

## O desenvolvimento social e o setor externo

A pobreza e a desigualdade são freqüentemente analisadas sob a ótica do padrão do crescimento econômico ou das políticas sociais. Este artigo adota uma postura um tanto distinta, discutindo de que forma as políticas relativas ao setor externo podem contribuir para o desenvolvimento social. O setor externo poderia contribuir para fazer face à demanda social de diversas formas: proporcionando uma fonte de demanda para a produção, gerando emprego e recursos para investimento e capital de risco, e proporcionando acesso a melhores práticas de gestão e a bens de produção tecnologicamente avançados.

**RENATO BAUMANN**

### ■ Introdução

A economia brasileira apresenta, entre suas características básicas, um dos maiores tamanhos em termos geográficos e demográficos e uma estrutura produtiva que a situa entre as dez mais industrializadas do mundo, mas, ao mesmo tempo, uma condição social em que persistem um percentual elevado de população em situação de pobreza e um nível de desigualdade com poucos paralelos em outros países.

Pensar em desenvolvimento para este país envolve, portanto, necessariamente pensar em como promover a redução da pobreza e da desigualdade. Essas

---

**Renato Baumann:** diretor do escritório brasileiro da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) e professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

**Palavras-chave:** economia, pobreza, desigualdade, setor externo, Brasil.

**Nota do autor:** As opiniões expressas aqui são de inteira responsabilidade pessoal e podem não corresponder à posição dessas instituições. Agradeço as sugestões de Ricardo Bielschowsky.

---

questões são freqüentemente analisadas sob a ótica do padrão do crescimento econômico ou das políticas sociais. Este artigo adota uma postura um tanto distinta, discutindo de que forma as políticas relativas ao setor externo da economia podem contribuir para o desenvolvimento social.

O texto está dividido em seis seções. A próxima seção mostra os principais traços da evolução recente da economia brasileira. Na terceira e na quarta seções a dimensão social é apresentada, sob a ótica da evolução recente da estrutura demográfica, de alguns indicadores e em relação aos principais programas sociais. A quinta seção discute de que modo o setor externo poderia contribuir para alterar o quadro atual, e a última seção apresenta as últimas considerações.

### ■ Evolução recente da economia

No período 1991-2006, a economia brasileira cresceu 2,7% em média, e para 2007 os mais diversos analistas esperam algo acima de 4%, o que indica uma reativação expressiva. Como toda média, contudo, esse percentual para os últimos quinze anos esconde diferenças marcantes entre sub-períodos: entre 1991 e 1995 o crescimento foi em média de 3,0%, em 1996-1999 não passou de 1,5%, e entre 2000 e 2006 atingiu 3,1%<sup>1</sup>.

Duas características distinguem a primeira década da meia-década seguinte. Os anos 90 são referidos na maior parte dos países da América Latina, Brasil incluído, como a «década das reformas». Medidas de política foram adotadas em forma intensa, como instrumentos para lidar com as pressões inflacionárias recorrentes, assim como para promover maior grau de eficiência e competitividade nos sistemas produtivos dos países da região.

Nesse período, observa-se a opção por expor as economias à concorrência com produtos importados e à entrada mais fluida de capitais externos, ao mesmo tempo em que foi reduzida a participação do setor público no processo produtivo, pela venda de ativos de empresas públicas. No Brasil, as tarifas médias de importação foram reduzidas de 47,7% em 1990 para 20,2% em 1998 (Kume et al.), e a privatização de empresas públicas representou, até 2002, US\$ 30,5 bilhões, além da transferência de dívida para as empresas privatizadas em valor de US\$ 9 bilhões, o que significa uma movimentação de quase US\$ 40 bilhões.

---

1. PIB a preços de mercado, segundo a série antiga de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ao mesmo tempo, a entrada de capitais (apenas parcialmente vinculada ao programa de privatizações) atingiu igualmente níveis sem precedentes: o investimento externo líquido passou de US\$ 3,3 bilhões em 1995 (o dobro da média observada desde o início da década de 80) para US\$ 11 bilhões em 1996, e seguiu uma trajetória ascendente até alcançar US\$ 30,5 bilhões (seu ponto máximo, ainda não igualado) em 2000. Os investimentos em carteira passaram de US\$ 10 bilhões em 1995 para US\$ 22 bilhões em 1996 e US\$ 19 bilhões em 1998.

Esse influxo de recursos gerou certa acomodação da política comercial externa e conseqüente complacência com a evolução da taxa de câmbio, uma vez que possibilitou financiar as necessidades de divisas com alguma facilidade, ao mesmo tempo em que se supunha que o acesso a bens de produção mais baratos e os estímulos obtidos pela maior concorrência possibilitariam ganhos de competitividade. De fato, a partir de 1992 e até 1996 foram obtidos saldos positivos do balanço de pagamentos, em que pesem os crescentes déficits em transações correntes.

**A década dos 90 foi também a década das crises sistêmicas do cenário internacional. Pela primeira vez se observou uma sucessão de crises associadas a contágio entre economias sem proximidade geográfica. Os efeitos dos choques externos sobre as economias da América Latina, inclusive a brasileira, não foram menores ■**

De fato, a partir de 1992 e até 1996 foram obtidos saldos positivos do balanço de pagamentos, em que pesem os crescentes déficits em transações correntes.

A década dos 90 foi também a década das crises sistêmicas do cenário internacional. Pela primeira vez se observou uma sucessão de crises associadas a contágio entre economias sem proximidade geográfica. Os efeitos dos choques externos sobre as economias da América Latina, inclusive a brasileira, não foram menores. Se para a economia brasileira os efeitos da crise de 1995 foram menores que para outras economias da região, já em 1997 – e certamente em 1998 – os impactos foram expressivos.

Se para a economia brasileira os efeitos da crise de 1995 foram menores que para outras economias da região, já em 1997 – e certamente em 1998 – os impactos foram expressivos.

Para fazer face a essas situações, a taxa básica de juros foi elevada em algumas oportunidades: de um nível de 1,6% ao mês em maio de 1997, ela atingiu 3,0% mensais em novembro de 1997, e houve duas outras elevações bruscas em outubro de 1998 (2,9% a. m.) e em março de 1999 (3,3% a. m.). As reservas internacionais do país (conceito de liquidez) caíram à metade em quatro anos, passando de US\$ 60 bilhões em 1996 para US\$ 33 bilhões em 2000. No momento de menor credibilidade em relação à economia (segundo semestre de 2002), o risco-país alcançou 2400 pontos-base<sup>2</sup>.

---

2. Fonte: <www.bcb.gov.br>.

Os choques externos levaram a uma maior preocupação com os níveis da taxa de câmbio, e variação gradual dos limites das bandas cambiais. A busca de políticas mais ativas de câmbio tem sido uma característica da maior parte dos países da região a partir da crise de 1997. No caso brasileiro, a intensidade das pressões externas e a preocupação em se evitar as pressões inflacionárias de eventuais modificações na taxa de câmbio levaram, em janeiro de 1999, à mudança do regime cambial, passando de um sistema de bandas para um sistema de taxas flutuantes, com intervenções apenas ocasionais por parte da autoridade monetária.

Desde 2003, o cenário internacional tem se mantido extremamente favorável, o que tem ajudado claramente o desempenho da economia brasileira: as importações mundiais totais cresceram quase 60% entre 2003 e 2006, uma situação não vista há muito tempo. Nesse mesmo período, as exportações brasileiras cresceram 88% em valor, um dinamismo que permitiu ampliar a participação do país no mercado internacional.

Além disso, as características específicas do período recente têm implicações variadas para o setor externo das economias latino-americanas em geral. Parte do dinamismo observado nas transações globais está relacionado com o desempenho de outras economias em desenvolvimento (sobretudo as asiáticas). Isso – associado à evolução da demanda por parte dos principais países industrializados nesta fase ascendente do seu ciclo de atividades – tem impactado positivamente e com grande intensidade os preços dos produtos primários exportados pelos países da região. Os preços das exportações brasileiras aumentaram quase 40% entre 2003 e 2006, enquanto os preços das importações cresceram 31% no mesmo período<sup>3</sup>.

Um resultado menos brilhante dessa trajetória é que a entrada maciça de divisas geradas através de movimentos de capitais, mas, sobretudo, via saldo comercial (superior a US\$ 25 bilhões anuais desde 2003 e superando os US\$ 40 bilhões desde 2005), tem gerado um excesso de liquidez no mercado local de divisas, pressionando à baixa a taxa de câmbio.

A evolução da taxa de câmbio tem sido notável. Considerando um critério de poder de compra em relação aos principais parceiros comerciais (taxa efetiva real, índice com referência à média do ano 2000), o índice médio da taxa efetiva de câmbio passa de 109,5 entre 1999 e 2003 para apenas 85,8 entre 2004 e

---

3. Fonte: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex), <[www.funcex.com.br](http://www.funcex.com.br)>.

maio de 2007. Nesses mesmos períodos, o desvio-padrão dessa variável passa de 10,1 para 9,3<sup>4</sup>.

O que esses números indicam é que, uma vez deixada ao sabor do mercado e dado o contexto de alta liquidez no mercado interno de divisas, houve forte valorização da moeda nacional. O menor desvio-padrão indica, além disso, que as flutuações normalmente observadas num sistema de taxas flutuantes têm sido de fato menores no período mais recente, tendo a trajetória de queda na taxa de câmbio se mantido como uma característica predominante.

Entre outras implicações (algumas positivas, como a menor pressão sobre os preços internos, o barateamento dos bens de produção importados e a menor dependência da poupança externa para financiar a formação de capital), essa queda no câmbio tem afetado a competitividade de diversos setores produtivos. Isso pode ser visto por um indicador freqüentemente usado, a relação câmbio-salário. O índice médio no período 1999-2003, igual a 117, foi reduzido em 2004-2006 para 90<sup>5</sup>, indicando um encarecimento relativo dos bens e serviços nacionais, portanto perda de competitividade com os similares importados e os competidores em terceiros mercados.

Diversos setores produtivos têm se ressentido dessa perda de competitividade nos negócios. No entanto, o mercado interno tem se apresentado notavelmente aquecido: como resultado de diversas medidas de política, o consumo

**O mercado interno tem se apresentado notavelmente aquecido: como resultado de diversas medidas de política, o consumo final das famílias aumentou em muito sua contribuição ao crescimento do PIB ■**

final das famílias aumentou em muito sua contribuição ao crescimento do PIB. Na década de 90 essa contribuição foi, em média, da ordem de 0,5%. Já entre 2000 e 2006, essa contribuição atingiu 3%.

Esse cenário sugere que se discutam as perspectivas a médio e longo prazos da situação tal como se encontra hoje, em vista da necessidade de atender às necessidades da população. Como a próxima seção mostrará, a própria estrutura da população tem se alterado em forma expressiva, e isso determinará a futuro parte de suas necessidades e sua capacidade de satisfazê-las.

---

4. Idem.

5. Dados do Ipeadata.

## ■ Algo sobre a demografia

O Brasil é, como se sabe, um dos países com maior contingente populacional, da ordem dos 190 milhões de habitantes. Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2005, a taxa de fecundidade (número de filhos por mulher) está em 2,1%, comparada com um percentual médio inferior a 2% nos países industrializados. Esse ritmo corresponde aproximadamente à taxa de reposição da população, o que significa que, mantidas essas taxas, o crescimento da população brasileira será nulo dentro de 30 anos. É um padrão demográfico de uma sociedade madura.

A população em idade ativa (indivíduos com 15 anos ou mais), aquela parcela que pode prover os meios para satisfazer as necessidades da população, cresceu a aproximadamente 2% entre 2000 e 2005, mas com ritmo decrescente. Em vinte anos mais, mantidas as tendências atuais, espera-se um crescimento de apenas 0,9% anual, com participação fortemente decrescente do grupo de indivíduos mais jovens (15-29 anos): em 2030, o peso desse grupo de indivíduos deverá atingir algo próximo a 20% da população, metade do observado em 2000.

Isso significa, por um lado, uma redução no ritmo de aumento da demanda por postos de trabalho, o que é um bônus, porque reduz a probabilidade de desemprego acentuado. Por outro lado, haverá uma carga maior sobre os ombros dos trabalhadores empregados, como consequência de uma estrutura etária cada vez menos jovem. Esses números sugerem um cenário com o qual os brasileiros estão pouco acostumados. O aumento da idade média da população traz à agenda de políticas econômicas e sociais um conjunto de temas novos e de crescente importância.

Mais que isso, 81% da população brasileira habita centros urbanos. Essa concentração tem implicações que compreendem, de um lado, a necessidade crescente de prover serviços básicos, como os de saneamento, educação, segurança e transporte urbano. De outro lado, uma população essencialmente urbana apresenta padrões de demanda que são influenciados pelo maior acesso à informação.

Essa concentração da população nos meios urbanos dá ênfase a uma característica que diferencia o Brasil da grande maioria dos países da América Latina: a pobreza na região é predominantemente rural, enquanto no Brasil ela se concentra nas grandes cidades, fazendo com que o conjunto de

prescrições seja necessariamente diferenciado. As questões sociais derivadas desse quadro são variadas.

### ■ A questão social

Além dessa evolução notável da demografia, a sociedade brasileira apresenta outra característica mais conhecida há tempos: a concentração de renda e riqueza. O Coeficiente de Gini estimado para o Brasil sempre esteve acima de 0,50, e historicamente apresenta uma baixíssima correlação com as variações no ciclo de atividades. Tanto em períodos de alta da produção quanto em momentos recessivos, os indicadores de concentração de renda se mantiveram em patamares elevados.

**O Coeficiente de Gini estimado para o Brasil sempre esteve acima de 0,50, e historicamente apresenta uma baixíssima correlação com as variações no ciclo de atividades ■**

Esse quadro parece estar mudando nos últimos anos. Em 1990, o Coeficiente de Gini estimado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) era de 61,4, em 1999 havia se reduzido para 59,4, e em 2005 atingiu 56,9. Pela primeira vez, observa-se uma redução sistemática e continuada nesse indicador básico de concentração de renda. É particularmente notável que ela ocorra em forma simultânea à reativação da atividade econômica. As razões por trás dessa evolução não são imediatas, e isso remete a considerações sobre os elementos que poderiam estar provocando essa melhora sem precedentes.

Dois candidatos naturais para fatores determinantes desse resultado são os programas sociais e a própria recuperação da atividade econômica, com reatamento sobre a demanda por mão-de-obra e sobre a remuneração dos fatores empregados.

Segundo o *Panorama Social 2006* da Cepal, o gasto público social no Brasil passou de US\$ 565 *per capita* em 1990-1991 para US\$ 676 em 2002-2003, representando um aumento de 18% para 19% do PIB, e de 49% para 59% em termos do gasto público total.

Esse é um padrão que caracterizou a década de 90 na maior parte dos países da América Latina. Em termos do PIB, essa proporção no Brasil só é inferior ao caso de Cuba (onde o gasto social alcança 29% do PIB). Em termos de percentual do gasto público total, o caso brasileiro só fica atrás, na região, dos percentuais observados na Argentina e no Chile, ambos com participações superiores a 66%.

Apesar desse papel relativo favorável, a composição do gasto social federal merece atenção. No período compreendido entre 1995 e 2005, dois terços do gasto total estiveram concentrados na previdência social (48%) e nos benefícios a servidores públicos federais (19%), bem acima do que foi destinado, por exemplo, à saúde (13%) e à educação (6%) (Duarte/Castro/Ribeiro).

Em termos de crescimento no período, o total de gastos sociais por parte do governo federal aumentou 174% em termos nominais entre 1995 e 2005. Dentre as rubricas que mais se destacaram, estão os programas de assistência social (cujo montante foi multiplicado por 15 nesse período), os programas de habitação e urbanismo (cresceram cinco vezes), os programas de saneamento (cresceram três vezes) e os gastos com a previdência social (que praticamente dobraram) (Duarte/Castro/Ribeiro).

Três grandes linhas de políticas sociais têm sido adotadas nos últimos anos: uma política de concessão de benefício aos não contribuintes da previdência social, mas que são extremamente pobres, ou portadores de deficiência, ou que têm mais de 65 anos de idade (Lei Orgânica de Assistência Social); a concessão de reajustes do salário mínimo com elevação do seu valor real, beneficiando os detentores do benefício da Lei Orgânica, os aposentados e os pensionistas; e um conjunto de programas consolidados sob o nome de Bolsa-Família, que compreende a concessão de transferências monetárias (antigos Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação).

Uma avaliação dos programas sociais adotados, sua trajetória recente, a eficiência na destinação dos recursos e sua aceitação por parte da sociedade está além dos propósitos deste artigo. É suficiente, para os presentes propósitos, registrar a evolução do empenho do governo federal nas últimas administrações com a questão da proteção social, bem como as distorções refletidas na composição dos gastos sociais.

Em grande medida, esse maior comprometimento tem sido viabilizado pela maior disponibilidade de recursos em mãos do Estado. Considerando-se as três esferas da administração pública (federal, estadual e municipal) e o total de impostos e contribuições, estima-se que a carga tributária total do país tenha chegado em 2006 a 34,2% do PIB<sup>6</sup>, o que coloca o Brasil em posição diferenciada na região: segundo Cetrangolo e Sabaini (2006), considerando-se apenas o governo central, em 1995-2004 a receita fiscal foi no Brasil igual a 32,2% do PIB,

---

6. Fonte: Receita Federal, Coordenação-Geral de Política Tributária: «Carga Tributária no Brasil 2006», Estatísticas Tributárias 13, Brasília, julho de 2007, <[www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2006.pdf](http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2006.pdf)>.



comparado com 21,5% na Argentina, 17,6% no Chile e 12,1% no México, no mesmo período.

Outro fator explicativo para a melhora do perfil distributivo constatado na economia brasileira nos últimos anos está relacionado com os efeitos positivos da retomada do ritmo de crescimento da produção. Comparando-se o crescimento médio do produto entre 1990-1999 e 2000-2006, observa-se um aumento ao ano de 3,1% do produto da agropecuária no primeiro período, para 4,1% no segundo, da mesma forma que na indústria (de 1% para 2,9%) e nos serviços (de 2,1% para 3,1%), sugerindo um processo generalizado de crescimento<sup>7</sup>.

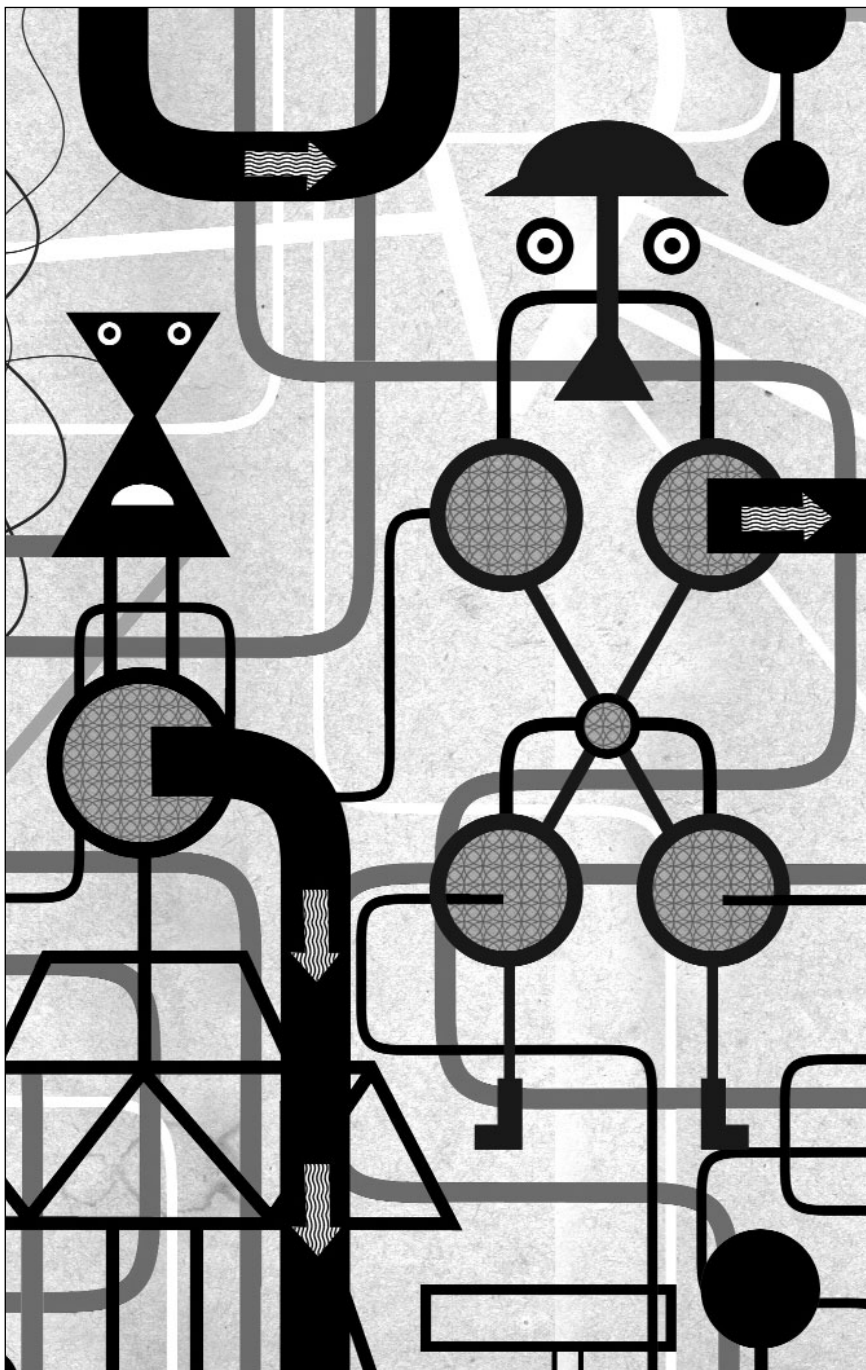
Esse desempenho teve impacto sobre o mercado de trabalho: segundo a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), o emprego na indústria de transformação entre 2005 e 2007 era 9% superior ao nível de emprego observado entre 2000 e 2004, e o salário real médio (salários nominais totais deflacionados pelo índice de custo de vida em São Paulo) era, em 2005, 16% superior ao de 2000.

Essa melhora não evitou, contudo, que o percentual de desemprego aberto no país como um todo passasse de 6%, entre 1990 e 1999, para quase 10%, entre 2000 e 2006, e que a formação bruta de capital fixo apresentasse igualmente trajetória nada brilhante, mantendo-se entre 2000 e 2006 em 16% do PIB, pouco abaixo dos 17% observados entre 1995 e 1999.

Este tampouco é o espaço para discutir em detalhes o crescimento recente da economia brasileira. O que fica claro a partir do conjunto de indicadores apresentados até aqui é que existe um enorme estoque de demanda social não satisfeita, que o movimento demográfico e a concentração urbana da população adicionam novos componentes a essa demanda, que a reativação da atividade econômica nos últimos anos tem ajudado de forma positiva esse quadro, e que o cenário internacional favorável tem contribuído para essa reativação. Fica clara também a necessidade de manter – e idealmente acelerar – o ritmo de crescimento da produção para atender às demandas interna e externa. No entanto, a absorção de mão-de-obra, assim como a taxa de investimento em capacidade produtiva, tem estado aquém dos níveis desejáveis para sustentar um ritmo adequado de atividade da economia brasileira. E ao mesmo tempo, a convivência em intensidade sem precedentes com o setor externo torna oportuno discutir a contribuição que esse setor pode aportar para lidar com essas demandas sociais não satisfeitas.

---

7. Fonte: Ipeadata, <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>.



## ■ A contribuição do setor externo

Boa parte da literatura sobre desenvolvimento econômico enfatiza uma limitação potencial: sem acesso a divisas, uma economia não tem meios de satisfazer boa parte das necessidades da população, assim como não consegue adquirir os equipamentos e insumos necessários para o processo produtivo. Crises cambiais são asfixiantes para o sistema econômico. É fundamental, portanto, assegurar o poder de compra externo, para benefício do nível de bem-estar social e do desempenho produtivo.

A história das economias latino-americanas é um claro exemplo dessa relação: houve crescimento do produto nacional nos períodos em que ocorreu entrada líquida de recursos. A grande exceção tem sido notada nos últimos anos,

em que, graças a ganhos nas relações de troca, remessas de migrantes e influxo de investimento, registra-se, por primeira vez, um período de crescimento do produto e melhoria nas contas externas. Resta saber até que ponto essa é uma situação sustentável.

**De que maneiras o setor externo poderia contribuir para fazer face a esse excesso de demanda social? Proporcionando fonte de demanda para a produção, gerando emprego, gerando recursos para investimento e proporcionando acesso a melhores práticas de gestão ■**

De que maneiras o setor externo poderia contribuir para fazer face a esse excesso de demanda social? De diversas formas: proporcionando fonte de demanda para a produção, gerando emprego, gerando recursos para investimento e capital de risco, e proporcionando acesso a melhores práticas de gestão e a bens de produção tecnologicamente avançados, entre outros.

A relação entre comércio externo e crescimento econômico não é nada trivial. São diversos os canais pelos quais as atividades de exportação e importação podem afetar o ritmo de atividade. Os aumentos das vendas externas se traduzem em demanda derivada por fatores produtivos e, portanto, em efeitos multiplicadores da produção. Pela mesma lógica, aumentos das importações implicam vazamento do fluxo de renda e, conseqüentemente, menor demanda por produção competitiva nacional.

Os vínculos entre o comércio externo e o crescimento da produção compreendem também a circulação dos recursos gerados pela atividade comercial, os

efeitos sobre a eficiência produtiva do maior acesso a bens de produção importados e os impactos da demanda de empresas exportadoras sobre a produção de outras empresas menores, fornecedoras de insumos e serviços. A lista dos canais de causalidade é longa e variada.

Duas outras fontes de estímulo externo estão associadas à entrada de investimentos externos diretos e de capitais de empréstimo. Os primeiros contribuem diretamente para a melhoria ou a ampliação da capacidade produtiva, enquanto os segundos aumentam a disponibilidade de recursos, eventualmente a custos mais baixos do que as alternativas disponíveis no mercado interno.

O desempenho recente do setor externo da economia brasileira tem sido notável. No período entre 2000 e 2006, as exportações de produtos primários brasileiros cresceram 208% em valor. No mesmo período, as exportações de manufaturas aumentaram 127%. Ao mesmo tempo, as importações de matérias-primas aumentaram 61%, as de bens de capital 36%, enquanto as importações de bens de consumo (duráveis e não-duráveis) cresceram 56%. A entrada líquida de investimentos externos diretos também tem se mantido acima das expectativas<sup>8</sup>.

Esse é um cenário inegavelmente favorável, mas que não deveria afastar preocupações. De um lado, a disponibilidade de divisas que essa conjuntura proporciona tem afetado a taxa de câmbio real. Associada aos níveis (relativamente mais baixos que antes) das tarifas de importação, essa conjuntura tem permitido ganhos dos consumidores, ao pressionar diversos preços à baixa, via concorrência externa, e ganhos dos produtores, ao viabilizar acesso a bens de produção importados.

O acesso a bens e serviços mais baratos tem efeito importante para as classes menos favorecidas. Há um elemento distributivo envolvido, porque a cesta de consumo fica mais barata. Isso gera naturalmente uma demanda pela preservação do câmbio baixo e por uma redução adicional das alíquotas de imposto de importação. Supostamente, a liberação do comércio proporciona ganhos de competitividade e uma especialização genuína no comércio internacional.

Essa interpretação demanda, contudo, algumas qualificações. Primeiro, quanto à relação entre o desempenho comercial externo e a geração de postos de

---

8. Fonte: Funcex, <[www.funcex.com.br](http://www.funcex.com.br)>.

trabalho requerida para absorver a oferta de mão-de-obra disponível. Já foi sugerido na seção anterior que este é um dos mecanismos mais eficientes para a redução da pobreza e da desigualdade. A literatura sobre a experiência brasileira é rica em exercícios sobre a composição da pauta comercial e sua relação com a dotação de fatores produtivos. Em geral, os resultados indicam que as exportações brasileiras são, sobretudo, de produtos que empregam mão-de-obra em forma intensiva. Segue-se que o crescimento do saldo comercial está,

**É ilusório esperar, contudo, que a atividade exportadora possa ser uma fonte importante de emprego, dado seu peso limitado no conjunto da atividade econômica do país ■**

em princípio, associado à geração líquida de postos de trabalho.

É ilusório esperar, contudo, que a atividade exportadora possa ser uma fonte importante de emprego, dado seu peso limitado no conjunto da atividade econômica do país. O que se pode afirmar com alguma

certeza é que, dadas as características do setor exportador, o crescimento da atividade exportadora estimula a formalização dos vínculos trabalhistas.

Por outro lado, há numerosas evidências de que a abertura comercial afetou diversos setores, com conseqüências daninhas para o nível de emprego nesses setores e modificação da estrutura de demanda por trabalho, privilegiando indivíduos com maior qualificação. Assim, o efeito líquido da atividade comercial externa sobre o mercado de trabalho e sobre a desigualdade não é assegurado a priori.

Existe um período de tempo entre o momento em que se facilita o acesso a bens de produção importados e o ponto em que esse acesso se converte em ganho sistêmico de competitividade. De um lado, um cenário de maior abertura envolve ajustes na estrutura produtiva, com a redução ou o desaparecimento de alguns setores. De outro, as próprias limitações estruturais – em termos de infra-estrutura, qualificação da força de trabalho, distorções tributárias – fazem com que não seja imediata a resposta em termos de desempenho comercial.

Existe uma curva em forma de «J» (em que o segmento ascendente ao final do processo reflete desempenho comercial positivo), relacionada não apenas com os contratos de exportação e importação, mas também com as deficiências estruturais da economia e sua capacidade de resposta. Quanto mais demorado o início da retomada, maiores os custos em termos de ajuste, e maior a probabilidade de um comprometimento do desempenho futuro,

porque em situações deficitárias aumenta o desestímulo ao investimento produtivo e à capacitação da mão-de-obra. Há limitações do lado da oferta, que levam tempo até serem superadas, e que podem de fato agravar os desequilíbrios, dada a concorrência com bens e serviços importados. Esse tempo será tanto maior (maior a «barriga» da curva J) quanto maiores as limitações estruturais da economia.

No Brasil hoje, como também em outros países da América Latina, a demanda externa, elevada sobretudo por produtos primários, contribui para mascarar esse risco potencial. O excedente comercial tem lugar em paralelo a processos intensos de ajuste não compensado em diversos segmentos industriais.

A entrada de investimento direto pode contribuir para aumentar a formação bruta de capital. A condição para tanto é que esse investimento não esteja limitado à aquisição de plantas produtivas já existentes, o que caracteriza simples troca de propriedade, sem ampliação de capacidade produtiva. Investimento externo direto é (quase) sempre bem vindo, porque contribui para o fluxo de renda e amplia a oferta de bens e serviços, gerando bem-estar social. Mas é importante assegurar-se de que haja complementaridade entre o setor objeto do investimento e o restante da economia (isto é, não se constituam enclaves), que haja geração de postos de trabalho e, sobretudo, haja geração líquida de divisas para financiar a remuneração dos investidores.

Em outras palavras, do ponto de vista da cesta básica de consumo – e portanto a partir de uma ótica distributiva – é importante preservar (e eventualmente ampliar) o acesso a bens e serviços importados a preços mais baixos. Ao fazê-lo, contudo, sem uma contrapartida de políticas compensatórias para os fatores de produção impactados pela concorrência externa, corre-se o risco de afetar negativamente a competitividade de diversos setores geradores de divisas. Com isso, a capacidade de aquisição de bens e serviços importados no mercado externo pode ficar comprometida, quando houver retração da demanda externa ou redução do financiamento externo.

As políticas que contribuem para a competitividade são, no âmbito interno, aquelas que afetam a margem de valor adicionado nas atividades do comércio exterior. Elas compreendem alteração de preços relativos (variações na taxa de câmbio), incentivos fiscais e creditícios, e redução de custos por melhoria nas condições de infra-estrutura. No período recente, o que se observa

desse conjunto de possibilidades é essencialmente a preservação da estrutura de incentivos às exportações (Moreira/Panariello).

Do lado externo, o entendimento que tem orientado a ação negociadora é o de que há que se assegurar melhores condições de acesso dos bens e serviços nacionais aos principais mercados, o principal indicador sendo os esforços intensos para avançar nas negociações no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC). Também é preciso explorar as possibilidades criadas pela maior aproximação com outras economias em desenvolvimento (comércio Sul-Sul), uma vez que se supõe que, por serem mercados menos sofisticados, existe um potencial de demanda que pode vir a ser atendida por empresas de menor porte.

A intensidade das medidas de apoio interno reflete um grau limitado de prioridade. Os avanços no comércio Sul-Sul até aqui indicam que essas tentativas de aproximação não devem ser excludentes da exploração paralela de mercados desenvolvidos. A frequência e a intensidade dos acordos bilaterais e plurilaterais entre diversos outros países em desenvolvimento e países industrializados sugerem um risco potencial de desvio de comércio, afetando o tamanho do mercado disponível para os produtos brasileiros.

No caso de um país como o Brasil, com fronteira com dez outros países, pensar no comércio externo com a perspectiva de reduzir pobreza e desigualdade implica ademais tratar de forma explícita as populações em áreas de fronteira e a superação das barreiras impostas pela inexistência ou ineficiência de infra-estrutura. Há claros benefícios potenciais advindos da complementaridade.

Os dados mais recentes quanto à entrada de investimento externo direto indicam um nível importante de disponibilidade de recursos. Uma parte está relacionada com a aquisição de plantas produtivas existentes, mas também existe interesse de alguns investidores em se anteciper a um movimento que parece levar ao «grau de investimento», o qual reduzirá o custo de captação externa e aumentará a atratividade das aplicações no Brasil.

De um modo geral, contudo, o principal estímulo para esse movimento continua sendo aumentar a participação no mercado interno. São poucas as iniciativas em que a economia brasileira é vista como plataforma de exportação, e não há vinculação formal entre a entrada de recursos e a geração de divisas para financiar remessas futuras. Ou seja, a entrada líquida

de investimento externo pode vir a gerar postos de trabalho e aumentar a disponibilidade de bens e serviços para o consumo e a produção. Mas o efeito sobre a pobreza e a desigualdade não é evidente e depende de uma série de condicionantes. É mais preocupante o impacto futuro sobre as contas externas do país.

### ■ Considerações finais

Este texto procurou mostrar que o crescimento recente da economia brasileira tem contribuído, com diversas medidas de apoio social, para reduzir a pobreza e a desigualdade. No entanto, persiste uma situação que ainda deixa muito a desejar. As demandas não atendidas são afetadas pela estrutura dos gastos sociais e pela mudança do perfil demográfico da população.

Quanto à forma pela qual o setor externo pode contribuir para esse quadro, a julgar pela experiência recente, uma postura de «perfil baixo» em relação ao setor comercial externo pode afetar a própria capacidade de gera-

ção de divisas no médio prazo, se as restrições estruturais internas dificultarem a tradução do acesso a bens de produção importados em competitividade genuína. Uma política de «perfil baixo» em relação ao setor comercial poderia, em princípio, ser compensada por uma agressividade negociadora para a abertura de mercados externos. O cenário existente hoje sugere temores quanto a barreiras e ao risco de desvio de comércio. As exportações brasileiras têm um peso marginal no mercado mundial. Há, portanto, muito espaço a ser explorado. Mas isso demanda uma ênfase política mais intensa e orientada para viabilizar diversificação de pauta, superar limitações de oferta e manter atraente a atividade exportadora.

**O crescimento recente da economia brasileira tem contribuído, com diversas medidas de apoio social, para reduzir a pobreza e a desigualdade ■**

Do ponto de vista da entrada de investimentos externos, os valores elevados dos últimos anos são resultado mais de sinais de mercado que de ação de política orientada para sua atração. A expectativa é de que esse influxo venha a aumentar se o país passar a ser considerado como «grau de investimento». Não é evidente o efeito desses recursos sobre o nível de pobreza e desigualdade no país. Entretanto, como um percentual expressivo é destinado ao setor produtor de serviços, talvez seja mais clara a preocupação com a trajetória futura de geração de divisas.



Como dito ao início desta seção, o fundamental em relação ao setor externo é assegurar situações em que se possa ter razoável certeza de poder contar com um fluxo suficiente de divisas no médio e longo prazo. Os impactos sobre a redução da pobreza e da desigualdade dependem da maneira como se consiga essa geração de divisas. Idealmente, as políticas deveriam ser pensadas de modo a se atingir ambos objetivos. Para isso é preciso que essas políticas sejam desenhadas de forma apropriada. Não é claro que apenas as forças de mercado possam assegurar tantos resultados simultâneos, quando existem as deficiências conhecidas. ☒

### Referências bibliográficas

- Camargos Moreira, Heloiza e Marcos Panariello: «Os incentivos às exportações brasileiras, 1990 a 2004», Doc. LC/BRS/R.176, Cepal, Escritório no Brasil, 2006, <[www.cepal.org/publicaciones/xml/3/27863/LCBRSR176HeloizaCamargosMoreira.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/27863/LCBRSR176HeloizaCamargosMoreira.pdf)>.
- Cetrangolo, Oscar e Juan Carlos Gómez Sabaini (orgs.): *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Libros de la Cepal 93, Nações Unidas, Santiago do Chile, 2006, disponível em <[www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/27951/lcg2324e.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/27951/lcg2324e.pdf)>.
- Duarte, B.C., J.A. Carlos e J.A. Ribeiro: «Metodologia e análise do gasto social federal no período 1995-2005», IPEA, 2006, mimeo.
- IPEA: *Boletim de Conjuntura* Nº 77, 6/2007.
- Kume, Honorio, Guida Piani e Carlos F. Bráz de Souza: «A política brasileira de importação no período 1987-1998» em Carlos H. Corseuil e Honorio Kume (orgs.): *A abertura comercial nos anos 1990*, IPEA, Rio de Janeiro, 2003.

## ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Mayo de 2007

Quito

Nº 28

EL MUNDO RURAL EN LOS ANDES: **Liisa North y Luciano Martínez**. Presentación del dossier. **Tanya Korovkin y Olga Sanmiguel**, Estándares del trabajo e iniciativas no estatales en las industrias florícolas de Colombia y Ecuador. **Cristóbal Kay**, Algunas reflexiones de estudios rurales. **Luciano Martínez**, ¿Puede ser la pobreza rural ser abordada a partir de lo local? **Elizabeth Jiménez**, La diversificación de los ingresos rurales en Bolivia. **Francisco García**, ¿Un nuevo modelo rural en el Ecuador? Cambios y permanencias en los espacios rurales en la era de la globalización. **Víctor Bretón**, A vueltas con el neo-indigenismo etnófago: La experiencia propedine a los límites del multiculturalismo neoliberal. TEMAS: **John Antón**, Museos, memoria e identidad afroecuatoriana. ENSAYO GRÁFICO: **Alonso Azocar** (fotos) y **Luciano Martínez** (investigación): Ferias campesinas. RESEÑAS.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <[revistaiconos@flacso.org.ec](mailto:revistaiconos@flacso.org.ec)>. Página web: <[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)>. Pedidos y suscripciones: <[alibreria@flacso.org.ec](mailto:alibreria@flacso.org.ec)>.