GRÁFICO A.21: Destino Das Exportações Por Blocos Econômicos – 2003.....	47
GRÁFICO A.22: Evolução Da Taxa De Câmbio X Exportações.....	52

ABREVIATURAS E SIGLAS

Aladi – Associação Latino-Americana de Integração

Alca – Área de Livre Comércio entre as Américas

BACEN – Banco Central

Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

EUA – Estados Unidos da América

FAF – Fundo de Aplicações Financeiras

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPC – Índice de Preço ao Consumidor

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

Mercosul – Mercado Comum do Cone Sul

UE – União Européia

RESUMO

Com o crescimento do processo de globalização em todas as áreas, a política externa de um Estado interfere e muito nas diretrizes das demais políticas internas. Por isso, analisar e compreender as variações da balança de pagamentos, da taxa de câmbio, das políticas econômicas e principalmente da política externa, torna-se de extrema valia para conseguirmos montar o cenário econômico na qual o Brasil se enquadra. Este trabalho visa fazer um levantamento com base em dados econômico-financeiro desde o período compreendido do final da ditadura militar, passando brevemente por toda a administração brasileira até o final de 2006, para se analisar a evolução econômica do Brasil.

INTRODUÇÃO

O tema abordado será a política externa brasileira a partir dos anos 80 através de um levantamento dos diversos planos econômicos aplicados desde então, a fim de compreendermos os seus impactos na economia do país.

O primeiro capítulo descreve o cenário econômico do país e sua evolução na década de 80. Veremos que o Brasil enfrentou um agravamento das contas externas com elevados déficits na balança de transações correntes, crescimento da dívida externa, altas taxas de juros e redução do nível de reservas internacionais. Ajustes internos promoveram as exportações e reduziram as importações, mas provocaram recessão econômica.

No segundo capítulo, apresentamos os planos econômicos que buscarão reverter os problemas apontados no capítulo anterior. Continuamos o estudo a partir de 1985, com Sarney a frente do país. Uma variedade de planos e pacotes em meio a diversas desvalorizações da moeda, foram empregados na tentativa de conter a inflação, que já se tornara crônica em nosso país. Na década de 90 elegemos o primeiro governo pelo voto direto Fernando Collor, que iniciou a abertura comercial, promovendo a redução nas alíquotas de importação e a liberalização no câmbio. A tentativa de renegociação da dívida externa promoveu maior confiança dos investidores, aumentando o nível das reservas internacionais. Tal movimento viabilizou a implantação do Plano Real em 1994, com o governo de Itamar Franco.

Os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva serão tratados no terceiro capítulo, dedicado ao estudo da estabilidade econômica do país e o Plano Real. Veremos a desvalorização do câmbio em 1999, o que permitiu a alavancagem das exportações, superávits comerciais e a melhora das contas externas, combinados a implementação de uma política de comércio exterior voltada a novos mercados e a integração dos países do Mercosul.

1 FINAL DO PERÍODO MILITAR COM A NOVA POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO FIGUEIREDO

Atualmente, em virtude da globalização a política externa de um país é de extrema importância para a determinação das diretrizes da política econômica em todos os níveis. A ampla interdependência existente entre os países nos dias atuais faz com que a relação entre os mercados gere impactos nas variáveis macroeconômicas.

Para revisarmos alguns conceitos relativos ao Setor Externo de forma a melhorarmos a compreensão da nossa análise da economia brasileira apresentada nos próximos capítulos, didaticamente, exporemos a seguir uma breve explanação sobre as questões macroeconômicas das relações entre os países através da apresentação da estrutura do balanço de pagamentos, baseado em Gremaud (2002, p.260-295), GREMAUD, Amaury Patrick et al. Economia Brasileira Contemporânea. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 626 p.

1.1 REVISÃO CONCEITUAL

O balanço de pagamentos é a estrutura de contas na qual se registram as transações de um país com o resto do mundo. Através de sua análise é possível avaliar a situação econômica das contas externas do país.

BALANÇO DE PAGAMENTOS

A. Balança de transações correntes

- | | |
|-----|---|
| A.1 | Balança Comercial |
| | A.1.1 Exportações |
| | A.1.2 Importações |
| A.2 | Balança de Serviços (invisíveis) |
| | A.2.1 Transportes (fretes etc.) e seguros |
| | A.2.2 Viagens internacionais e turismo |
| | A.2.3 Rendas de capital (lucros e juros) |
| | A.2.4 Diversos |

A.3	Transferências unilaterais
B. Balança de capitais	
B.1	Investimentos
B.2	Empréstimos e financiamento de longo e médio prazo
B.3	Empréstimos de curto prazo
B.4	Amortizações
B.5	Outras movimentações de capital
C. Erros e omissões	
Saldo do Balanço de Pagamentos (A + B + C)	
D. Transações compensatórias	
D.1	Variação de reservas
D.2	Operações de regularização

TABELA A.1 – ESTRUTURA DO BALANÇO DE PAGAMENTOS
 FONTE: GREMAUD, 2002, p.263

Para a contabilização, de um modo geral, toda entrada de divisas corresponde a um crédito e entra com sinal positivo; e toda saída a um débito contabilizado negativamente. Chama-se de superávit o saldo positivo de uma balança e déficit o saldo negativo.

A balança de transações correntes mostra as transações de bens e serviços do país com o exterior sendo composta pela balança comercial e pela balança de serviços.

A balança comercial inclui basicamente as exportações e as importações de mercadorias, sendo os principais fatores a determinar o saldo: o nível de renda da economia e do resto do mundo, a taxa de câmbio e os acordos comerciais.

A balança de serviços representa as negociações internacionais dos chamados bens invisíveis e os rendimentos de investimentos, como demonstra suas sub-contas: transportes e seguros; viagens internacionais e turismo; rendas de capital (na qual estão incluídos os juros e lucros); e diversos (como patentes, *royalties*, assistência técnica, etc.).

As transferências unilaterais referem-se a pagamentos sem contrapartida de um país para outro, como: remessas de brasileiros no exterior para suas famílias no Brasil, doações feitas por um governo ao outro, etc.

A balança de capitais agrupa as contas que representam modificações nos direitos e obrigações de residentes no país para com não-residentes, incluindo: investimentos diretos ou em títulos; empréstimos e financiamentos de longo e médio prazo; empréstimos de curto prazo; amortizações dos empréstimos e financiamentos; e outras movimentações de capitais. O principal fator que atrai capitais para um país é uma taxa de juros alta.

A conta erros e omissões registra os equívocos devido às estimativas e transações não registradas ou registradas com valores errados.

O saldo do balanço de pagamentos é a soma do saldo da balança de transações correntes, saldo da balança de capitais mais os erros e omissões. Esse saldo deverá ser financiado pelas transações compensatórias composta da variação das reservas, que indica a variação da quantidade de moeda estrangeira e ouro em poder do país, e as operações de regularização referentes a operações realizadas com instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI).

1.2 CONTEXTO

Em 1974 ocorreu o primeiro choque do petróleo que duplicou o preço desse produto, deteriorando as relações de troca do Brasil e exercendo grande pressão sobre as importações. Ao contrário de muitos países, o Brasil optou por continuar aumentando a produção de bens e serviços, o que fez com que as despesas de importação duplicassem em 1974 gerando um enorme déficit da balança comercial.

Nesse período havia, também, uma excessiva liquidez do sistema financeiro internacional o que deixava as taxas de juros muito baixas, sendo muito fácil, então, para o Brasil captar dinheiro. Essa situação colaborou muito para o rápido endividamento brasileiro juntamente com a opção de manter um ritmo razoável de crescimento do produto.

Com o segundo choque do petróleo, em 1979, as importações novamente aumentaram o déficit da balança comercial e, conseqüentemente, o saldo devedor da balança de transações correntes.

O governo tentou reverter esse quadro através de promoção de uma maxidesvalorização do cruzeiro, em dezembro de 1979, mas não gerou nenhum

impacto devido à pré-fixação da desvalorização cambial para 1980, pois a inflação observada no período foi muito superior à estimada.

1.3 GOVERNO FIGUEIREDO (1979-1985)

A transição do governo de Geisel para Figueiredo foi marcada por muita expectativa principalmente de abertura política e democrática. Figueiredo queria universalizar a política externa brasileira por meio da implementação de novas relações com países do Norte, como o Japão, e, principalmente, assumir a posição de país em desenvolvimento cooperante com outros países na mesma situação aumentando as possibilidades regionais na política externa.

A cooperação com a Europa Ocidental e com o Japão diminuiu um pouco, devido às políticas por esses países adotadas, mas, na África, o Brasil manteve uma presença importante. Todavia, a recessão dos anos 80 e o aprofundamento da guerra na África austral limitaram fortemente os resultados de tal cooperação.

Com relação ao Oriente Médio e à China, o Brasil intensificou a cooperação obtendo resultados relativamente positivos, embora dificultados pelas conseqüências da Guerra do Golfo e dos problemas econômicos internos do Brasil.

Quem estava no comando da economia era Mário Henrique Simonsen. O diagnóstico era que o excesso de demanda interna estava gerando aumento acelerado da inflação e desequilíbrio externo. Dessa forma, a política econômica visava controlar a demanda agregada. Mas “a ameaça de profunda queda da atividade econômica levou à grande reação política e à substituição do ministro em agosto de 1979” (GREMAUD, 2002, p.419)¹.

O Ministro Delfim Netto assumiu a Secretaria do Planejamento com planos de desenvolvimento e de combate à inflação por meio do crescimento econômico. As principais medidas adotadas foram o controle sobre a taxa de juros; a expansão do crédito para a agricultura, visando uma super safra em 1980; o estímulo a empréstimos externos, reduzindo os impostos sobre a remessa de juros; a tentativa de controlar o comércio externo através das políticas fiscais e cambiais; a maxidesvalorização do cruzeiro em 30%, em dezembro de 1979; e a prefixação da

¹ GREMAUD, op.cit., p. 19

correção monetária e cambial em 50% e 45%, respectivamente, para 1980, visando combater a inflação com um golpe brusco.

Em 1980, os resultados provenientes dessas medidas foram desastrosos. A inflação aumentou rapidamente, chegando a 100% ao ano devido, principalmente, à desvalorização cambial que aumentou o preço dos produtos importados. E houve, também, um aumento do processo especulativo devido à maxidesvalorização cambial e à prefixação que gerou grandes perdas nos ativos financeiros, levando a fuga desses ativos e retraindo o sistema financeiro.

O segundo choque do petróleo gerou uma crise econômica internacional e provocou o aumento das taxas de juros internacionais tornando a situação ainda mais difícil para o Brasil no início dos anos 80.

1.3.1 A Crise de 1981-1983

No início da década de 80, o Brasil enfrentou uma grande recessão principalmente devido às contas externas do país. Devido aos acontecimentos do período anterior, a dívida externa crescia aceleradamente e o “papel fundamental no equilíbrio anual da balança de pagamentos passou a ser exercido pelas taxas internacionais de juros (...)” (LANZANA, 2002, p.488)², visto que os empréstimos internacionais feitos pelo Brasil eram remunerados a taxas flutuantes, ou seja, o montante de juros era definido pela taxa de juros do mercado internacional.

Os Estados Unidos, que no início da década de 80 tinha uma inflação de mais de 10% ao ano, adotou uma política de combate aos preços crescentes baseada, principalmente, em aperto monetário. Essa política gerou um aumento das taxas de juros internacionais extraordinário. A taxa de juros do mercado financeiro de Nova York – *prime rate* – superou a barreira dos 20% em 1980.

Para o Brasil isso significava um grande aumento das taxas a serem pagas para honrar os compromissos internacionais e, também, um sacrifício dos dólares do País. A situação econômica brasileira tornou-se delicada pois essa elevação dos juros norte-americanos aumentava a necessidade de divisas do Brasil, ao mesmo tempo em que reduzia o fluxo de empréstimos à economia brasileira.

² LANZANA, Antônio Evaristo Teixeira. O setor externo da economia brasileira. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Manual de Economia**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 488.

Surgiram, então, déficits expressivos na balança de pagamentos (3,5 bilhões de dólares em 1980) e também houve redução do nível das reservas internacionais.

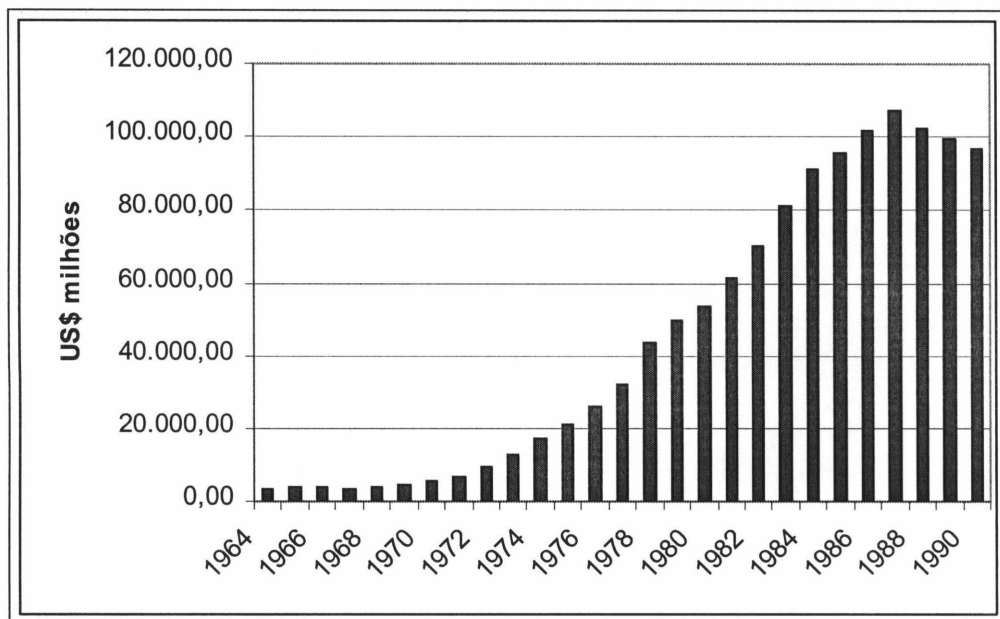


GRÁFICO A.1 - EVOLUÇÃO DO CRESCIMENTO DA DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA – 1964-1990
 FONTE: BACEN

Era evidente, diante desse cenário, a necessidade de ajustamento da economia brasileira de forma a adaptar-se a uma menor disponibilidade de recursos externos. Esse processo se iniciou ainda em 1980, e intensificou-se em 1982, quando, devido ao esgotamento dos recursos internacionais, o Brasil recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Vale lembrar que vários outros países em desenvolvimento estavam com problemas com a dívida externa, sendo que a Polônia e a Argentina estavam em situação de insolvência, e o México declarou moratória, o que agravou ainda mais a crise brasileira, pois diminuiu extraordinariamente o volume de recursos disponível, visto que os investidores estavam com medo de novos calotes.

O acordo brasileiro com o FMI visava apenas o setor externo, a eliminar o déficit da balança de transações correntes, ou seja, fazer com que o país conseguisse pagar os juros da dívida sem precisar ficar emprestando dinheiro. Esse acordo também funcionava como uma espécie de garantia de pagamento dos empréstimos pois o país passaria por um processo de reajustamento. Os principais pontos atacados foram o estímulo às exportações e a redução das importações

visando reequilibrar a balança comercial gerando superávits para que a dívida pudesse ser paga.

Para estimular as exportações, o governo maxi desvalorizou o cruzeiro em fevereiro de 1983 e “manteve os efeitos indutores da exportação, definindo uma regra, através da qual o câmbio passaria a se desvalorizar na mesma proporção da inflação interna, nem mesmo descontando a inflação externa (...)” (LANZANA, 2002, p.490)³. Também reduziu os salários reais através de vários decretos-leis que estipulavam reajustes inferiores ao crescimento dos preços, contribuindo para contrair a demanda agregada e gerar maiores excedentes de exportação e para reduzir os custos de produção.

Como o momento externo era de alto protecionismo e baixo crescimento dos países industrializados essas medidas não foram suficientes para concentrar o ajustamento apenas nas exportações, fazendo com que a diminuição das importações também fosse bastante trabalhada.

A maxidesvalorização aumentou o preço dos produtos importados, mas, além disso, houve grande controle das importações e também uma contração da demanda interna, pois além da diminuição do salário real, a política tributária reduziu a renda disponível na sociedade com a elevação da carga tributária e a política monetária, juntamente com a tática de juntar a correção monetária à inflação, aumentou os juros reais, desestimulando o consumo, o investimento e, conseqüentemente, a demanda agregada.

Os resultados dessa política são opostos. Por um lado, o Brasil conseguiu alcançar um superávit da balança comercial e uma diminuição do déficit da balança de transações correntes.

No que tange ao setor externo, o País saía de um déficit de 2,9 bilhões de dólares na balança comercial (1980) para um saldo positivo de 6,5 bilhões de dólares em 1983 e 13,1 bilhões de dólares em 1984. Para esta situação, a contribuição das importações foi espetacular: de 23 bilhões de dólares em 1980, as compras externas caíram para 15,4 bilhões de dólares em 1983. A balança de transações correntes reduziu seu déficit de 13,0 bilhões de dólares em 1980 para 6,3

³ LANZANA, op. cit., p 490.

bilhões de dólares em 1983 e, já no ano seguinte, encontrava-se praticamente equilibrada (LANZANA, 2002, p.490)⁴.

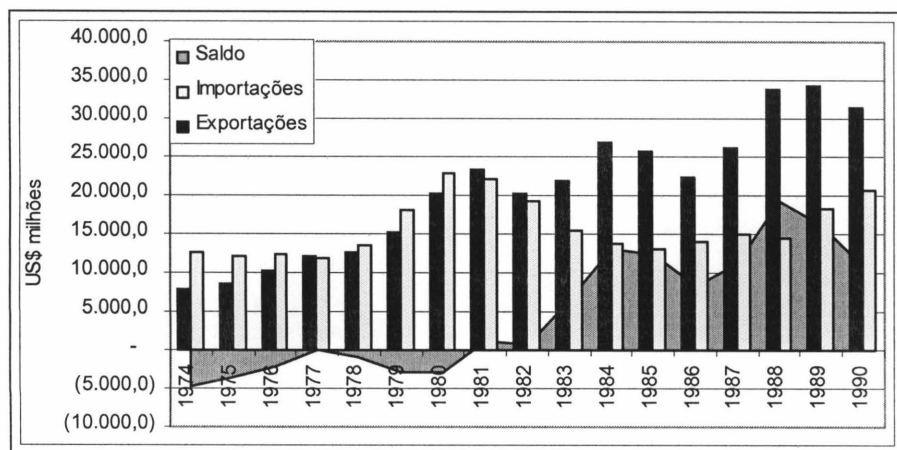


GRÁFICO A.2 - BALANÇA COMERCIAL – 1974-1990
 FONTE: BACEN

Já, internamente, a situação era outra. Houve grande diminuição da produção de bens e serviços e queda da demanda agregada o que fez com que o PIB *per capita* do Brasil se reduzisse em mais de 10% (em 1983, relativamente a 1980), e com que o nível de desemprego aumentasse, arriscando a estabilidade social brasileira.

Existia aqui um problema interno de ajuste externo pois 80% da dívida externa era do setor público, devido ao processo de estatização da dívida externa, enquanto a maior parte da geração de superávit acontecia no setor privado. Para o governo adquirir divisas, precisava ou gerar superávit fiscal compatível com a transferência externa, ou emitir moeda, ou, ainda, endividar-se internamente. A primeira alternativa era inviável porque a situação fiscal do setor já vinha se deteriorando o que piorou com a política de ajustamento externo devido à recessão, as altas taxas de juros internas, a aceleração inflacionária, que diminuía a arrecadação, e as maxidesvalorizações e a política cambial agressiva. A segunda alternativa não condizia com a política de controle da demanda agregada da inflação e dos juros elevados. O que restava então era o endividamento interno, que ocorreu através da colocação de títulos públicos, com juros cada vez mais altos e prazos menores. Isso ocasionou a transformação da dívida externa em interna, acelerando

⁴ Ibid., p. 490.

a deteriorização das contas públicas. Essa situação pode ser observada através dos gráficos A.3 e A.4, abaixo:

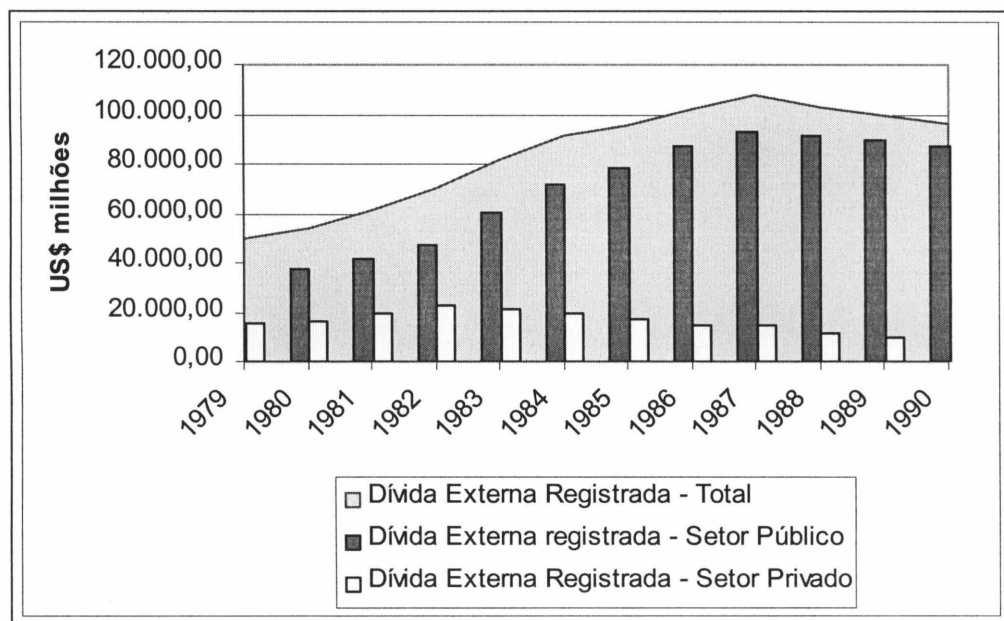


GRÁFICO A.3 - DÍVIDA EXTERNA REGISTRADA – 1979-1990

FORNTE: BACEN

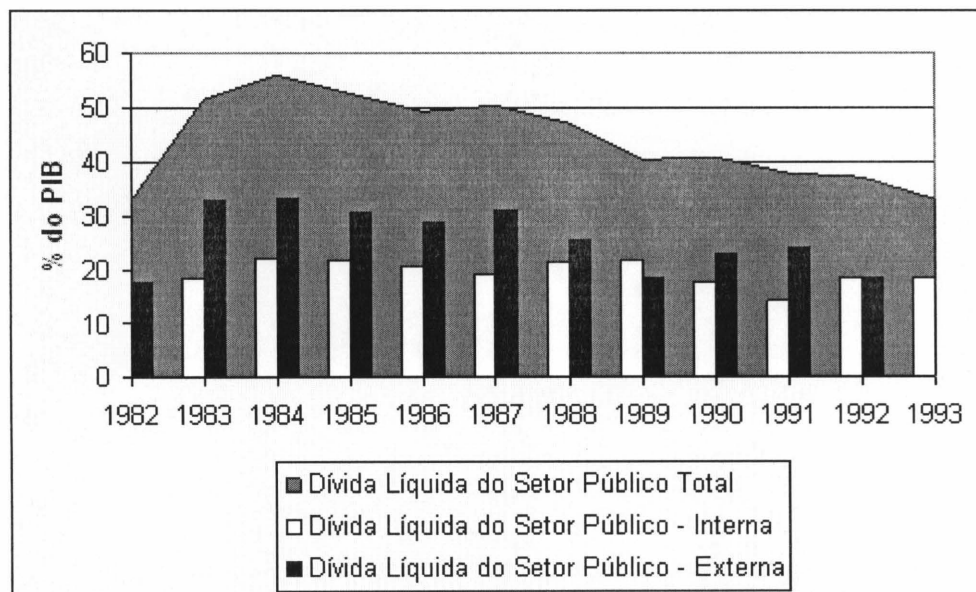


GRÁFICO A.4 - DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO – 1982-1993

FORNTE: BACEN

Segundo Amaury P. Gremaud (2002, p.425)⁵, apesar de se ter conseguido o ajustamento externo o modelo adotado era muito questionado pela população, devido a ameaça constante do desemprego e da inflação e ao salto fabuloso da dívida externa. Foi assim que terminou o regime militar e se iniciou a nova república, com esperança do ajustamento sem sacrifício da população.

1.3.2 A Retomada do Crescimento (1984-1985)

Com o fim do processo de ajustamento, o Brasil estava com as contas externas praticamente equilibradas e, também, com alto grau de ociosidade, resultado da recessão. Em 1984 o Brasil estava em condições de crescer novamente principalmente devido à expansão da economia norte-americana, neste mesmo ano, que aumentou a demanda por produtos brasileiros.

O país voltou a crescer através da demanda externa chegando a 5,3% de crescimento em 1984, o que acarretou também expansão do emprego, dos salários e do mercado interno. E essa retomada do crescimento acontecia em um ambiente muito favorável:

- a) o superávit comercial ultrapassava a casa dos 13 bilhões de dólares (1984);
- b) o coeficiente de exportação da indústria (exportação/valor adicionado) passava de 14% em 1980 para 28% em 1984;
- c) o coeficiente de importação (importação/valor adicionado) na indústria, que era de 12% em 1979-1980, reduziu-se para 7% em 1984, mostrando que o país estava concluindo o processo de substituição de importações que se havia iniciado na década de 70; e
- d) o nível de reservas internacionais crescia rapidamente. (LANZANA, 2002, p. 491)⁶.

Embora, em 1985, ainda havia espaço para a expansão do produto vale lembrar que a capacidade de crescimento do país fica limitada na medida em que novos investimentos são necessários pois superávits muito altos representam grande quantidade de recursos enviados ao exterior, dificultando os financiamentos internos.

⁵ GREMAUD, op.cit., p. 425.

⁶ LANZANA, op.cit., p. 491.

2 O PERÍODO DE COMBATE A HIPERINFLAÇÃO BRASILEIRA COM O EMPREGO DE PACOTES ECONÔMICOS)

2.1 GOVERNO SARNEY: MARÇO DE 1985 A MARÇO DE 1990

O governo Sarney significou a transição democrática na qual não houve rupturas claras de paradigmas na política externa brasileira. O governo Sarney operou apenas mudanças na orientação do regime militar para adequar a política externa do país ao novo contexto democrático, como por exemplo, a retomada das relações diplomáticas com Cuba, visando universalizar completamente as relações internacionais do país.

O ambiente era de crescimento, com o saldo da balança de pagamentos em transações correntes equilibrado, ou seja, passível de pagar a remessa de juros sem necessidade de novos empréstimos, e a inflação muito alta, em torno de 200% ao ano. Dessa forma, o governo adotou a política de combate a inflação como ponto principal.

O cenário político da época era conturbado, pois Sarney assumiu a presidência devido à morte de Tancredo Neves, do qual era vice, e foi alvo de insatisfações partidárias. A composição do governo era muito heterogênea o que ocasionou choques entre ortodoxos e heterodoxos. Enquanto aqueles defendiam o ajuste fiscal acima de tudo, estes não davam muita importância ao déficit e buscavam combater apenas a inércia inflacionária.

Outro fator complicador era a manutenção do crescimento iniciado em 1984 pois o aumento das exportações e seus efeitos, juntamente com políticas financeiras, salariais e cambiais indexadoras, tendiam a tornar a inflação mais difícil ainda de ser controlada.

O Ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, rapidamente adotou medidas de controle monetário e tarifário como forma de diminuir a inflação. Mas não surtiram muito efeito, e já em meados de 1985 a inflação voltou a se acelerar, levando a queda do ministro e sua substituição por Dilson Funaro.

Começou-se a perceber que a inflação brasileira não estava relacionada com a atividade econômica, pois a taxa de inflação era elevada até mesmo em momentos de recessão. A Curva de Philips não se verificava no Brasil pois sempre

se conseguia repassar para os preços o que afetava a renda mantendo, assim, uma luta para que cada setor mantivesse a sua renda o que contribuía para perpetuar o processo inflacionário. Surgiram duas correntes para a explicação o processo inflacionário brasileiro: os inercialistas e os pós-keynesianos. Da união dessas duas correntes o governo cria o Plano Cruzado visando acabar com a tendência inflacionária e trazer normalidade à economia. No final de 1985, a fim de preparar a economia para esse plano heterodoxo, foi lançado um plano fiscal para ampliar a arrecadação e facilitar os ajustes. Mas, como a inflação continuava crescendo, chegando a mais de 15% a.m. no início de 1986, era necessário um tratamento de choque.

2.2 O PLANO CRUZADO (FEVEREIRO DE 1986)

O Plano Cruzado foi lançado em 28 de fevereiro de 1986. Houve a mudança de moeda do cruzeiro para o cruzado sendo também definidas regras de conversão de preços e salários para manter o mesmo padrão de distribuição de renda do cruzeiro.

Quanto aos salários, o plano implementou que a conversão deveria ser feita pelo poder de compra dos últimos seis meses mais um abono de 8%, e de 16% para o salário mínimo. Era uma forma de transferência de renda aos trabalhadores. Também foi implantado o gatilho salarial (toda vez que a inflação atingisse ou ultrapassasse 20%, os salários teriam correção automática com o mesmo índice). A correção monetária foi extinta e foi criado o Índice de Preços ao Consumidor (IPC), para correção da poupança e aplicações financeiras superiores há um ano.

Os preços foram congelados no nível do dia de implantação do plano, 28/02/1986, para evitar que a inflação passada contaminasse a futura. Mas muitos setores foram pegos com preços defasados ou com preços acima da média.

A taxa de câmbio foi fixada com base no dia 27 de fevereiro e não ocorreu uma maxidesvalorização porque havia folga cambial e tendência à desvalorização do dólar.

Não foram estabelecidas metas para as políticas monetária e fiscal.

“A oferta monetária deveria acomodar-se à maior demanda de moeda e a taxa de juros seria a variável de acompanhamento do grau de liquidez da economia,

o que se mostrou extremamente difícil" (GREMAUD, 2002, p.434)⁷. A taxa de juros é que funcionaria como controladora da oferta monetária. Mas o que se verificou com o plano foi um excesso de moeda no mercado o que reduziu bastante a taxa de juros.

A política fiscal começou com o processo de unificação orçamentária, criou a Secretaria do Tesouro Nacional e o fim da Conta-Movimento, fazendo com que o Banco do Brasil deixasse de ser autoridade monetária.

Quanto ao setor externo, acreditava-se que com a estabilização e o crescimento econômico, o país receberia maior quantidade de investimentos externos contribuindo para o sucesso do plano.

O plano foi bem sucedido inicialmente pois a taxa de inflação sofreu uma brusca queda e o congelamento dos preços se tornou o principal elemento do plano, com a própria população fiscalizando as empresas. Também ocorreu um grande crescimento econômico.

A demanda interna foi estimulada com o aumento do salário real com a grande oferta monetária que levou as taxas de juros a patamares negativos, com a diminuição da taxa de imposto de renda, entre outros. O aumento da demanda e a diminuição da inflação geraram pressão sobre alguns setores ocasionando excesso de demanda em setores como vestuário e carros usados, enquanto se tinha escassez de produtos como leite e carne, levando ao aparecimento do ágio.

O governo queria resolver a falta de oferta sem mexer no congelamento através de isenções de impostos, subsídios, liberação da importação de produtos alimentícios, entre outros, mas, mesmo assim, o comércio achava formas de repassar preços, a exemplo do ágio. O congelamento não estava mais produzindo os efeitos esperados e as tentativas de mantê-lo acabaram atingindo o lado fiscal e as contas externas do país.

As taxas de juros negativas do período causaram uma fuga dos ativos financeiros para a Bolsa de Valores e outros ativos de grande valorização no período estimulando, também, a evasão de capital do país, contribuindo para piorar a situação externa.

Até as eleições a política econômica ficou estagnada. Como o fim do Cruzado parecia se aproximar houve aumento de consumo, devido à expectativa de

⁷ GREMAUD, op. cit., p. 434.

descongelamento, mas a inflação continuava baixa, por não contar o preço do ágio. As contas externas pioraram muito devido à queda das exportações e ao aumento das importações, em função da expectativa de desvalorização cambial, da redução dos investimentos diretos em 1986, do aumento da remessa de lucros e da evasão do capital.

Após as eleições, em 21 de novembro, lançou-se o Plano Cruzado II que tinha como objetivo controlar o déficit público pelo aumento da receita em 4% do PIB, com base no aumento de tarifas e impostos. Os preços dos produtos e serviços foram liberados e o cálculo da inflação foi modificado passando a ter como base de cálculo os gastos de famílias com renda de até cinco salários mínimos.

Foi adotada, também, uma política monetária restritiva o que, juntamente com a volta da inflação, gerou grande instabilidade financeira. As incertezas sobre a inflação começaram a ser incorporadas na taxa de juros nominais, aumentando a taxa real de juros.

A economia se desaqueceu com queda da demanda e desestruturação nas condições de oferta ocasionada pelo longo tempo de congelamento de preços. O câmbio foi congelado e, juntamente com a existência de inflação interna, reduziu o poder de competição das exportações brasileiras, que diminuíram, enquanto as importações aumentaram bastante, devido a pressão da demanda interna e também a vontade do governo de manter a inflação igual a zero. O maior aumento das importações ocorreu no setor de bens de consumo não duráveis e só não foi maior porque o preço do petróleo estava baixo. As exportações diminuíram consideravelmente a partir do último trimestre de 1986, devido às pressões da demanda interna e a política cambial. Com isso, o saldo comercial passou de mais de 1 bilhão de dólares nos primeiros meses de 1986 para cifras negativas a partir de outubro, chegando a um saldo negativo de 218 milhões de dólares, em dezembro do mesmo ano, como mostra o Gráfico A.5:

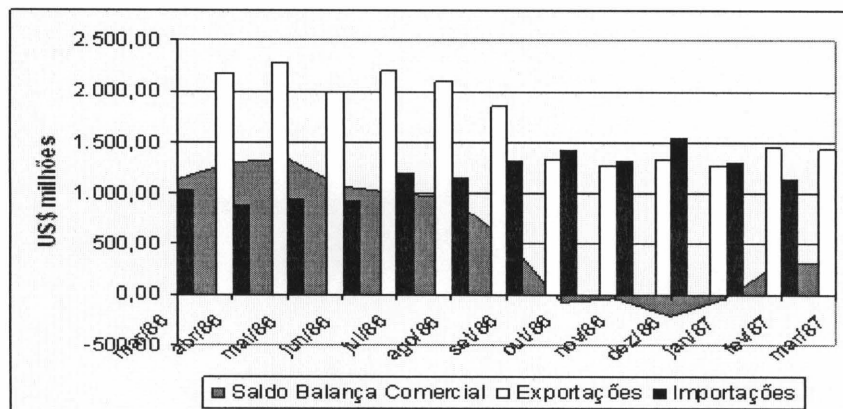


GRÁFICO A.5 - SALDO DA BALANÇA COMERCIAL MENSAL – MARÇO/86-MARÇO/97
 FONTE: BACEN

O nível de reservas diminuiu rapidamente (ver Gráfico A.6), fazendo-se necessária a suspensão do pagamento de serviços da dívida no início de 1987, ou seja, a decretação da moratória, para diminuir a perda de reservas e evitar seu esgotamento. Nesse período, a escassez cambial foi gerada exclusivamente por política doméstica, visto que as condições externas estavam muito favoráveis para o Brasil, como taxa de juros reduzida e preço do petróleo em queda.

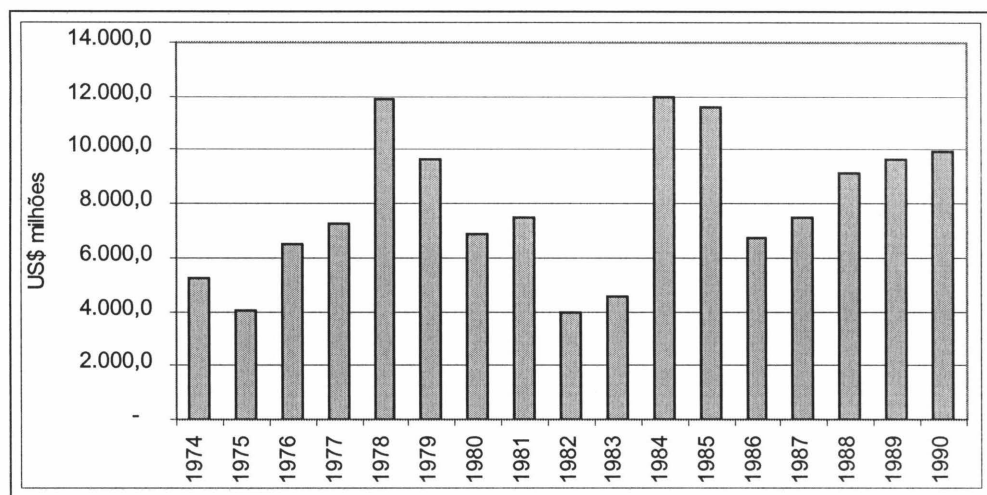


GRÁFICO A.6 - RESERVAS INTERNACIONAIS: CONCEITO LIQUIDEZ TOTAL – 1974/90
 FONTE: BACEN

A aproximação entre Brasil e Argentina, durante os governos José Sarney e Raul Alfonsín, após um período de rivalidades, deu origem ao processo de formação do Mercosul (Mercado Comum do Cone Sul). Este novo cenário formado pelo relacionamento entre os dois maiores países da América do Sul pode ser visto como o acontecimento de maior relevância no panorama político e estratégico da região no período, marcando uma mudança de curso nas Relações Internacionais

brasileiras, que passaram a buscar uma alternativa de desenvolvimento conjunto e integração, fortalecendo as economias nacionais.

Entretanto, estas iniciativas pareciam perder sua força conforme a crise econômica do país se aprofundava e com a permanente colisão de interesses com os Estados Unidos em diversos setores como, por exemplo, na informática e na lei de patentes, e a permanente desconfiança na questão nuclear e de violação dos direitos humanos.

Neste cenário negativo, ao invés de buscar consolidar um novo paradigma, a diplomacia brasileira sob o governo Sarney deu continuidade ao seu antecessor e passou a utilizar-se de táticas defensivas como instrumento de política externa para amenizar as perdas que o país vinha sofrendo. Entre elas podemos citar a protelação (evitar pelo maior período de tempo às perdas do país nas negociações internacionais), a desqualificação da agenda (considerar determinadas matérias como de pouca relevância para o país, evitando, assim, sua discussão), a coalizão de veto (construir nos fóruns multilaterais, juntamente com outros países, oposição a acordos e tratados internacionais que desfavoreçam o país) e manobras diversionistas (firmar acordos paralelos com países e entidades regionais, como ameaça aos EUA e busca de maior poder de barganha) caracterizando, assim, uma posição e estratégia reativa frente ao emergente cenário internacional. Era nítido que esta estratégia não se sustentaria. Mas, mesmo assim, foi mantida até o final do governo Sarney. (OLIVEIRA, 2003, p.2)⁸.

2.3 O PLANO BRESSER (JUNHO DE 1987)

Mesmo com a decretação da moratória, as reservas internacionais continuaram caindo em função do reduzido saldo da balança comercial e também porque o Brasil continuava pagando os juros aos órgãos oficiais, como o FMI.

Houve uma alteração na política econômica que começou a mudar essa situação, quando Bresser Pereira assumiu o Ministério da Fazenda. Ele promoveu uma minidesvalorização do cruzado (8,5%), e se mostrou interessado em retomar a

⁸ OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Breve ensaio sobre a política externa brasileira**. 2003. Disponível em: <<http://www.revistaautor.com.br/artigos/2003/W24/MFO24.shtml>> Acesso em: 24.07.2004

negociação externa, visto que isso era necessário para recuperar os saldos comerciais e corrigir os desajustes provocados pelo Plano Cruzado.

O que ele queria era deter a aceleração inflacionária, aumentar a rentabilidade das exportações através do câmbio e reduzir a demanda interna.

O Plano Bresser foi anunciado em 12 de junho de 1987, continha elementos ortodoxos e heterodoxos e era considerado um plano de emergência para combater a inflação, cujo principal vilão era o déficit público, pois o governo gastava mais do que arrecadava. As principais medidas tomadas foram uma nova minidesvalorização (9,5%), sem congelar a taxa de câmbio, mantendo a desvalorização cambial diária; o congelamento de preços e salários por três meses, garantindo maior controle sobre a procura interna; a redução dos gastos do Governo, principalmente através do corte dos subsídios do trigo; e a condução da política monetária de forma a manter taxas reais de juros positivas.

Com essas medidas, os saldos comerciais voltaram a se expandir a partir de 1987, sendo que em junho desse ano o superávit da balança comercial foi de 1,4 bilhão de dólares. Houve, também, queda da inflação e do déficit público o que possibilitou uma retomada das negociações com os credores internacionais e a suspensão da moratória.

A aceleração inflacionária retornou com o fim do congelamento e começou um movimento que pedia reposições salariais, inclusive sobre as perdas ocasionadas com o fim do gatilho salarial.

O déficit público não conseguiu ser controlado, elevando-se em 1987. Em dezembro desse mesmo ano, Bresser pediu demissão e assumiu o Ministro Maílson da Nóbrega.

2.4 GESTÃO MAÍLSON DA NÓBREGA

Maílson da Nóbrega assumiu o Ministério da Fazenda com a intenção de adotar uma política econômica ortodoxa, sem medidas drásticas, conhecida como “Política do Feijão com Arroz”. Visava estabilizar a inflação, evitando a hiperinflação, e reduzir o déficit operacional do governo. Adotou, então, o congelamento dos empréstimos ao setor público, a contenção salarial e a redução no prazo de recolhimento dos impostos.

No que tange ao setor externo manteve a estratégia do Plano Bresser, trazendo resultados favoráveis, como o saldo comercial de 19,2 bilhões de dólares, 1988.

No segundo semestre, a inflação voltou a aumentar devido a recomposição das tarifas públicas. Como a sinalização era de inflação de mais de 30% para janeiro, o governo adotou o Plano Verão.

Em 29/11/88, os dois presidentes assinaram, em Buenos Aires, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, que previa a liberalização completa do comércio de bens e serviços entre os dois países em um prazo máximo de dez anos e tratava, também, das demais questões da agenda de um Mercado Comum.

2.4.1 O Plano Verão

O Plano Verão foi implantado em 14 de janeiro de 1989 e continha, como o Plano Bresser, elementos ortodoxos e heterodoxos. Os elementos ortodoxos queriam conter a demanda pela diminuição dos gastos públicos e pela elevação das taxas de juros, evitando uma fuga dos ativos financeiros. Os heterodoxos queriam promover a desindexação da economia sem a predeterminação de novas regras.

O governo congelou preços, salários e câmbio (sendo que o câmbio foi desvalorizado 18% antes da fixação), e fez uma reforma monetária com a introdução do Cruzado Novo, em substituição ao Cruzado. Também tentou restringir a expansão monetária de crédito e suspendeu operações de conversão da dívida em capital de giro.

O governo não realizou nenhum ajuste fiscal o que mantinha elevados e crescentes os déficits públicos. O descontrole fiscal acarretou o descontrole monetário, que prejudicou o saldo comercial.

Esses aspectos, somados as incertezas do último ano do governo Sarney e a falta de política econômica, levaram ao fracasso do plano com um novo processo inflacionário crescente, sendo que a taxa mensal de inflação atingiu 80% no último mês de governo. Dessa forma, a década de 1990 começou, no Brasil, com a mudança de governo e com um processo hiperinflacionário.

A principal característica de todo o governo Sarney foi o descontrole das contas públicas com aumento de déficits operacionais e crescimento do endividamento interno, a prazos mais curtos, com giro diário, e cuja necessidade de rolagem inflexibilizava a taxa de juros. Isso levava a adoção de uma política monetária que visava a sustentação de taxas de juros reais elevadas prejudicando a oferta monetária e rompendo a possibilidade de controle da política monetária. Foi um governo marcado pela ausência de mecanismos de política econômica, pois tanto a política fiscal como a monetária tornaram-se prisioneiras da rolagem da dívida interna.

Esse período de fim da década de 80 e início da de 90 provocou mudanças na situação interna do país quanto à realidade internacional. No plano político, o Brasil voltou a ter um regime democrático; e no plano econômico, procurou uma inserção mais competitiva no processo de globalização. Essa postura abriu novas perspectivas para as Relações Internacionais sobretudo para participar de fóruns e organismos internacionais. Menos condicionada a alinhamentos ideológicos, a busca de parcerias políticas e econômicas almejava interesses comuns de investimentos, de intercâmbio comercial, de transferência de tecnologia, de proteção ambiental, entre outros.

2.5 GOVERNO COLLOR E ITAMAR FRANCO (JAN DE 1990 A DEZ DE 1994)

Uma nova fase na política externa brasileira inicia-se com Collor que instaurou como metas fundamentais a atualização da agenda internacional do país de acordo com os novos temas e práticas internacionais (propriedade intelectual, meio ambiente, direitos humanos, tecnologias sensíveis); a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos e a descaracterização do perfil de terceiro mundo do Brasil.

Os objetivos que estavam por trás dessas metas eram a busca pela estabilidade econômica; a abertura comercial; a reconstrução da imagem do Brasil como um país que respeita os valores universais; a modernização; a inserção competitiva na economia internacional, através da redução das tarifas de importação, do fim dos subsídios agrícolas e industriais, da privatização, da

renegociação da dívida externa, bem como a intenção de adotar uma nova legislação sobre propriedade intelectual, para que o Brasil pudesse se desenvolver baseado nas diretrizes do Consenso de Washington.

A oposição interna barrou essas metas, deixando o Collor sem o auxílio dos países desenvolvidos e das organizações internacionais, pois estes acreditavam que sem o apoio interno não seria possível.

O Governo de Fernando Collor de Mello teve, basicamente, dois planos – Plano Collor I e Plano Collor II – que implicaram numa retração da atividade econômica, resultado de medidas fiscais e monetárias adotadas.

2.5.1 Plano Collor I (março de 1990)

Em março de 1990, a inflação havia alcançado uma taxa mensal de 81%.

Esse plano combinava, basicamente, confisco dos depósitos à vista e aplicações financeiras como prefixação da correção dos preços e salários, câmbio flutuante e tributação ampliada sobre as aplicações financeiras.

Devido ao trágico estado em que se encontrava o quadro fiscal, houve uma drástica redução da dívida interna, de corte nos gastos públicos e de aumento da receita fiscal, permitindo assim um superávit operacional de 1,2% do PIB.

A taxa cambial foi alterada drasticamente com a adoção do sistema de câmbio flutuante.

Nesse sistema, a taxa de câmbio seria formada pela interação entre a oferta de divisas e a demanda de divisas. É importante lembrar, porém, que o novo sistema não representava a completa liberalização do câmbio na medida em que apenas os agentes autorizados a operar com divisas podiam participar do mercado (LANZANA, 2002, p.493/494)⁹.

A introdução da taxa flutuante num quadro de fortíssimo aperto de liquidez valorizou a taxa de câmbio. Primeiramente, essa valorização não trouxe dificuldades às exportações, "(...) na medida em que a crise de liquidez obrigou os exportadores a fecharem suas operações para fazer 'caixa' em cruzeiros" (LANZANA, 2002, p.494)¹⁰.

⁹ LANZANA, op. cit., p493/494.

¹⁰ *Ibid.*, p. 494.

A partir de setembro, o Banco Central teve que intervir no mercado para que o setor externo não enfrentasse dificuldades a longo prazo, devido uma queda da balança comercial.

Outro aspecto desse plano foi a política de comércio exterior. A tarifa aduaneira e a taxa cambial passaram a ser os únicos instrumentos de proteção à produção doméstica. Também foi estabelecido um cronograma de redução gradual de tarifas.

Com o câmbio flutuante, as pressões de demanda de divisas elevariam o valor do câmbio, o que acarretaria na própria proteção à produção doméstica.

Assim, o programa antiinflacionário do Plano Collor I consistia em:

- Congelamento de 80% de todos os depósitos do overnight por 18 meses, recebendo durante esse período um retorno equivalente à taxa corrente de inflação, mais 6% ao ano;
- Introdução de uma nova moeda, passando o Cruzeiro a substituir o Cruzado Novo;
- Cobrança de um imposto extraordinário e único sobre operações financeiras (IOF), sobre o estoque de ativos financeiros, transações com ouro e ações, e sobre as retiradas das contas de poupança;
- Congelamento inicial de preços e salários, com ajustes posteriores seguindo determinação governamental baseada na inflação esperada;
- Indexação imediata dos impostos, obrigando seu reajuste à inflação no dia posterior à realização da transação;
- Liberalização do câmbio e adoção de várias medidas para promover uma gradual abertura da economia brasileira em relação à concorrência externa.

Os impactos gerados pelo Plano Collor I foram:

- Grande redução da liquidez do país, gerando queda nas atividades econômicas;
- Em um mês, a taxa de inflação baixou para uma taxa mensal de um dígito (5% ou 9%, dependendo do índice utilizado);
- Forte impacto recessivo sobre a economia, devido ao declínio no estoque de ativos líquidos.

Com a aceleração da inflação na segunda metade de 1990, a taxa de câmbio real começou a se valorizar, o que levou o governo a interferir no mercado cambial a fim de evitar uma séria sobrevalorização do cruzeiro. A sobrevalorização observada no meio do ano, combinada com a eliminação do programa de incentivo às exportações, causou um declínio de 8,7% nas exportações em 1990, enquanto que as importações aumentaram 11,5% não só devido à sobrevalorização, mas também ao aumento dos preços do petróleo originados pela crise do Iraque (BAER, 1996, p.200)¹¹.

Com o processo de liberalização, as importações poderiam ter aumentado ainda mais, não fosse a recessão econômica.

Como podemos notar no Gráfico A.7, as exportações e importações retomaram uma tendência de alta após a abertura comercial efetuada por Collor, propiciando ainda superávit constante da balança comercial no período, apesar do aumento das importações.

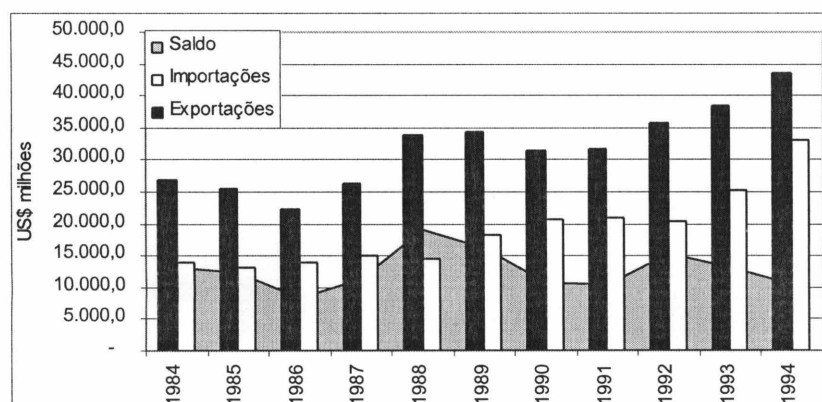


GRÁFICO A.7 – BALANÇA COMERCIAL – 1984-1994
FONTE: BACEN

No dia 06 de setembro de 1990, os Presidentes Fernando Collor e Carlos Menem assinariam a Ata de Buenos Aires, que antecipava para o final de 1994 o prazo para a formação do Mercado Comum entre os dois países. A incorporação do Paraguai e do Uruguai ao processo de aproximação Brasil-Argentina levaria, em 1991, à criação do Mercosul. O objetivo central era a constituição de um Mercado Comum (livre circulação de bens, serviços e fatores de produção) entre os países.

¹¹

BAER, Werner. **A economia brasileira**. São Paulo, Nobel, 1996.

2.5.2 Plano Collor II (janeiro de 1991)

Devido aos maus resultados obtidos no Plano Collor I, como a persistência do aumento da inflação, no começo de 1991, e uma dificuldade de financiamento do governo, houve mais uma tentativa de estabilização: o Plano Collor II.

Ainda sob a liderança de Zélia Cardoso de Melo, a nova estratégia para uma estabilização concentrava-se na eliminação do overnight, através de um congelamento de preços e salários e da extinção de formas de indexação. Assim, o overnight foi substituído pelo Fundo de Aplicações Financeiras (FAF), cuja composição era regulada pelo governo.

A maior parte seria direcionada para títulos públicos federais e estaduais garantidos pelo BACEN (43%), outra parte seria aplicada em Títulos de Desenvolvimento Econômico (13%) e apenas o restante seria livre. Com isso, criava-se um mercado cativo para a colocação de títulos públicos (GREMAUD, 2002, p.454)¹².

Esses fundos seriam remunerados pela Taxa Referencial, que refletiria a média das remunerações futuras dos títulos federais e privados. Com isso, esperava-se que a remuneração refletisse as expectativas futuras de queda na inflação.

Outra questão importante a ser destacada na administração Collor é a tentativa de novo acerto para a retomada do pagamento da dívida externa. Afinal, dentro da estratégia de integração do País na economia mundial o acerto da dívida externa era uma pré-condição. A novidade introduzida nas negociações foi, no entanto, o condicionamento do pagamento da dívida externa à geração de superávits no orçamento público. Afinal, como o Governo era o grande devedor externo, mas não era o gerador de divisas, precisaria de cruzeiros para comprar dólares do setor privado. Se não obtivesse esses cruzeiros através do superávit fiscal, seria obrigado a emitir moeda e as pressões inflacionárias seriam inevitáveis. (LANZANA, 2002, p.494/495)¹³.

O fracasso do Plano Collor II teve como consequência a substituição da Ministra Zélia Cardoso de Melo pelo novo Ministro Marcílio Marques Moreira

¹² GREMAUD, op. cit., p. 454.

¹³ LANZANA, op. cit., p 494/495.

(embaixador), que encontrou dois desafios: acertar o acordo da dívida externa e controlar a inflação, que acelerava cada vez mais. As conseqüências da gestão do novo Ministro foram favoráveis ao setor externo da economia brasileira, visto que houve uma ampliação do superávit comercial e, atraídos pela alta taxa de juros, os recursos externos fluíram para a economia brasileira, permitindo um aumento das reservas internacionais, como mostra o Gráfico A.8:

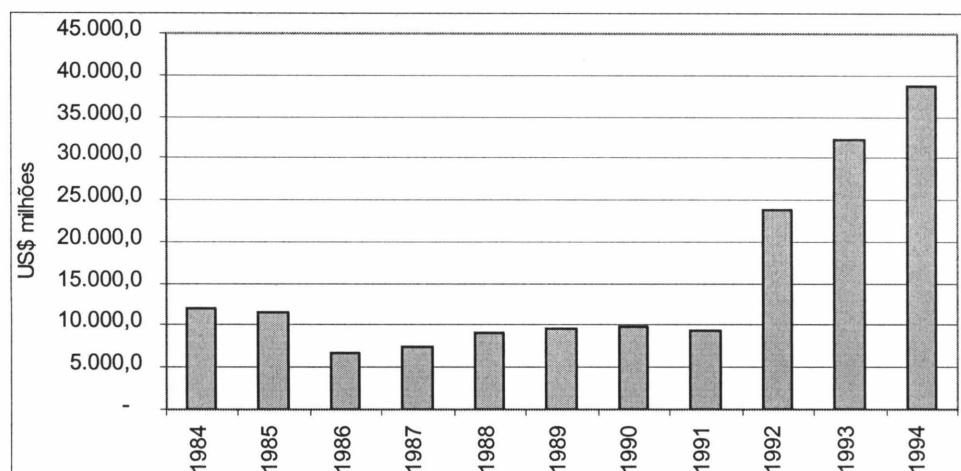


GRÁFICO A.8 – RESERVAS INTERNACIONAIS: CONCEITO LIQUIDEZ TOTAL – 1984/94
 FONTE: BACEN

No final de 1991, foi enviada ao Congresso uma proposta de reforma fiscal, da qual somente foi aprovada a indexação dos impostos. Também foi lançada uma política antiinflacionária, baseada numa forte restrição de créditos, recuperação das finanças públicas e manutenção da taxa de câmbio real.

O impacto de todos esses fatores foi uma recessão, em 1992, logicamente sem conseguir conter o aumento da inflação.

Apesar de a situação interna não ser favorável, em grande medida devido ao processo de impeachment do presidente, as altas taxas de juros promovidas por Marcílio com uma política cambial definida de manutenção da taxa de câmbio real, combinadas com a abertura financeira e com cenário de desaquecimento internacional, promovem uma grande entrada de capital externo no país e elevação de reservas, o que confere ao período certo alívio do ponto de vista externo (GREMAUD, 2002, p.455)¹⁴.

¹⁴

GREMAUD, op. cit., p. 455.

A partir de 1992 o Brasil melhorou suas contas externas e passou a apresentar superávits expressivos no balanço de pagamentos, conforme ilustra o Gráfico A.9:

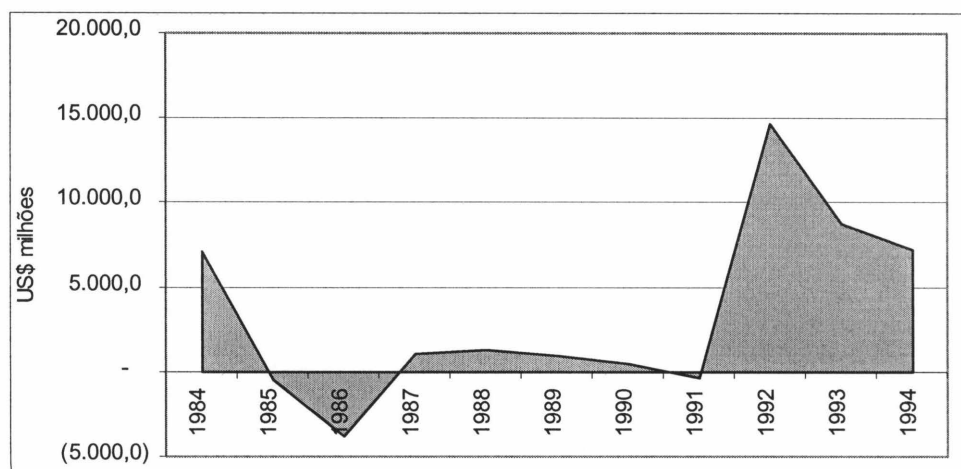


GRÁFICO A.9 – SALDO DA BALANÇA DE PAGAMENTOS – 1984-1994
 FONTE: BACEN

O impulso inicial do governo por mudanças bruscas na política externa brasileira foi reformulado, devido a crise que se apresentava, caracterizando-se por uma continuidade na ruptura com elementos de “visão do futuro” e “adaptação criativa”, estabelecendo assim, a auto-denominação do Brasil como “global trader”, a concepção do Mercosul como “plataforma de inserção competitiva no plano mundial”, e a proclamação de que o Mercosul é prioritário mas não excludente, abrindo possibilidades para a integração da América do Sul no hemisfério americano, e com outros processos de integração, como, por exemplo, o ALCA e a União Européia.

Foram mantidas as diretrizes da política externa no sentido da adesão às normas e regimes internacionais; foi reafirmado o objetivo da diversificação das relações externas do Brasil e foi reintroduzida a temática do desenvolvimento.

Com o impeachment de Collor, o vice-presidente Itamar Franco assumiu a presidência, porém não deu rumo à economia, nem mesmo quando foi efetivado. O último plano de estabilização implantado no Brasil começou a ser gerado e implementado no período de Itamar Franco, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, que assumiu em maio 1993 o Ministério da Fazenda, que foi o Plano Real.

Independentemente das políticas econômicas pouco eficazes, o governo de Collor trouxe à tona a discussão sobre a privatização e a mudança na estratégia

de comércio exterior, com a liberalização das importações (abertura comercial), destacando-se também a volta do fluxo de recursos externos aos Brasil.

3 UMA MELHOR PROJEÇÃO NACIONAL NO MERCADO INTERNACIONAL COMO SAÍDA PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO E INÍCIO DA ESTABILIDADE FINANCEIRA.

3.1 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (Jan. 1995 a Dez. 2002)

Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu a Presidência da República em 1995 com a missão principal de manter a estabilidade econômica obtida com a implementação do Plano Real, quando ainda era ministro da Fazenda do governo Itamar Franco. A estratégia de estabilização era extremamente dependente do setor externo, na medida em que as importações desempenhavam um fator importante para o aumento da oferta de mercadorias, limitando os reajustes dos preços internos diante da alta da demanda gerada pela moeda estável e pela apreciação cambial com o uso da âncora cambial. Entretanto, o contexto em que o plano foi adotado era favorável, já que:

(...) o país havia reingressado no fluxo voluntário de recursos externos, tendo acumulado um volume significativo de reservas; a economia estava mais exposta à concorrência devido ao processo de abertura comercial limitando a capacidade dos agentes de repassarem para preços os choques; enfim, a inserção internacional do país era completamente distinta dos planos anteriores. (GREMAUD, 2002, p.469)¹⁵.

¹⁵

GREMAUD, op. cit., p. 467.

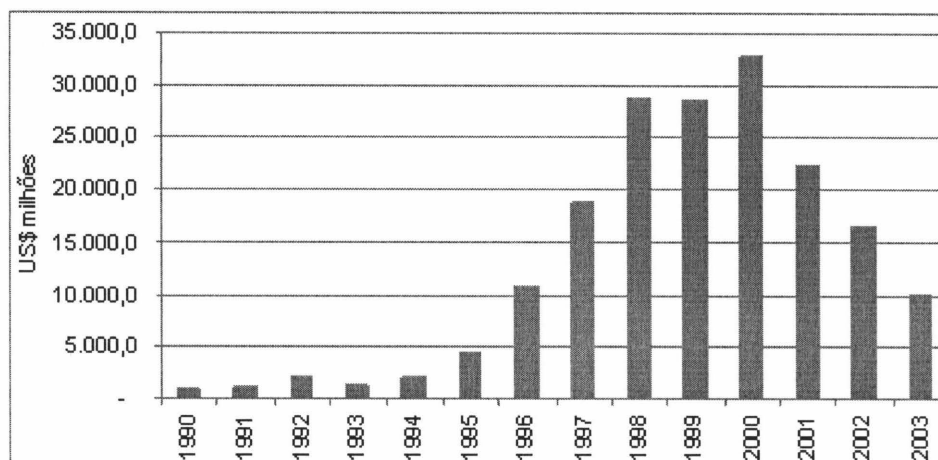


GRÁFICO A.10 – INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO – 1990-2003
 FONTE: BACEN

A abertura comercial foi ampliada através da redução dos impostos de importações, como estratégia para obrigar as empresas a reduzirem seus custos, para enfrentarem a concorrência externa e até para que importassem insumos e bens de capital para se modernizarem. Cabe destacar a grande mudança na estrutura de produção de bens e serviços no país devido ao advento do Plano Real: ao atrair o investimento estrangeiro direto para o Brasil, como mostra o Gráfico A.10, os setores internos com tecnologia atrasada tiveram que investir para se tornarem competitivos, melhorar o processo de produção, aprimorar a qualidade dos produtos e elevar a eficiência produtiva, já que as margens de lucro se reduziram como consequência da abertura comercial. No entanto, muitas empresas não sobreviveram devido ao elevado “custo Brasil”, caracterizado pelas altas taxas de juros, elevada tributação e encargos sociais, além da péssima infra-estrutura existente. Assim, devido à demanda por produtos e bens de capital, já “no primeiro ano do Real (julho de 1994 a junho de 1995) as importações cresceram 70%, em relação aos doze meses anteriores” (LANZANA, 2002, p.496)¹⁶.

O Gráfico A.11 ilustra bem o impacto da abertura comercial e o aumento das importações na balança comercial brasileira a partir de 1995, quando essa passou a ser deficitária, como mostra a curva do Saldo (Exportações menos Importações) abaixo do eixo.

¹⁶ LANZANA, op. cit., p 496.

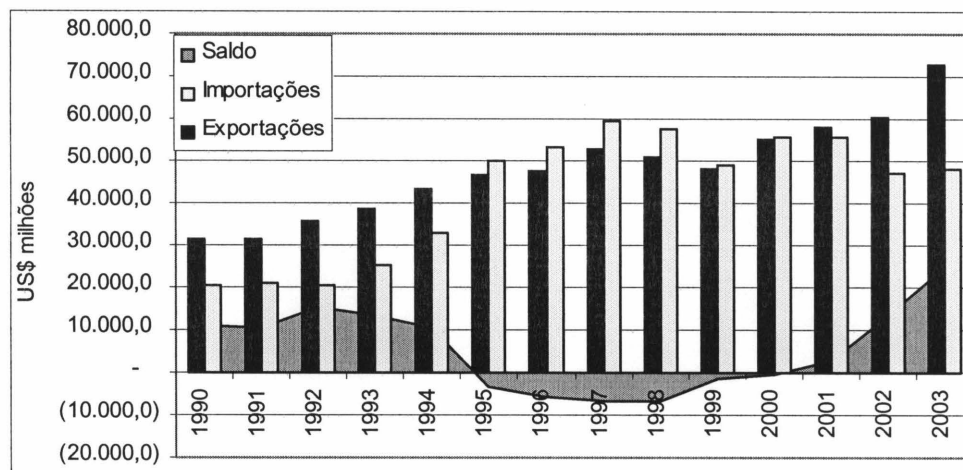


GRÁFICO A.11 – BALANÇA COMERCIAL – 1990-2003
 FONTE: BACEN

No início de 1995, a crise do México fez com que o governo brasileiro reavaliasse a política cambial adotada, pois o programa de estabilização brasileiro tinha estratégias semelhantes do programa mexicano, o que fazia com que elevado déficit em transações correntes fosse coberto com a redução das reservas internacionais quando não havia entrada de recursos externos, gerando grande vulnerabilidade externa, principalmente a ataques especulativos à moeda, portanto, um risco insustentável em longo prazo. Assim, passou-se a adotar a política de bandas cambiais, além de políticas de redução da oferta de moeda para contrair o crédito e, conseqüentemente, a demanda, mas provocou retração na atividade econômica. A elevação das taxas de juros e as condições de liquidez internacionais propiciaram a atração de capitais estrangeiros que, mesmo sendo de curto prazo, financiavam o déficit em transações correntes, permitindo o aumento das reservas.

O Gráfico A.12 mostra o grave problema do déficit na balança de transações correntes a partir de 1995, agravado pelo déficit na Balança Comercial que, somado às saídas de recursos da Balança de Serviços, provocaram déficit de mais de US\$ 18 bilhões em 1995.

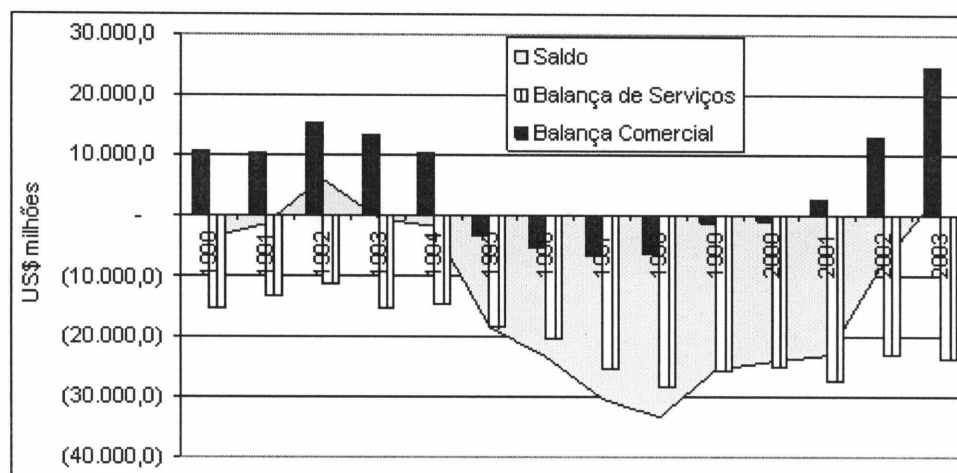


GRÁFICO A.12 – BALANÇA DE TRANSAÇÕES CORRENTES – 1990-2003
 FONTE: BACEN

Gradualmente o governo foi flexibilizando a política monetária, levando ao aumento do nível da atividade econômica e à elevação das importações, principalmente de componentes para a indústria de bens duráveis, fazendo com que a balança comercial apresentasse maior déficit a cada ano. Porém, com a manutenção da estabilização econômica e o aumento da confiança dos investidores externos, “as empresas brasileiras já conseguiam captar recursos no exterior com prazo de oito a dez anos, eliminando assim o risco de uma fuga rápida de capitais e o conseqüente esvaziamento do nível de reservas internacionais” (LANZANA, 2002, p.498)¹⁷. Outro fator que contribuiu para o aumento do fluxo de capitais foi a eliminação de restrições ao capital estrangeiro em investir em determinadas áreas, com a quebra de monopólios estatais e as privatizações.

No entanto, as crises externas continuaram a colocar em risco o financiamento do déficit em transações correntes. Na crise asiática, no final de 1997, e na crise russa, em meados de 1998, o governo precisou dobrar a taxa de juros para manter os capitais externos no país, com seqüelas para a economia como a retração do produto e o desemprego, além da ampliação do endividamento externo, conforme se pode notar no Gráfico A.13. Todos esses fatores já justificavam a mudança cambial em meados de 1998.

Não demorou e veio a crise russa. Houve uma perda de reservas da ordem de US\$ 30 bilhões entre agosto e setembro de 1998 que, apesar da elevação das taxas de juros e do anúncio de um pacote fiscal, não mais se recuperou, o que

¹⁷

LANZANA, op. cit., p 498.

refletia a descrença na possibilidade de manter a taxa de câmbio. Um indicador desse quadro foi a queda verificada no preço dos títulos da dívida externa brasileira logo após a crise russa, que só voltaram a recuperar-se depois da crise brasileira. Outra sinalização foi a negociação de um pacote de ajuda com o FMI no valor de US\$ 42 bilhões. Deve-se notar que esse acordo possuía uma cláusula segundo a qual o volume mínimo de reservas que o país poderia atingir era de US\$ 20 bilhões, ou seja, limitava-se o poder do Banco Central em defender a taxa de câmbio, ampliando-se, portanto, as chances de sucesso de um ataque especulativo. (GREMAUD, 2002, p.486)¹⁸

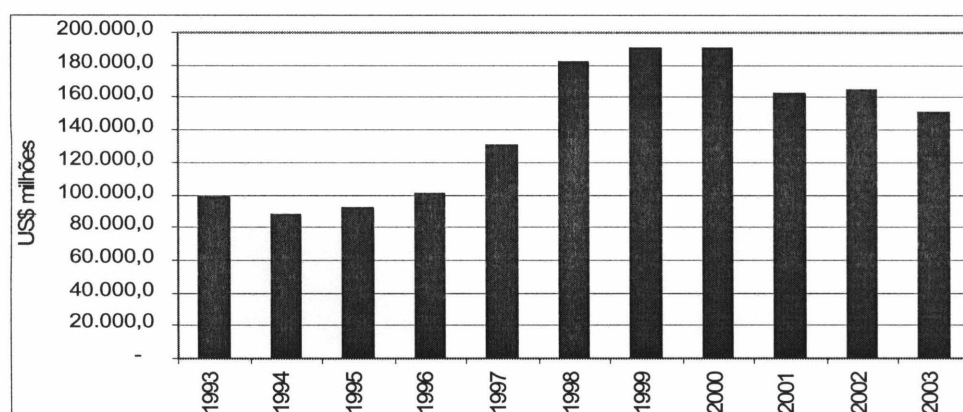


GRÁFICO A.13 – DÍVIDA EXTERNA LÍQUIDA – 1993-2003
 FONTE: BACEN

Entretanto, com a possibilidade de reeleição aberta pelo presidente FHC, a mudança cambial foi adiada para após as eleições, pois provocaria grande impacto na dívida externa brasileira, sendo que o setor privado possuía a maior parte dessa dívida. “Com o grande endividamento externo do setor privado, o risco que se coloca em uma desvalorização cambial é uma deterioração patrimonial do mesmo com risco de crises econômicas (queda do consumo e investimento), crise financeira (falências, quebras bancárias) entre outros efeitos” (GREMAUD, 2002, p.488)¹⁹. Para evitar o colapso do setor privado brasileiro, o governo assumiu o prejuízo da desvalorização através da venda de moeda estrangeira com o uso de suas reservas, e a troca dos títulos públicos pré-fixados por títulos indexados à taxa de câmbio.

Com base nessas informações, pode-se concluir que, no momento da mudança cambial, apenas uma pequena parcela da dívida externa do setor privado não estava protegida. Assim, as perdas decorrentes da desvalorização cambial

¹⁸ GREMAUD, op. cit., p. 486.

¹⁹ GREMAUD, op. cit., p. 488.

concentravam-se no setor público e em alguns poucos agentes do setor privado. (GREMAUD, 2002, p.490)²⁰.

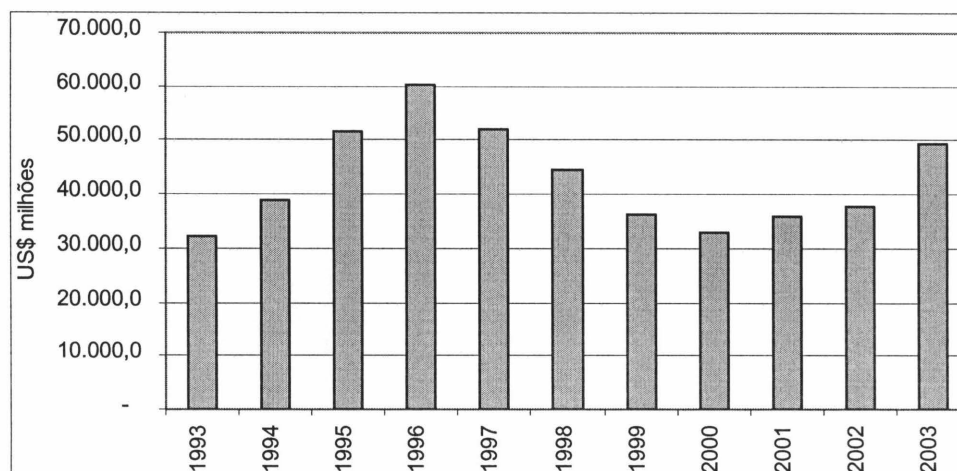


GRÁFICO A.14 – RESERVAS INTERNACIONAIS, CONCEITO LIQUIDEZ TOTAL – 1993- 2003
 FONTE: BACEN

Com FHC eleito para seu segundo mandato, ainda em 1998, obteve um empréstimo do FMI de US\$ 18 bilhões, o que possibilitou manter as reservas internacionais em torno de US\$ 40 bilhões, como mostra o Gráfico A.14. Finalmente a mudança da política cambial foi realizada em janeiro de 1999. Passou-se para o sistema de câmbio flutuante, com uma “desvalorização do câmbio nominal da ordem de 70% nos primeiros meses, chegando a superar os R\$ 2,00 em fevereiro/1999” (GREMAUD, 2002, p.491)²¹. Para evitar o retorno da inflação e também conter a saída de recursos do país, a taxa de juros teve grande elevação. As importações e despesas com viagens caíram, como era de se esperar já que são itens sensíveis à taxa de câmbio. Assim, houve uma melhora na balança de transações correntes, com a redução do déficit da balança comercial e de serviços. E, apesar do aumento do pagamento de juros, houve uma melhora considerável no saldo do balanço de pagamentos, como apresenta o Gráfico A.14.

“Com a desvalorização cambial, retirou-se grande parte da incerteza cambial embutida na taxa de juros. Com isso, [já em 1999] a taxa [de juros] pôde cair para os menores patamares desde a implantação do Plano Real” (GREMAUD, 2002, p.497)²².

²⁰ Ibid., p. 490.

²¹ GREMAUD, op. cit., p. 491.

²² Ibid., p. 497.

A balança comercial passou a apresentar superávit a partir de 2000 e o saldo deficitário da balança de transações correntes foi reduzido substancialmente em 2002, tendo o Brasil apresentado superávit na balança de pagamentos nos dois últimos anos do governo FHC, como mostrado no Gráfico A.15.

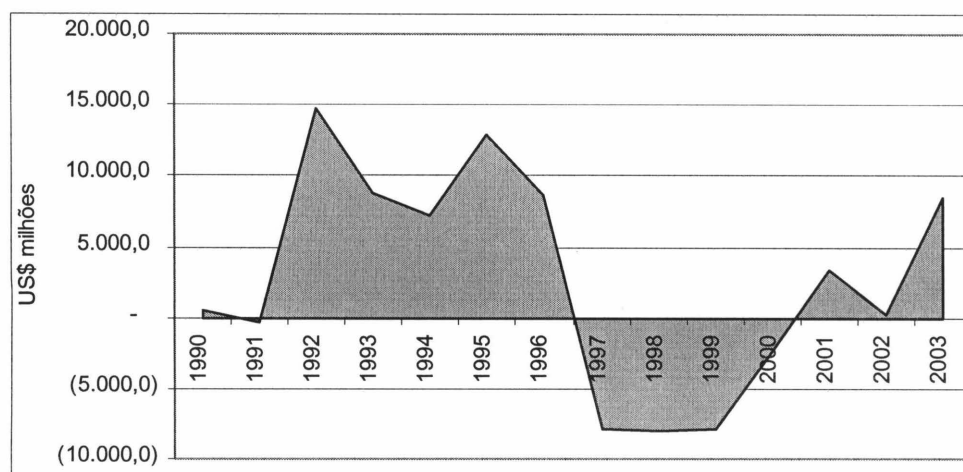


GRÁFICO A.15 – SALDO DA BALANÇA DE PAGAMENTOS – 1990-2003
 FONTE: BACEN

A desvalorização cambial foi bem sucedida e no ano de 2000 o país teve crescimento econômico, queda dos juros e da inflação, levando o governo a crer que não precisaria renovar o acordo com o FMI, que expiraria no próximo ano. Mas em 2001 a economia dos Estados Unidos parou de crescer, a Argentina entrou em colapso e o Brasil viveu a crise de escassez de energia elétrica. O dólar disparou e levou junto a inflação e a dívida pública. Em agosto de 2001, o governo recebeu mais US\$ 13,8 bilhões do FMI e se comprometeu a manter os gastos sob controle por mais um ano, através do controle do superávit primário. Porém, em 2002, a crise americana se agravou com a descoberta das fraudes contábeis praticadas por grandes empresas, e a desconfiança com a possibilidade da eleição de Luís Inácio Lula da Silva para a presidência do Brasil fez com que houvesse fuga de capitais estrangeiros do país e nova desvalorização do dólar, chegando a 3,80 R\$/US\$ próximo as eleições, em outubro, como mostra o Gráfico A.16. Desta vez FHC não pôde aguardar o desfecho das eleições para conseguir um novo acordo com o FMI e articulou o compromisso de Lula, caso eleito, à manutenção do aperto fiscal para conseguir o empréstimo de US\$ 30 bilhões naquele momento. Lula concordou com

as condições impostas pelo FMI e foi eleito com a missão de inclusive aumentar o superávit primário até 2005. O dólar terminou o ano de 2002 no patamar de 3,60 R\$/US\$.

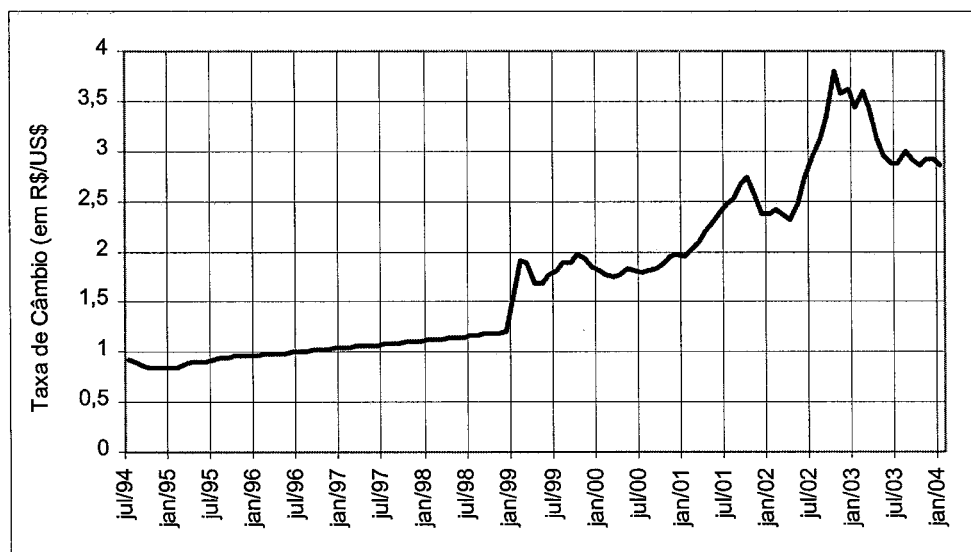


GRÁFICO A.16 – TAXA DE CÂMBIO LIVRE, DÓLAR AMERICANO (COMPRA), MÉDIA DE PERÍODO – JUL 1994-JAN 2004
FONTE: BACEN

O Brasil experimentou, ao longo do governo FHC, um elevado grau de abertura comercial que provocou sérias transformações da economia brasileira, inserindo finalmente o país na era da globalização, mas também mostrou a elevada vulnerabilidade externa brasileira e a necessidade de uma reorientação de sua política externa para a retomada da competitividade internacional do Brasil, já que:

(...) [houve] uma mudança desfavorável no padrão de comércio brasileiro caracterizada pela reprimarização das exportações. Dessa forma, os produtos agrícolas intensivos no uso de recursos naturais têm tido uma participação crescente na receita de exportações do país. Por outro lado, os produtos manufaturados exportados pelo Brasil têm perdido participação no mercado internacional. (GONÇALVES, 2000, p.12)²³.

Apesar da abertura comercial permitir o aumento da produtividade com a modernização do aparelho produtivo, tanto da indústria quanto da agricultura, diante das características de política cambial adotadas no governo FHC, houve queda da competitividade internacional das exportações brasileiras, como demonstra a

²³ GONÇALVES, Reinaldo. **O Brasil e o Comércio internacional: transformações e perspectivas**. São Paulo: Contexto, 2000. 149 p.

participação dessas exportações no total das exportações mundiais. “A participação do Brasil no comércio mundial (exportações) reduziu-se de uma média de 0,96% em 1990-94 para 0,92% em 1995-99” (GONÇALVES, 2000, p.90)²⁴. E ainda se verificou a reversão da tendência do aumento das exportações dos produtos manufaturados em relação às exportações dos produtos primários, agravando ainda mais o desempenho da balança comercial brasileira, já que os preços dos produtos primários apresentaram evolução negativa, sendo necessária maior quantidade de produtos para a obtenção da mesma receita de exportações. A partir de 2000, após a desvalorização do Real, as exportações voltaram a subir, mas ainda com destaque para as *commodities* agrícolas, ainda mais no período recessivo do último ano do governo FHC, que deixou para Lula a difícil tarefa de mudar o padrão de comércio exterior brasileiro, alavancando sua indústria exportadora de produtos manufaturados, que possibilita maior valor agregado.

O Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), que integra o Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, prevê a formação de uma zona de livre comércio entre esses países, e “os principais objetivos são promover o comércio intra-regional, modernizar a economia local e projetar a região de forma competitiva no mercado internacional” (AVERBUG, 1999, p.55)²⁵. Essa integração permitiu o aumento das exportações brasileiras, embora ainda existam diversas divergências entre os países membros, sendo comum conflitos devido a medidas protecionistas adotadas pelos países. A evolução das negociações busca a integração plena comercial com a harmonização das políticas comerciais do bloco em relação a terceiros, criando a união aduaneira e chegando até ao Mercado Comum, eliminando as restrições e fornecendo nacionalidade dos cidadãos, proporcionando o livre fluxo de mercadorias e de mão-de-obra. No entanto, as negociações complicaram ainda mais após a crise Argentina e, devido às grandes diferenças sociais e econômicas dos países membros, o processo de integração será um desafio complexo e demorado. Segundo Averburg (1999, p.61)²⁶:

Embora o Mercosul tenha avançado bastante nas questões comerciais, há um longo caminho a ser percorrido em relação à consolidação da união aduaneira e

²⁴ GONÇALVES, op. cit., p. 90.

²⁵ AVERBUG, André. Abertura e Integração Comercial Brasileira na Década de 90. **A Economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p.55.

²⁶ AVERBUG, op. cit., p. 61.

à constituição de um mercado comum com todas as suas características de integração, que incluiria melhor articulação econômica, social e legislativa entre seus países.

A formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), programada inicialmente para 2005, englobando os 34 países do hemisfério (exceto Cuba), propiciaria aos países em desenvolvimento “a eliminação das restrições comerciais norte-americanas (principalmente, as barreiras não-tarifárias)” (GONÇALVES, 2000 p.122)²⁷, tendo acesso ao gigante mercado norte-americano e, em contra-partida, atraindo os investimentos de empresas norte-americanas, beneficiando-se desses fluxos externos de recursos. No entanto, teme-se que a superioridade dos EUA em relação aos demais países acabe por subordinar esses ainda mais à economia norte-americana. É preciso deixar claro que o objetivo da ALCA é a criação de uma zona de livre comércio continental, não a formação de uma união aduaneira ou de um mercado comum como pretende o Mercosul e como já existe na União Européia. Mesmo assim, com as dificuldades das negociações, já se questiona a implantação da ALCA a partir de 2005, apesar das pressões dos EUA, devido ao aumento do comércio entre os países latino-americanos e China e União Européia. Na ótica brasileira, diversos estudos, como menciona Averbug (1999, p.69)²⁸ apontam para “uma perda para o Brasil devido a um aumento nas suas importações relativamente maior que o das exportações”. Essa conclusão baseia-se no fato de que o Mercosul já possibilitou grandes avanços do comércio brasileiro na região e devido à superioridade competitiva dos EUA. Paralelamente à ALCA, os países do Mercosul negociam com a União Européia a redução de obstáculos comerciais entre esses blocos, como o subsídio à agricultura, que prejudica as exportações dos produtos primários do Mercosul. Segundo Averbug (1999, p.76)²⁹ “há sinais de que as negociações Mercosul-União Européia podem progredir e culminar com a assinatura de um acordo, o que, além das vantagens comerciais diretas, colocaria o Brasil (Mercosul) em melhor situação para negociar como os EUA a formação da Alca”.

Gonçalves (2000, p.12)³⁰ sustenta que é necessária a mudança na diretriz da política externa brasileira, dando-se prioridade para acordos bilaterais, ao invés

²⁷ GONÇALVES, op. cit., p. 122.

²⁸ AVERBUG, op. cit., p. 69.

²⁹ Ibid., p. 76.

³⁰ GONÇALVES, op. cit., p. 12.

de esquemas de integração regional, como o Mercosul e da proposta de criação da ALCA, devido justamente à elevada vulnerabilidade externa, o que faz com que o país tenha pequena influência no comércio multilateral internacional, além de que esquemas plurilaterais “restringem o grau de liberdade e a flexibilidade necessária para a política econômica interna e para a política externa independente, no contexto de uma inserção internacional ativa” (GONÇALVES, 2000, p.130)³¹.

É verdade que no governo FHC houve uma intensificação da atividade diplomática brasileira, mas Gonçalves (2000, p.136)³² critica a falta de capacidade dos profissionais do Ministério de Relações Exteriores e aponta a necessidade de especialização desses para que tenhamos diplomatas melhores preparados nas negociações dos acordos e nas viagens internacionais.

3.2 GOVERNO LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA (JAN. 2003 A FINAL DE 2006)

Luís Inácio Lula da Silva tomou posse como presidente do Brasil em janeiro de 2003, com o compromisso de cumprir os contratos deixados por FHC, ou seja, manter a política econômica imposta pelo acordo com o FMI, e ainda tendo que conquistar a confiança do mercado externo, intensamente estável e volátil às mudanças. Passado o primeiro ano do governo Lula, os indicadores apontam para uma melhora nos índices das contas externas, com a redução da vulnerabilidade externa da economia brasileira, dada pela relação entre a dívida externa líquida pelas exportações, mostrada no Gráfico A.17. Essa relação indica quantos anos de exportação seriam necessários para pagar a dívida externa. O índice caiu para 2,07 em 2003, menor valor desde 1995, início do governo FHC.

³¹ GONÇALVES, op. cit., p. 130.

³² Ibid., p. 136.

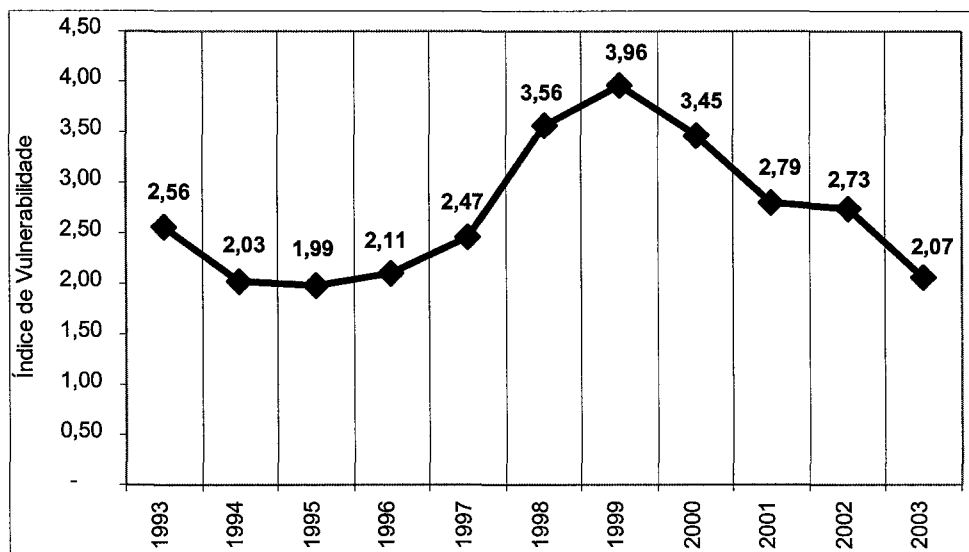


GRÁFICO A.17 – ÍNDICE DE VULNERABILIDADE EXTERNA – 1993-2003
 FONTE: BACEN

As razões para a melhora do índice estão no aumento das exportações em 2003, que passou dos US\$ 73 bilhões, enquanto em 2002 foi de US\$ 60,4 bilhões, ou seja, um aumento de 21%, e na redução da dívida externa líquida, que reduziu de US\$ 165 bilhões em 2002 para US\$ 151 bilhões em 2003, conforme dados divulgados pelo Banco Central. A manutenção da taxa de câmbio no patamar de 3,0 R\$/US\$ incentivou as exportações, enquanto que a estagnação da economia brasileira em 2003 manteve no mesmo nível as importações (de US\$ 47,2 bilhões em 2002 passou para US\$ 48,3 bilhões em 2003), fazendo com que a balança comercial fechasse com saldo recorde de US\$ 24,8 bilhões, o melhor resultado da história brasileira.

Apesar de o dólar ter caído 18% em relação ao real em 2003, a moeda brasileira continua depreciada no mercado externo – ou seja, produzir em moeda local e vender em moeda estrangeira assegurou bom resultado aos exportadores. Além disso, o baixo crescimento econômico interno e a queda na renda do brasileiro impediram a expansão do mercado local, obrigando os produtores a venderem seus produtos para fora do país. (SUPERÁVIT, 3 jan.2004, p.B1)³³.

³³ SUPERÁVIT comercial de 2003 bate recorde. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 3 jan.2004. Dinheiro, p. B1.

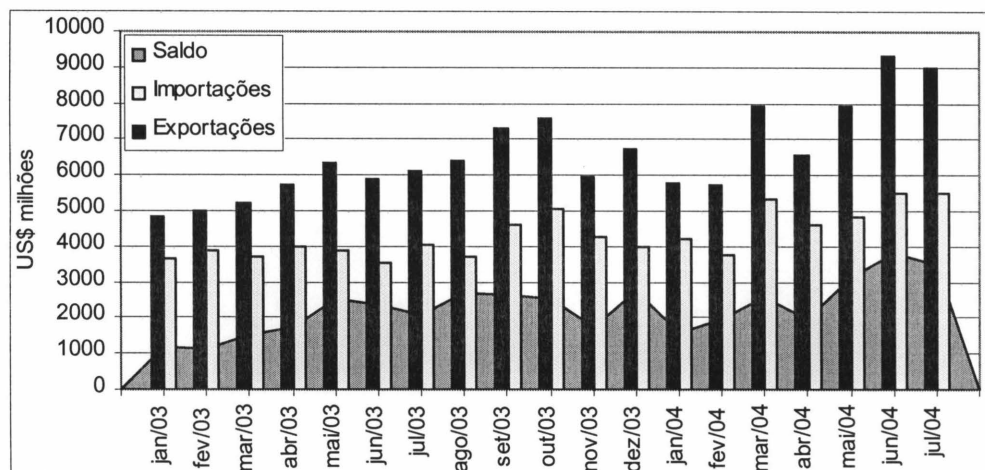


GRÁFICO A.18 – BALANÇA COMERCIAL – JAN 2003-JUL 2004
 FONTE: BACEN

Analisando os primeiros dezoito meses do governo Lula, vemos no Gráfico A.18 o excelente desempenho da balança comercial até o momento, com a elevação das exportações em 2004 e com a ampliação dos superávits, já que as exportações cresceram muito mais do que as importações no período. Segundo reportagem do jornal Folha de S.Paulo (CARDOSO, 15 ago.2004, p.B8)³⁴, a projeção do ministro do Desenvolvimento, Luiz Fernando Furlan, para as exportações de 2004 é de US\$ 90 bilhões, sendo que já está acumulada em US\$ 52,3 bilhões até julho. Para as importações a projeção é de US\$ 60 bilhões, em virtude do aquecimento da economia e do esperado crescimento econômico em torno de 4%. O acumulado até julho é de US\$ 33,8 bilhões, configurando um superávit de US\$ 18,5 bilhões até o momento. O jornal ainda menciona que, apesar da participação maior dos produtos manufaturados, o grande destaque das exportações brasileiras em 2003 foram os produtos primários, principalmente a soja, devido à quebra da safra americana e à demanda chinesa. Conforme dados do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento, apenas cinco *commodities* corresponderam, em 2003, a 22% das exportações brasileiras. São elas: soja, carnes, café, açúcar e suco de laranja, configurando ainda mais a reprimarização das exportações brasileiras citada anteriormente por Gonçalves (2000, p.12)³⁵. Outro dado importante e que mostra ser preocupante esse padrão de exportação é o estudo da Organização para Cooperação e

³⁴ CARDOSO, Cíntia. Comércio esfria em 2005 e ameaça emergente. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 15 ago.2004. Dinheiro, p. B8.

³⁵ GONÇALVES, op. cit., p. 12.

Desenvolvimento Econômico (OCDE), divulgado pela Folha de S.Paulo, que projeta uma queda nos próximos dez anos para os preços agrícolas devido ao crescimento da produção ser mais rápido do que o crescimento do consumo. A reportagem ainda destaca que “o agronegócio respondeu por 41,5% das exportações brasileiras nos primeiros cinco meses deste ano” (BILLI, 11 jun.2004, p.B1)³⁶.

Os superávits da balança comercial fizeram com que a balança de transações correntes fosse superavitária em quase todos os meses desde o início do governo Lula, como podemos ver no Gráfico A.19. O saldo em 2003 foi positivo em US\$ 4 bilhões. O acumulado até julho de 2004 já é de US\$ 6,2 bilhões.

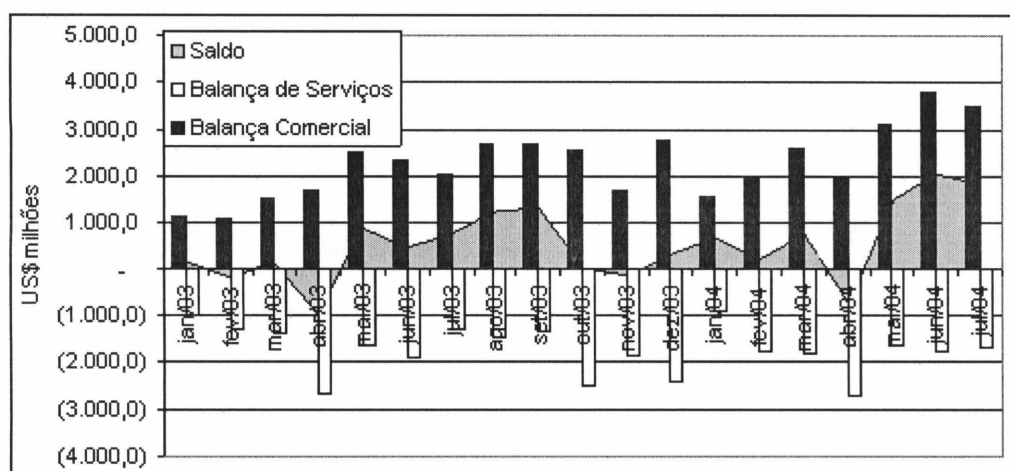


GRÁFICO A.19 – BALANÇA DE TRANSAÇÕES CORRENTES – JAN 2003-JUL 2004
 FONTE: BACEN

Assim, o primeiro ano do governo Lula terminou com superávit na balança de pagamentos de US\$ 8,5 bilhões. O acumulado durante 2004 (até julho) apresenta um superávit de US\$ 1,5 bilhões, apesar dos constantes déficits nos meses de fevereiro a junho desse ano (veja Gráfico A.20). A tendência de alta dos juros nos EUA tem dificultado a captação de recursos no mercado internacional e feito com que os investidores deixassem de investir nos países emergentes, entre eles o Brasil. Segundo dados do Banco Central, os investimentos estrangeiros diretos caíram em 2003 para US\$ 10,1 bilhões (foram US\$ 16,6 bi em 2002). Até julho de 2004 o acumulado é de US\$ 5,6 bilhões. Estima-se que chegue a US\$ 12 bilhões em 2004.

³⁶ BILLI, Marcelo. Estudo projeta queda nos preços agrícolas. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 11 jun.2004. Dinheiro, p. B1

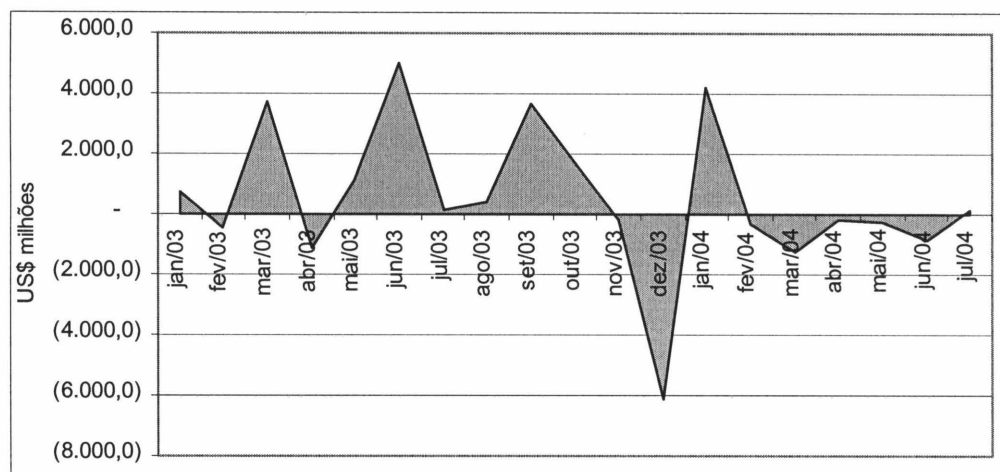


GRÁFICO A.20 – SALDO DA BALANÇA DE PAGAMENTOS – JAN 2003-JUL 2004
 FONTE: BACEN

Analisando o destino das exportações brasileiras em 2003, através do Gráfico A.21, vemos que os EUA e a União Européia (UE) são os principais parceiros comerciais do Brasil. Os dois somados corresponderam a 45% das exportações de 2003, seguidos pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) com 17% e a Ásia, com 15%. O destaque em 2003 foi a recuperação das exportações para a Argentina, que praticamente dobraram em relação a 2002. Os demais percentuais sofreram pequenas alterações no período.

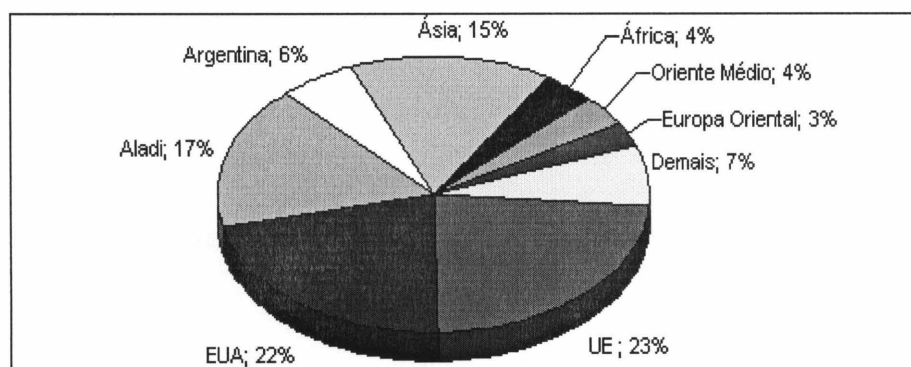


GRÁFICO A.21 – DESTINO DAS EXPORTAÇÕES POR BLOCOS ECONÔMICOS – 2003
 FONTE: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO
 NOTA: Dados extraídos do jornal Folha de S.Paulo (SUPERÁVIT, 3 jan.2004, p.B1).

O empréstimo do FMI de US\$ 4,8 bilhões em 2003, já descontado o dinheiro devolvido no período, colaborou para reforçar as reservas internacionais do país, que passaram de US\$ 37,8 bilhões em 2002 para US\$ 49,3 bilhões em 2003.

“Para Lisa Schineller, diretora da agência de classificação de riscos Standard & Poor’s, o tamanho das reservas em moeda estrangeira do governo é um dos pontos fracos da economia brasileira” (CRUZ, 8 fev.2004, p.B9)³⁷. Para aumentar as reservas do país, o Banco Central tem comprado dólar no mercado, mas não demonstra que vai praticar alterações na política cambial. Segundo o Ministro da Fazenda Antônio Palocci, a cotação da moeda americana está “confortável” e a política cambial não vai mudar (VALOR, 8 jan.2004, p.A1)³⁸.

O Ministro das Relações Exteriores do governo Lula, Celso Amorim, juntamente com o presidente Lula, têm recebido elogios pela atuação brasileira em busca de uma política externa mais dinâmica e agressiva, mostrando que o Brasil é uma liderança evidente na América do Sul e no mundo, sendo candidato até a uma vaga no Conselho de Segurança da ONU. Visitando desde os EUA, China, países da União Européia e da África, a política externa brasileira do governo Lula está avançando na divulgação do país e na tentativa de ampliar o campo de atuação comercial brasileiro, já que desde 2004 as exportações do Brasil representam menos de 1% do total do comércio mundial. Outros pontos principais que estão em pauta na política externa atual são a busca de uma maior integração dos países do Mercosul, além do acordo do Mercosul com a União Européia e a Alca. No entanto, ainda falta uma política de investimentos em infra-estrutura para a melhoria das rodovias, armazéns, portos e integração ferroviária, de forma que o “custo Brasil” seja reduzido, para aí sim ocorrer a mudança do padrão de país primário-exportador.

Com relação ao Mercosul, a integração regional piorou após a crise da Argentina em 2001, fazendo com que nosso vizinho voltasse a adotar algumas estratégias protecionistas e entrar em conflito com o Brasil em 2004. Entretanto, segundo reportagem de Soliani (18 jul.2004, p.B5)³⁹, diversos especialistas vêem “um problema estrutural que dificulta a evolução” pelo fato da diferença entre as economias dos países. O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil representa mais de 50% do PIB total da América do Sul, mas sua capacidade de bancar os custos da

³⁷ CRUZ, Ney Hayashi. Dados do BC apontam menor vulnerabilidade. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 fev.2004. Dinheiro, p. B9.

³⁸ VALOR do dólar é confortável, diz Palocci. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 jan.2004. Capa, p.A1.

³⁹ SOLIANI, André. Analistas vêem crise estrutural no Mercosul. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 18 jul.2004. Dinheiro, p. B5.

integração é limitada, já que possui muitos problemas de desigualdade interna, tendo índices sociais mais baixos que seus vizinhos, como o PIB *per capita* pior do que o índice da Argentina e Uruguai, por exemplo. Além disso, ainda segundo a reportagem, a indústria da Argentina não é competitiva, apesar de ser a segunda maior economia da região, além de sua situação externa ter agravado após a crise.

O acordo Mercosul-União Européia ainda não teve grande progresso nas negociações durante o governo Lula devido à dificuldade de se chegar a um consenso sobre a amplitude da liberalização comercial entre os blocos. Previsto para se concluir em outubro de 2004, a última reunião, realizada em agosto, terminou em impasse (SOLIANI, 13 ago.2004, p.B4)⁴⁰.

Até agora, as propostas trocadas entre os dois blocos prevê que a UE reduza tarifas e barreiras comerciais para 90% do comércio bilateral entre as duas partes, e o Mercosul para 87%. No entanto, o que não está incluso nas propostas, contém as áreas de maior interesse para ambas as partes. Os 10% excluídos da UE guardam os setores chamados sensíveis, como os produtos agrícolas, que recebem altos subsídios do orçamento comunitário europeu, cujo fim, como quer o Mercosul, mudaria a estrutura de vida e produção no campo na Europa e atingiria em cheio os votos dos políticos europeus. (...) Os 13% excluídos do Mercosul protegem o setor de serviços e de compras governamentais, que são os mercados que mais interessam aos europeus (DIANNI, 11 jun.2004, p.B1)⁴¹.

Cabe comentar que também estão atualmente emperradas as negociações do acordo entre os países membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), a chamada Rodada Doha. O objetivo é a liberalização comercial entre os países, mas desde 2003, quando “EUA e UE lançaram uma proposta agrícola conjunta que previa a eliminação de subsídios à exportação só para alguns produtos, não reduzia subsídios domésticos e não ampliava acesso a mercados” (CARDOSO, 12 jun.2004, p.B1)⁴², os países em desenvolvimento (entre eles o

⁴⁰ SOLIANI, André. Reunião UE/Mercosul termina em impasse. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 13 ago.2004. Dinheiro, p. B4.

⁴¹ DIANNI, Cláudia. Acordo Mercosul-UE pode ter versão 'light'. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 11 jun.2004. Dinheiro, p. B1.

⁴² CARDOSO, Cíntia. Subsídio agrícola emperra acordo na Rodada Doha. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 12 jun.2004. Dinheiro, p. B1

Brasil) consideraram a oferta insuficiente, pois querem ampliar o acesso de seus produtos nesses mercados.

Entretanto, na contra-mão dos acordos multilaterais estão os acordos bilaterais, que parecem estar se tornando cada vez mais fortes, como aponta estudo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), divulgado pela Folha de S.Paulo, em que “mais de 60% das exportações dos países latino-americanos [em 2004] têm como destino nações com as quais há algum acordo de comércio. Em 1991, essa proporção era de apenas 6,1%” (BILLI, 17 jun.2004, p.B12)⁴³. Como apontava Gonçalves (2000, p.12)⁴⁴, o estudo indica que os acordos bilaterais têm um impacto positivo no fluxo de comércio, apesar de serem um entrave para os acordos multilaterais em negociação. Segundo o secretário-geral da Unctad, “um acordo bilateral, na verdade, é um acordo que discrimina os demais membros do mercado mundial. Ele fere a cláusula de não discriminação” (BILLI, 17 jun.2004, p.B12)⁴⁵.

Os próprios EUA têm efetuado vários acordos bilaterais e regionais com vários países da América Latina, colocando o Mercosul (ou seja, o Brasil) numa posição de isolamento na região. Seu objetivo é pressionar esses países a aceitar seus termos para que a Alca seja criada no prazo estabelecido, em janeiro de 2005. No entanto, após a última reunião realizada em fevereiro de 2004, o acordo parece estar distante de ser implantado no prazo previsto. É mais um impasse decorrente da negação dos EUA em aceitar o livre acesso dos produtos agrícolas ao mercado norte-americano, conforme divulgado em reportagem de Canzian (22 mai.2004, p.B1)⁴⁶. “Até antes da reunião os EUA concordavam em zerar ao longo dos próximos anos as tarifas para o ingresso de produtos agrícolas em seu mercado”. O prazo variaria para cada país, mas a expectativa era de que em dez anos o Mercosul teria livre acesso. No entanto, a mudança de atitude dos EUA irá atrasar o processo. Em entrevista à Canzian, na reportagem citada, o co-presidente brasileiro da Alca, Ademar Bahadrian, afirmou que está cada vez mais convencido de que os “acordos

⁴³ BILLI, Marcelo. Exportações intrablocos são maioria na AL. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 17 jun.2004. Dinheiro, p. B12.

⁴⁴ GONÇALVES, Reinaldo. O Brasil e o Comércio internacional: transformações e perspectivas. São Paulo: Contexto, 2000. 149 p.

⁴⁵ BILLI, op. cit., p.b12.

⁴⁶ CANZIAN, Fernando. Reunião fracassa e Brasil vê Alca distante. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 22 mai.2004. Dinheiro, p. B1.

bilaterais dos EUA vêm apenas consolidando a política protecionista norte-americana” (CANZIAN, 22 mai.2004, p.B1)⁴⁷.

O acordo já está sendo chamado de Alca “light”, devido à dificuldade de consenso de alguns temas que acabaram sendo tirados da pauta de negociação, prevendo apenas “regras comuns” muito aquém do que antes se imaginava como ideal. O ministro Celso Amorim tem liderado as negociações brasileiras e defendido com ênfase a posição do Brasil de discutir os temas mais importantes no âmbito Mercosul mais EUA ,e os temas sensíveis seriam discutidos na OMC.

O Brasil não quer discutir na ALCA obrigações novas como a questão da propriedade intelectual relacionada ao comércio, a abertura na área de serviços e de compras governamentais, ou regras para investimentos que impeçam a adoção de políticas industriais. Já os EUA deixariam a liberalização agrícola e as regras anti-dumping para a discussão global. (ROSSI, 3 out.2003, p.B1)⁴⁸.

Portanto, apesar dos avanços na política externa brasileira nos três primeiros semestres do governo Lula, muitos são os desafios para alavancar o comércio exterior brasileiro, para que finalmente o Brasil consiga crescer sua participação no mercado mundial e tornar-se uma economia mais integrada globalmente, reduzindo sua vulnerabilidade e permitindo um crescimento sustentável ao país.

Em 2005, problemas climáticos atacaram o setor agrícola freando as indústrias afetando assim as exportações. A Cepal registrou um crescimento de 2,3%, bem a baixo dos 4,3 % da média regional, no entanto o Brasil se manteve estável no cenário macro-econômico. A manutenção de uma política de juros altos, ajudou a equilibrar a inflação e um superávit primário de 4,8% do PIB garantiu a redução da dívida externa.

O governo deu continuação ao processo de estabilização cambial iniciado anteriormente, o que demonstra que o aprimoramento das políticas passadas levou o Brasil em 2005 a triplicar o volume das exportações de 3 anos atrás. Tal desenvolvimento está intimamente ligado ao processo de transição de uma

⁴⁷ Ibid., 2004, p.b1.

⁴⁸ ROSSI, Clóvis. Veja como são os “três trilhos” da oferta do Mercosul. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 03 out.2003. Dinheiro, p. B1.

economia que era voltada essencialmente para o mercado interno, porém que nos últimos anos focou-se na economia internacional.

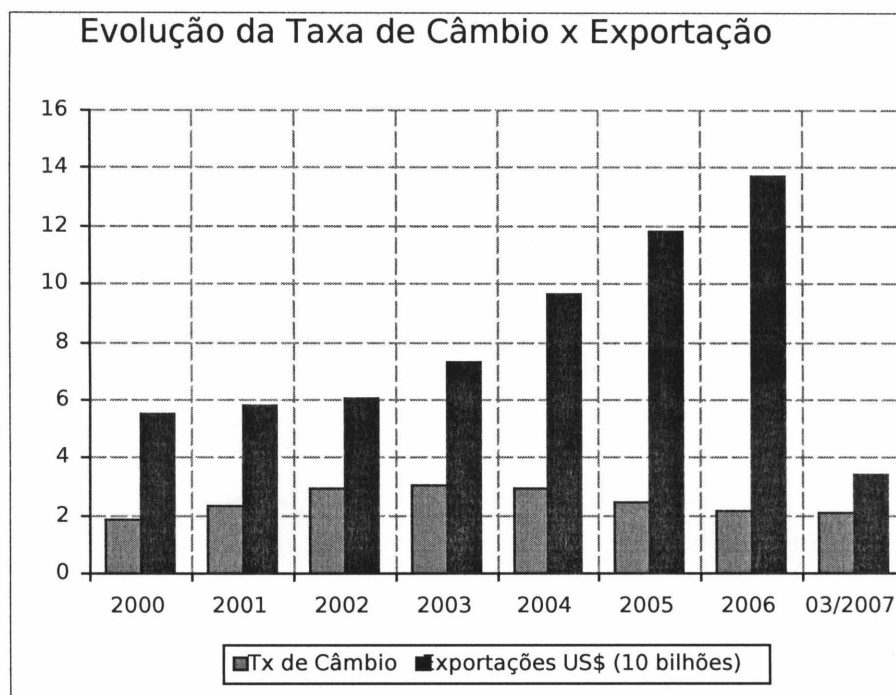


GRÁFICO A.22 – EVOLUÇÃO DA TAXA DE CÂMBIO X EXPORTAÇÕES
 FONTE: BACEN E BNDES

A boa administração do governo Lula conseguindo instaurar uma determinada estabilidade econômica, reflete no ótimo desempenho no balanço das exportação até final de 2006. Mesmo com a diminuição na taxa de câmbio o mercado bateu recorde nas exportações, resultado este que anima os investidores nacionais e promove mercado brasileiro no setor internacional.

O clima esperado para a economia em 2006 poderia ter sido melhor, a taxa Selic estava em queda e como previsto a taxa caiu e a demanda aumentou. Todavia, com a queda do dólar que fechou o ano em R\$ 2,15 estimulou as importações e sobrecarregou a indústria nacional, que com uma carga tributária exorbitante e considerando o custo Brasil (principal fator pela falta da competitividade do produto nacional) saiu da possibilidade de concorrência.

O PIB cresceu 2,7 %, a atividade econômica foi liderada pela expansão do consumo impulsionado pela baixa do câmbio que abriu espaço para a diminuição dos juros.

Levar a economia brasileira a um alto patamar de crescimento, requer terminar as atividades já iniciadas como: a reforma institucional, incentivar o investimento privado e conter os gastos públicos.

CONCLUSÃO

Desde o regime militar já se buscava uma política externa independente, e é o que continua sendo almejado pelos presidentes brasileiros, visto que a nossa economia é muito frágil, dependente e suscetível as variáveis externas. O país depende de investimentos estrangeiros, de empréstimos para pagamento das dívidas, de tecnologia e de outros fatores. Ou seja, não consegue se sustentar sozinho, sem a ajuda de outros países. Acabamos ficando “escravos” das políticas internacionais, como por exemplo, do FMI, pois na medida em que precisamos recorrer à organização, ela exige que as suas metas e políticas estabelecidas sejam cumpridas, sem avaliar realmente o que o país precisa.

Também é possível observar a fragilidade externa brasileira através das crises internacionais, como os dois choques do petróleo e o aumento dos juros americanos nos anos 80, que aumentaram absurdamente o valor da dívida.

A volta de democracia, no Governo Sarney, possibilitou novas visões internacionais para o país, porém economicamente não houve muita mudança, devido a instabilidade interna da época, que levou o governo a deixar de lado a política econômica, atuando defensivamente em alguns momentos, e concentrar-se nos problemas internos, como a hiperinflação. Um importante fato diplomático ocorrido no Governo Sarney foi a aproximação entre Brasil e Argentina, que foi o primeiro passo para a criação do Mercosul.

No fim do governo Sarney e no início do governo Collor é que o país voltou a participar mais ativamente do cenário externo e a envolver-se nas suas temáticas.

Com o Collor, a principal contribuição foi a abertura econômica, que vinha sendo adiada pelos governos anteriores, ou feita de forma precária e insuficiente, pois se temia um crescimento dos problemas internos. A abertura drástica de Collor foi muito discutida e questionada, e gerou forte impacto político, além de ser uma forma de fazer os empresários brasileiros enxergarem a realidade e buscarem a modernização. O que o Collor queria era a inserção do Brasil no mercado internacional, de forma competitiva e notável. A criação do Mercosul também foi nesse governo, e propiciou o estabelecimento de relações com outros países próximos, visando o desenvolvimento, a colaboração mútua e maior peso

internacional. Também gerou novas possibilidades de comércio com outras regiões do mundo, de forma multilateral ou bilateral.

O FHC fortaleceu, em seu governo, a necessidade e o empenho em manter e aprofundar as relações com o Mercosul, bem como com outros blocos econômicos. Continuou com o processo de abertura da economia e conseguiu estabilizar a moeda e a inflação, diminuindo o caos interno do país. Foi também mais ativo nos organismos internacionais, como a OMC. Outra herança deixada por FHC foi a necessidade de planejamento político externo, para que a consolidação do país na economia mundial e nas relações com parceiros e futuros parceiros possa se dar da forma mais lucrativa e mais satisfatória possível.

O atual presidente manteve as políticas externas do FHC e procurou reforça-las e atualiza-las, bem como ampliar as relações do Brasil com o mundo. O governo brasileiro está presente em vários cenários internacionais, estabelecendo acordos e políticas de trocas e de apoio. Está tentando formar uma força que possa negociar com as grandes potências, formada pelos países em desenvolvimento, para lutarem por seus interesses no mercado internacional de forma unida.

Mantém as relações com o Mercosul e tem como objetivo de governo intensificá-las, e está também em fase de negociação com a ALCA.

De uma forma geral o governo Lula está mantendo boas relações diplomáticas, embora cometa algumas gafes internacionais, como declarações impensadas, que podem arranhar ou prejudicar a imagem externa brasileira. Mas está atuante, se fazendo presente, promovendo a imagem de um país solidário, pacífico, democrático e interessado na resolução de causas sociais, entre outros.

Percebe-se, dessa forma, uma evolução das políticas externas brasileiras ao longo das últimas décadas, visto que o país saiu de uma atuação ausente e também defensiva, para um período mais ativo, de negociações, integrações, envolvimento e desenvolvimento do país, de forma diplomática e responsável, fazendo frente, na medida do possível, as necessidades brasileiras, buscando fortalecer-se e tornar-se mais independente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVERBUG, André. Abertura e Integração Comercial Brasileira na Década de 90. **A Economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p.43-81.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. São Paulo, Nobel, 1996.

BILLI, Marcelo. Estudo projeta queda nos preços agrícolas. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 11 jun.2004. Dinheiro, p. B1.

BILLI, Marcelo. Exportações intrabloco são maioria na AL. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 17 jun.2004. Dinheiro, p. B12.

CANZIAN, Fernando. Reunião fracassa e Brasil vê Alca distante. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 22 mai.2004. Dinheiro, p. B1.

CARDOSO, Cíntia. Comércio esfria em 2005 e ameaça emergente. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 15 ago.2004. Dinheiro, p. B8.

CARDOSO, Cíntia. Subsídio agrícola emperra acordo na Rodada Doha. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 12 jun.2004. Dinheiro, p. B1.

Cronologia. Disponível em:
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/almanaque/dinheiro80.htm> Acesso em:
 30.07.2004.

CRUZ, Ney Hayashi. Dados do BC apontam menor vulnerabilidade. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 fev.2004. Dinheiro, p. B9.

DIANNI, Cláudia. Acordo Mercosul-UE pode ter versão 'light'. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 11 jun.2004. Dinheiro, p. B1.

FRAGA, Érica; CRUZ, Ney Hayashi. Dívida pública dobra, déficit externo explode e ameaça estabilidade. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 19 dez.2002. Anos FHC, p. Especial 11.

GONÇALVES, Reinaldo. **O Brasil e o Comércio internacional: transformações e perspectivas**. São Paulo: Contexto, 2000. 149 p.

GREMAUD, Amaury Patrick et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 626 p.

LANZANA, Antônio Evaristo Teixeira. O setor externo da economia brasileira. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Manual de Economia**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 483-508.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **A Política Externa Brasileira: Continuidade e renovação.** Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/relext/polext/apresent/>> Acesso em: 28.08.2004.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Breve ensaio sobre a política externa brasileira.** 2003. Disponível em: <<http://www.revistaautor.com.br/artigos/2003/W24/MFO24.shtml>> Acesso em: 24.07.2004

PATÚ, Gustavo. FMI desconfia do Real evita três quebras do país. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 19 dez.2002. Anos FHC, p. Especial 10.

REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (Org.) **Economia Brasileira.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 295 p.

ROSSI, Clóvis. Veja como são os “três trilhos” da oferta do Mercosul. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 03 out.2003. Dinheiro, p. B1.

SOLIANI, André. Analistas vêem crise estrutural no Mercosul. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 18 jul.2004. Dinheiro, p. B5.

SOLIANI, André. Reunião UE/Mercosul termina em impasse. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 13 ago.2004. Dinheiro, p. B4.

SUPERÁVIT comercial de 2003 bate recorde. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 3 jan.2004. Dinheiro, p. B1.

VALOR do dólar é confortável, diz Palocci. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 jan.2004. Capa, p.A1.

VIEIRA, Fabrício. Alta do risco-país dificulta captação. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 30 abr.2004. Dinheiro, p.B6.

www.bcb.gov.br

www.bndes.gov.br

www.swisscam.com.br