

COLEÇÃO MINHAS OPINIÕES
VOL. 01

PEDRO JORGE
RAMOS VIANNA

ANÁLISE DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS DO BRASIL

O Autor é Professor Catedrático do Departamento de Teoria Econômica da Faculdade de Economia da Universidade Federal do Ceará.

Ao longo de sua vida Profissional assumiu alguns cargos importantes para sua formação acadêmica e experiência profissional.

O Professor Pedro Vianna foi chefe do Departamento de Teoria Econômica da Faculdade de Economia da UFC, Chefe do Escritório Técnico de Estudos Econômicos-ETENE do Banco do Nordeste do Brasil S/A; Membro da Junta de Diretores do Sistema BEC-BANDECE; Assessor Sênior da Secretaria de Administração e

COLEÇÃO MINHAS OPINIÕES
PEDRO JORGE RAMOS VIANNA

ANÁLISE DAS POLÍTICAS
ECONÔMICAS DO BRASIL

Planejamento do Estado do Maranhão; Assessor da Federação das Indústrias do Estado do Ceará; Diretor de Pesquisa do Instituto de Pesquisa e Estratégica Econômica do Estado do Ceará- IPECE.

O Professor Pedro Vianna é autor de mais de 300 (trezentos) trabalhos na área de economia.

O presente volume apresenta cinco artigos publicados pelo Autor. Três dos quais tratam, dos efeitos das políticas nacionais sobre a economia nordestina, principalmente das políticas externas. Dois outros são explicações didáticas. Um sobre como se formou a dívida externa brasileira na década dos oitentas do século passado. O outro trata do valor que o Governo Federal dá ao nordestino.

Embora escritos há alguns anos, exceto o último artigo, todos exploram temas ainda atuais.

O leitor encontrará neste volume a explicação do porquê da enorme dívida externa acumulada pelo Brasil e a explicação do fato de o Brasil pagar o maior "spread" entre os devedores internacionais daquela época.

Ele também ficará sabendo que na média, o nordestino só vale, para o governo federal, 45,73% do que vale o brasileiro!

Isso se dá porque o Nordeste só recebe de transferências de recursos da União, 45,73% do que o brasileiro recebe.

ISBN: 978-85-65599-46-7



COLEÇÃO:
MINHAS OPINIÕES
ANÁLISE DAS POLÍTICAS
ECONÔMICAS DO BRASIL

PEDRO JORGE RAMOS VIANNA

**COLEÇÃO
MINHAS OPINIÕES**

1º Volume

Fortaleza, 2017

**COLEÇÃO: MINHAS OPINIÕES,
ANÁLISE DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS DO BRASIL**

2017 © Pedro Jorge Ramos Vianna

Todos os Direitos reservados.

Impresso no Brasil. *Printed in Brazil.*

Impressão:

www.hbmdigital.com.br

Vianna, Pedro Jorge Ramos.

Coleção minhas opiniões: análise das políticas econômicas do Brasil /
Pedro Jorge Ramos Vianna. HBM Shopping das Cópias - Fortaleza/CE,
2017.

322 pg.

ISBN: 978-85-65599-46-7

1. Economia. 2. Política.
3. Economia Brasileira.
I. Título. II. Autor.

CDU - 338

**Para os meus filhos
Waleska Maria e André Luiz
e minhas netas Rafaela, Lara e Beatriz.**

UMA PALAVRA INICIAL

CONTRASTE

Padre Antônio Thomaz

Quando partimos no verdor dos anos,
Da vida pela estrada florescente,
As esperanças vão conosco à frente,
E vão ficando atrás os desenganos.

Rindo e cantando, céleres e ufanos,
Vamos marchando descuidosamente.
Eis que chega a velhice de repente,
Desfazendo ilusões, matando enganos.

Então nós enxergamos claramente
Como a existência é rápida e falaz,
E vemos que sucede exatamente

O contrário dos tempos de rapaz:
– Os desenganos vão conosco à frente
E as esperanças vão ficando atrás.

Nesta Introdução reproduzo este soneto do Poeta Padre Antônio Thomaz por entender que embora possa ser tomado de uma maneira muito geral, o que ele disse não necessariamente acontece com todas as pessoas na intensidade como foi explicitado.

É próprio da idade as mudanças nos sonhos de cada um de nós, mas não necessariamente, a perda das esperanças. Na altura dos meus quase 75 anos, ainda acredito que podemos ir "com as esperanças à frente", se não, não estaria lançando esta Coleção.

Como ainda tenho esperanças sobre o futuro do Brasil, mormente do Nordeste, resolvi dar uma vista d'olhos nos escritos onde eu expressei opiniões sobre diversos assuntos em economia que, vez por outra, chamaram a minha atenção.

Durante os últimos 52 anos, pelo menos, dediquei minha vida ao ensino da teoria econômica e à pesquisa sobre as economias brasileira e nordestina.

Nesta tarefa a que me impus, consegui formar muitos estudantes, alguns alcançaram muito sucesso profissional outros, sucessos acadêmicos.

Também consegui, em determinadas ocasiões, ser ouvido por líderes empresariais e políticos. Destaco aqui uma palestra que fiz na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas, da Assembleia Nacional Constituinte, em abril 1987, sob o título “Uma Proposta de Reforma Fiscal”, onde propus a mudança do sistema tributário nacional. Também destaco, o trabalho como coordenador de planos de desenvolvimento, de governo e de instituições, como foi o caso do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável do Estado do Maranhão, para o Governo José Reinaldo Carneiro Tavares, elaborado no segundo semestre de 2003.

Também vale ressaltar os inúmeros trabalhos, conferências, reuniões que realizei e participei como Chefe do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste -ETENE, do Banco do Nordeste do Brasil S.A., ou como Diretor de Pesquisa do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará-IPECE. Ou, ainda, como Consultor da Federação das Indústrias do Estado do Ceará-FIEC. Mas este esforço talvez tenha passado despercebido por muita gente que acha a ciência econômica como um assunto muito árido ou até mesmo “insosso”.

Entretanto, por mais que não se goste dessa matéria, não se pode ignorar que ela é a “força motriz” das nossas vidas, haja vista que tudo depende dela.

Como muito dos assuntos que foram tratados nesses meus escritos ainda persistem como problemas, revivê-los pode levar a algumas reflexões por parte daqueles que hoje formam a liderança política e econômica do Brasil.

À época em que os escrevi, o fiz acreditando que com meus escritos, estaria ajudando a melhorar o ensino da ciência econômica e a formação de uma mentalidade pública voltada para o bem-estar da população.

Pautei minha conduta como professor e como economista sempre defendendo o uso correto dos ensinamentos da ciência econômica por parte dos economistas, a ética e a vontade de lutar pelo bem comum por parte dos políticos e da classe empresarial.

Assim, parafraseando São Paulo, “lutei um bom combate”.

Nessa luta, sempre coloquei a correção no uso da ciência econômica, a clareza e a franqueza

no escrito, e a amplitude do argumento, como marcas orientadoras das minhas posições.

Vale ressaltar que sou de opinião que o papel principal do economista dentro da sociedade é analisar com o maior senso crítico e toda a isenção acadêmica, as ações dos governantes e da classe dominante da população, pois é deles a reponsabilidade maior pelo bem-estar desta.

Desta forma, o maior número desses escritos pode ser colocado dentro desse enfoque.

Olhando para essa coleção de trabalhos posso dividi-la em quatro tópicos:

a) aqueles onde analiso a política econômica como instrumento para se alcançar, ou não, o desenvolvimento econômico do Nordeste ou do Brasil. Este será o primeiro volume.

b) aqueles onde critico alguns líderes políticos (governadores) por suas atitudes, o qual será o segundo volume.

c) aqueles destinados a explicitar alguns aspectos da teoria econômica e, finalmente, formando o terceiro volume;

d) aqueles escritos por razões pessoais, que formará o quarto.

As reproduções aqui apresentadas o são conforme o original. Sem mudar uma vírgula do que foi escrito. Isto porque ainda sou de opinião que os aspectos tratados não sofreram grandes modificações ao longo desses 50 anos.

Esta Coleção, enfim, talvez seja mais um legado de um pai e de um Nordestino que acredita nesta Região. Não custa tentar rememorar a minha posição, enquanto cidadão e economista, na tentativa de mostrar como se poderia lutar por uma melhor administração pública, por uma maior difusão da ciência econômica, pelo maior bem-estar da população, mormente da população nordestina.

PRIMEIRO VOLUME – ANÁLISE DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS NO BRASIL

- i. APRESENTAÇÃO
- ii. DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE.
ANÁLISE E ALTERNATIVAS
- iii. A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS
NORDESTINOS VIA COMÉRCIO TRIAN-
GULAR: ALGUNS COMENTÁRIOS
- iv. ANÁLISE DOS EFEITOS DAS POLÍTICAS DE
COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL SOBRE O
SETOR EXTERNO NORDESTINO. 1948 –
1979.
- v. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA
ANÁLISE DIDÁTICA
- vi. QUANTO VALE UM NORDESTINO PA-
RA O GOVERNO FEDERAL. O ALFABE-
TO DA MISÉRIA..

O primeiro trabalho, aqui reproduzido, sob o título “Desenvolvimento do Nordeste. Análise e Alternativas”, foi escrito em 1978 e obteve o Primeiro Lugar no Segundo Concurso Interno de Monografias, promovido pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A, em 1978.

Complementando o argumento utilizado no trabalho acima citado, reproduzo o artigo publicado na Revista Econômica do Nordeste, Vol. 11, Nº 2, pp. 231-252, Abr/Jun 1980, sob o título "A Transferência de recursos nordestinos via comércio triangular: Alguns comentários".

Os dois trabalhos seguintes tratam de aspectos sobre as políticas de economia externa do Brasil. Um deles trata dos efeitos das políticas de comércio exterior sobre a economia nordestina, o qual foi publicado na Revista Econômica do Nordeste, Vol. 12, Nº 2, pp. 306-393, Abr/Jun 1981, sob o título "Análise dos Efeitos das Políticas de Comércio Exterior do Brasil sobre o Setor Externo Nordestino. 1948-1979". O outro, intitulado "

Política Externa Brasileira: Uma Análise Didática", escrito em 1984 e publicado pela Revista Indústria e Produtividade. Coleção José Ermírio de Moraes, Nº 7, 1984, da Confederação Nacional da Indústria, analisa, didaticamente, a formação da dívida externa do Brasil.

Finalmente, o último trabalho deste Primeiro Volume da presente Coleção, é um texto ainda inédito e que tem o título "Quanto vale um Nordeste para o Governo Federal. o Alfabeto da Miséria.

Sumário

CAPÍTULO 1 DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE: ANÁLISE E ALTERNATIVAS	19
INTRODUÇÃO	21
1.1. OS RESULTADOS EMPÍRICOS DE QUASE DUAS DÉCADAS DE PLANIFICAÇÃO.....	23
1.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA DE PLANIFICAÇÃO DA ECONOMIA NORDESTINA	38
1.2.1. AS FALHAS DE CONCEPÇÃO DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO.....	43
1.3. AS FALHAS DE EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO NORDESTINO	55
1.3.2. O Sistema de Avaliação de Projetos da SUDENE	59
1.4. ALGUNS ASPECTOS POLÍTICOS NA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DA SUDENE	63
1.5. AS PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – ALGUMAS SUGESTÕES DE POLÍTICAS	64
ANEXO AS RELAÇÕES FUNDAMENTAIS EM UM MODELO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO	76
REFERÊNCIAS.....	84
CAPÍTULO 2 A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS NORDESTINOS VIA COMÉRCIO TRIANGULAR: ALGUNS COMENTÁRIOS.....	87
INTRODUÇÃO	89

A METODOLOGIA DO GTDN	90
ESTIMATIVAS DA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS COM A METODOLOGIA GTDN	96
UMA NOVA MEDIDA DE TRANSFERÊNCIA: SUGESTÃO	98
CONCLUSÕES.....	110
BIBLIOGRAFIA	117

CAPÍTULO 3 ANÁLISE DOS EFEITOS DAS POLÍTICAS DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL SOBRE O SETOR EXTERNO NORDESTINO. 1948 – 1979.....	121
INTRODUÇÃO	123
3.1. O SUPORTE TEÓRICO.....	129
3.2. ESTIMATIVA DOS EFEITOS DE POLÍTICAS EXTERNAS NACIONAIS SOBRE A ECONOMIA NORDESTINA.....	148
3.3. CONCLUSÕES.....	249
BIBLIOGRAFIA	251

CAPÍTULO 4 Política Externa Brasileira: Uma Análise Didática	259
INTRODUÇÃO	261
4.1. POLÍTICA EXTERNA	262
4.2. AS POLÍTICAS TARIFÁRIA, CAMBIAL E DE PROMOÇÃO.	269
4.3 A POLÍTICA DE ENDIVIDAMENTO EXTERNO	288
BIBLIOGRAFIA	306

CAPÍTULO 5 QUANTO VALE UM NORDESTINO PARA O GOVERNO FEDERAL. O ALFABETO DA MISÉRIA.....	309
5.1. SERÁ QUE ALGUÉM SABE A RESPOSTA?	312
5.2. AS ESTATÍSTICAS DO VALOR DO NORDESTINO PARA O GOVERNO FEDERAL.....	314
BIBLIOGRAFIA.....	321

CAPÍTULO 1

DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE: ANÁLISE E ALTERNATIVAS

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tenta mostrar as perspectivas de desenvolvimento do Nordeste a partir de uma análise de alguns indicadores econômicos e sociais já conhecidos e de uma breve e parcial análise do sistema de planejamento estabelecido pela SUDENE. Nossa análise se restringe, portanto, aos objetivos globais estabelecidos no 1º, 2º, 3º e 4º Planos Diretos da SUDENE. Por absoluta falta de dados não examinaremos os programas regionais do I e II PND.

A análise dos diversos aspectos econômicos e sociais do Nordeste, mostra que houve uma transformação bastante acentuada na Região nestas últimas duas décadas. Em termos dos aspectos econômicos, principalmente de infraestrutura, as transformações são irrefutáveis. O Nordeste é hoje uma região plenamente integrada ao resto do País. Estradas pavimentadas de boa qualidade cortam a Região em todos os quadrantes. Os nordestinos já se comunicam com todo o País e com inúmeros países estrangeiros, através de um perfeito sistema de comunicações. O número de estudantes universitários teve um acréscimo sem prece-

dentes. O parque industrial da Região já é bastante diversificado.

Entretanto, há atualmente uma opinião generalizada entre a maioria dos economistas que estudam o desenvolvimento do Nordeste de que o crescimento da Região foi insuficiente. A imprensa, periodicamente, veicula opiniões das mais diversas autoridades acerca do “fracasso” da SUDENE. E até algumas autoridades federais já vieram a público contestar o papel da SUDENE, o mecanismo de incentivos fiscais ou o próprio desenvolvimento da Região. Qual o porquê de tudo isso? A resposta a esta difícil pergunta é tentada nos itens 2 e 3 deste estudo. O último item é destinado à apresentação de algumas sugestões do que possivelmente poderia ser feito a fim de que a Região apresentasse em anos futuros um crescimento mais harmonioso e equitativo, equilibrado e contínuo.

Tendo em vista a exiguidade de tempo e espaço nossos comentários serão de caráter geral, porém baseados em evidências estatísticas, em alguns instrumentos de análise econômica ou em informações de vários estudiosos da problemática econômica nordestina com quem mantivemos diversas entrevistas. Em outras

palavras, evitaremos ao máximo o uso de juízo de valor, muito embora as nossas opiniões possam, também, ser baseadas em interpretações pessoais dos fenômenos estudados.

1.1. OS RESULTADOS EMPÍRICOS DE QUASE DUAS DÉCADAS DE PLANIFICAÇÃO

Após quase duas décadas de planificação da economia nordestina, os resultados obtidos não podem ser considerados dos mais auspiciosos. Antes de tentarmos quantificar os resultados dessa planificação é preciso que façamos alguma qualificação acerca do conceito de desenvolvimento econômico.

Quando os economistas falam em desenvolvimento econômico geralmente o fazem em termos comparativos e geralmente o objeto da comparação são alguns parâmetros econômicos, tais como: PIB, Renda per capita, Valor da Transformação Industrial (VTI), nível de desemprego, etc. Estas variáveis econômicas não representam, no entanto, o nível de bem-estar da população de forma que a comparação entre a mesma variável para duas regiões diferentes (ou países) pode, na realidade, nada significar. Dizer, por exemplo, que renda per capita do nordestino é um terço da renda do brasileiro em geral, não tem nenhum signifi-

cado se não se souber qual o poder de satisfação das necessidades da sociedade que cada uma dessas rendas representa.

Assim, a variável relevante para efeito de comparação deveria ser o bem-estar da sociedade. Entretanto medir esta variável é, no atual estágio da Teoria Econômica, completamente impossível, razão por que devemos nos ater aos poucos parâmetros, econômicos e sociais, que estão disponíveis no momento. Infelizmente os dados estatísticos no Brasil não são apresentados com a continuidade desejável, por isso é que alguns parâmetros aqui apresentados não são encontrados em uma série temporal muito longa, sendo que alguns deles são disponíveis apenas para um ano. Como, no entanto, eles são tomados com o objetivo primordial de uma comparação entre Nordeste e o Brasil no seu todo, o uso desses indicadores nos dará uma ideia acerca da real situação da população nordestina em confronto com a população brasileira.

Para fazer esta comparação escolhemos três conjuntos de indicadores: o primeiro conjunto é constituído das variáveis que representam produto ou renda, no caso, Produto Interno Bruto, Produto Interno Bruto per capita, Valor da

Transformação Industrial e Remuneração Média da População Economicamente Ativa (PEA). O segundo conjunto se compõe de variáveis que indicam a disponibilidade de serviços básicos para a população. Finalmente, o último conjunto é formado por variáveis que indicam o esforço do Governo ao longo dos anos em provar a população de um melhor nível de vida.

Como se pode deduzir facilmente, o primeiro conjunto é constituído daquelas variáveis econômicas que por si só nada dizem, mas que se analisadas ao longo dos anos podem dar uma ideia do crescimento econômico da região. O segundo conjunto poderia representar uma medida de bem-estar social. O último conjunto possibilitará uma visualização do esforço governamental o sentido de satisfazer algumas necessidades fundamentais da sociedade.

No que diz respeito às variáveis de produto e renda, os dados apresentados na Tabela 2.1 nos levam a acreditar que a situação da economia nordestina em relação à economia brasileira não variou substancialmente ao longo desses anos de planificação. De fato, a participação do PIB Nordestino no Produto Interno Nacional não variou significante no período 1939-1975, tendo havido um decréscimo de 16,70% para 15,21%. Mesmo considerando

que a população nordestina passou de 35 para 30% da população brasileira, os dados disponíveis indicam que o PIB per capita do Nordeste em comparação ao PIB per capita do Brasil também decresceu: pelo menos no período que vai de 1965 a 1972. O mesmo fenômeno de deterioração ocorre com o Valor da Transformação Industrial: o VTI do Nordeste em comparação com o VTI do Brasil cai de uma participação de 10,9% em 1940 para uma participação de 5,8% em 1970.

Como já foi dito anteriormente, estas variáveis apenas indicam que a situação econômica do Nordeste vis-à-vis a situação econômica do Brasil não variou substancialmente. Mas seria possível que a população nordestina tivesse auferido um ganho de bem-estar dos mais altos, bastando para isso que o PIB per capita, por exemplo, tivesse triplicado. Nesse caso bastaria que o PIB brasileiro também tivesse triplicado e a relação entre os dois permaneceria a mesma, o que não implicaria que o nordestino não tivesse auferido do progresso econômico ocorrido no país durante o período estudado.

Tabela 2.1
ALGUNS INDICADORES ECONÔMICOS DO
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

ANOS	Participação Relativa do PIB Nordeste no PIB Brasileiro % (a custo de fatores) (1)	Participação Relativa do PIB per capita Nordestino no PIB per capita Brasileiro % (a preço de Mercado) (2)	Participação do VTI Nordestina no VTI Brasileira (%) (3)	Remuneração Média do PEA Nordestina em Termos da Remuneração Média da PEA Brasileira (%) (4)
1939	16,70	...	...	...
1940	...	...	10,9	...
1947	15,50	...	...	...
1950	14,60	...	9,5	...
1955	12,60	...	...	...
1960	14,80	...	7,7	85,92
1965	15,30	51,6	...	...
1966	...	49,9	...	...
1967	...	50,6	...	...
1968	14,50	50,2	...	...
1969	...	49,3	...	...
1970	12,20	47,8	5,8	55,67
1971	...	48,4	...	...
1972	...	48,9	...	...
1973	15,14	...	...	...
1974	14,73	...	...	...
1975	15,21	...	...	...

Fontes:

(1) Contas Nacionais; FGV; várias publicações; Desempenho da Economia Regional – 1975; MINTER/SUDENE - 1976

(2) II Plano Nacional de Desenvolvimento; Programa de Ação do Governo para o Nordeste – 1975/1979; MINTER/SUDENE – 1975

(3) Baer, W. e Geiger, P.P. ; "Industrialização, Urbanização e a Persistência das Desigualdades Regionais no Brasil" em Baer, Geiger e Haddad (eds.) Dimensões do Desenvolvimento Brasileiro. Editora Campus, 1978.

(4) Langoni, C. G. ; Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil (Editora Expressão e Cultura, Rio, 1973)

Mas, o que dizer da remuneração média da PEA? O que ela significa? Vemos que entre 1960 e 1970 a remuneração média da PEA nordestina passou de 85,92% da remuneração média da PEA brasileira para 55,67%. Se os custos da “cesta” de bens e serviços necessários para que se obtenha um razoável nível de bem-estar mantiverem a mesma proporção que a remuneração média, então não houve mudança significativa no bem-estar da PEA nordestina em comparação com a PEA brasileira. Porém, se o custo dessas “cestas” for o mesmo em ambas as regiões, então fica claro que a PEA nordestina de 1970 está em situação inferior quando comparada com a PEA brasileira, que em 1960. Mas mesmo assim não podemos afirmar que a PEA nordestina piorou de situação em termos absolutos: ela apenas não melhorou tanto como a PEA brasileira.

Assim, dos dados apresentados na Tabela 2.1 à única conclusão que se pode chegar é que, em relação ao Brasil e no que diz respeito às variáveis utilizadas, o Nordeste não melhorou sua situação, havendo, inclusive, indícios de que tal situação tenha se deteriorado. Mas, repetimos isso não quer dizer que o Nordeste não tenha

se desenvolvido, indica apenas que a Região não se desenvolveu tanto quanto o Brasil.

Esse crescimento pode ser facilmente detectado, quando se analisa a Renda Interna do Nordeste a preços constantes. De acordo com os dados das Contas Nacionais fornecidos pela Fundação Getúlio Vargas¹. A Renda Interna do Nordeste, a preços de 1976, cresceu de um montante de 24,914 bilhões de cruzeiros em 1949 para 43,076 bilhões em 1959 e 67,162 bilhões de cruzeiros em 1970.

Um reflexo desse crescimento poderia ser o aumento das disponibilidades de serviços básicos, tais como estradas pavimentadas, potência energética instalada e aparelhos telefônicos. Estas três variáveis constituem o segundo conjunto de indicadores a que nos referimos acima e que podem representar uma melhoria do bem-estar da sociedade. Os dados da Tabela 2.2 indicam que a disponibilidades por 1.000 habitantes de todas as variáveis escolhidas cresceram bem mais no Nordeste do que para o Brasil como um todo. Assim é que a

¹ FGV/IBRE: Contas Nacionais, Revisão e Atualização. Rio de Janeiro, 1977

disponibilidade de estradas pavimentadas, no período 1955-1973, cresceu 13,44 vezes no Nordeste contra um crescimento de apenas 9,22 vezes no Brasil; a potência energética instalada (no período que vai de 1960 à 1974) aumentou 4,29 vezes no Nordeste contra um acréscimo de 2,79 vezes para o Brasil; e, finalmente, no período que vai de 1962 à 1974, o número de aparelhos telefônicos, por 1.000 habitantes, no Nordeste aumentou 2,46 vezes enquanto que para o Brasil este aumento foi de 1,40 vezes. Deve-se chamar a atenção, no entanto, para o fato de que mesmo com este substancial aumento das disponibilidades dos serviços acima citados, a situação no Nordeste ainda é de inferioridade quando se comparam estas mesmas disponibilidades para a população brasileira. Somente para a disponibilidade de estradas pavimentadas a situação nordestina se aproxima da do Brasil. Para as outras duas variáveis, a situação em 1974 indicava que para cada 1.000 habitantes o Brasil possuía 2,56 vezes a potência energética instalada no Nordeste e 3,30 vezes o número de aparelhos telefônicos disponíveis.

Tabela 2.2
DISPONIBILIDADE DE SERVIÇOS PÚBLICOS
NO NORDESTE E BRASIL

Anos	Rede Pavimentada Federal		Potência Instalada (Kw)		Aparelhos Telefônicos	
	Km por 1.000 habitantes ¹		por 1.000 habitantes ²		Por 1.000 habitantes ³	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
1950	...	...	8,46	...	...	...
1955	0,02517	0,03919	18,43	...	...	...
1957	0,03519	0,05205	...	...	...	...
1960	0,06590	0,12704	15,30	60,25	...	...
1961	...	...	21,45	65,28	...	...
1962	...	...	...	...	2,68	15,59
1963	0,09543	0,16108	22,18	81,65	3,10	16,52
1964	...	...	...	...	3,21	16,31
1965	0,10512	0,16169	24,75	86,95	3,46	16,68
1966	...	...	...	...	3,67	16,71
1967	0,11774	0,17527	32,64	91,17	3,88	17,23
1968	0,15086	0,22188	30,99	95,25	4,34	14,58
1969	0,18960	0,24574	...	...	4,61	16,13
1970	0,22243	0,25926	34,95	119,75	...	...
1971	0,24779	0,28527	47,23	131,43	5,21	18,35
1972	0,27298	0,30052	51,42	139,11	5,48	19,31
1973	0,33830	0,36149	59,08	152,87	6,39	20,65
1974	...	...	65,65	168,12	6,59	21,77

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, FIBGE, Vários anos.

Vimos acima que as variáveis regionais de renda e produto, bem como as variáveis referentes às disponibilidades de alguns serviços básicos, embora tenham crescido (substancialmente ou não), mesmo assim estão bem abaixo dos valores dessas mesmas variáveis para o Brasil no seu todo. Assim, caberia agora a pergunta. Qual o esforço dispendido pelo Governo Federal no sentido de corrigir esta discrepância? Infelizmente não dispomos de muitos dados para responder a esta pergunta mas é possível apresentar algumas evidências acerca da ação do Governo Federal no Nordeste e no Brasil.

Os dados da Tabela 2.3 revelam que os gastos públicos no Nordeste, quando comparados com os gastos da União no País, apresentam uma tendência ligeiramente declinante. Mas o que é mais surpreendente é que uma Região que tem $\frac{1}{5}$ da área e $\frac{1}{3}$ da população do País absorva apenas, em média, 7,5% dos gastos totais da União. Se desmembrarmos um pouco estes gastos federais, vemos que esta tendência declinante também existe quando comparamos os gastos da União no Nordeste e no Brasil em Educação, Saúde e Pessoal e

Investimento. Os dados sobre estes gastos específicos estão contidos na Tabela 2.4, 2.5 e 2.6, onde se vê nesta última que as despesas federais, per capita, no Nordeste, representavam 52,1% em 1962 dessas despesas no Brasil passando, em 1967, a representar apenas 40,5% daquele total.

Mas há indícios de que a situação dos gastos com saúde tenha se modificado um pouco nos anos 70 por que se compararmos o número de leitos em hospitais e de médicos existentes no Nordeste com aqueles existentes no Brasil, vemos que o Nordeste que em 1960 detinha 13,6 e 12,6% do número de leitos e de médicos do total do Brasil, passou em 1973 a contar com 15,6 e 16,3%, respectivamente. A não ser que esta melhora represente um aumento de investimentos privados na área da saúde, fenômeno para o qual não temos evidência.

As conclusões a que podemos chegar depois da apresentação dos indicadores econômicos e sociais são ainda um pouco confusas por que se por um lado a comparação Nordeste-Brasil apresenta quase sempre um comportamento descendente, por outro lado existem alguns indícios de que houve uma certa melhoria de vida para a população nordestina.

Assim, será interessante examinarmos alguns indicadores sociais, não comparando o Nordeste em termos de Brasil, mas a situação de cada Região e do Brasil como um todo. A Tabela 2.7 apresenta alguns indicadores sociais para o ano de 1970, exceção apenas para o último deles (desemprego visível) que se refere ao último trimestre de 1973.

É possível que existam outros indicadores pelos quais se pudesse chegar a conclusões mais otimistas. É possível até que estes mesmos indicadores aqui tabulados apresentem melhores valores em anos mais recentes. Infelizmente não nos foi possível conseguir nem outros indicadores, nem os constantes das Tabelas 2.1 a 2.7 para anos mais recentes. Assim, com as evidências de que dispomos, não podemos chegar a outra conclusão que não seja a seguinte: o sistema de planejamento empregado a partir do começo dos anos 60 para a orientação da economia nordestina se provocou uma melhoria nas condições econômicas da Região, esta melhoria não foi suficiente para mudar a posição do Nordeste em termos do Brasil. O mais importante, no entanto, é que as condições de vida do nordestino não apresentaram melhoria significativa, sendo que no começo da presente década, o Nordeste ainda

apresentava o maior índice de desemprego do país, a menor expectativa de vida e o maior índice de analfabetismo da nação brasileira. Será possível que esta situação tenha se modificado de 1970 para cá?

Tabela 2.3
DESPESA FEDERAL NO NORDESTE E NO BRASIL
1961-1974 (a preços correntes)

Anos	Despesas Federais no NE. (A)	Despesas Federais no BR (B)	Relação A/B
1961	30,3	419,9	0,0722
1962	66,7	726,7	0,0918
1963	112,4	1.277,6	0,0880
1964	149,8	2.770,7	0,0541
1965	271,7	4.412,9	0,0616
1966	487,2	6.138,6	0,0794
1967	833,2	8.173,0	0,1019
1968	1.019,6	11.542,9	0,0883
1969	1.214,6	18.651,5	0,0651
1970	2.188,7	28.115,7	0,0778
1971	2.184,6	26.142,5	0,0836
1972	2.581,5	38.198,3	0,0676
1973	3.071,3	50.766,9	0,0605
1974	4.204,7	71.749,8	0,0586

Fontes: (A) ALBUQUERQUE, R.C. ; "Alguns Aspectos da Experiência Recente de Desenvolvimento do Nordeste", em Pesquisa e Planejamento Econômico, Vol. 6, Nº 2, Agosto 1976.

(B) Anuário Estatístico do Brasil, 1974 e 1976

Tabela 2.4
PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS GASTOS
COM SAÚDE PÚBLICA E COM EDUCAÇÃO E
CULTURA, POR REGIÃO

Regiões	% GASTOS					
	SAÚDE PÚBLICA			EDUCAÇÃO E CULTURA		
	1951	1960	1970	1951	1960	1970
NORTE	1,8	2,2	3,2	1,3	1,6	1,8
NORDESTE	12,8	10,7	11,2	12,2	8,4	9,7
SUDESTE	77,1	73,0	69,9	70,3	62,5	65,0
SUL	7,9	12,8	8,7	15,2	25,6	18,9
CENTRO-OESTE	0,6	1,3	7,0	1,0	1,9	4,6
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: BAER, W. ; MAIMON, D. a GEIGER, P.P. ; "O Impacto Regional das Políticas Econômicas no Brasil", FIBGE, 1977 (mimeografado)

Tabela 2.5
DESPESA DO GOVERNO FEDERAL
(Pessoal + Investimento)
(em Cr\$ 1.000 de 1970)

ANOS	NORDESTE	BRASIL	NE/BR
1962	1.020.119	4.723.741	0,216
1967	535.114	4.254.331	0,126

Fonte: COCENE, Estudo N° 1, 1971, pág. 78

Tabela 2.6
DESPESA "PER CAPITA" DO GOVERNO FEDERAL
(Pessoal + Investimento)
(Em Cr\$ 1.000 de 1970)

ANOS	NORDESTE	BRASIL	NE/BR
1962	43,30	83,15	0,521
1967	20,09	49,63	0,405

Fonte: COCENE, Estudo N° 1, 1971, pág. 80

Tabela 2.7
ALGUNS INDICADORES SOCIAIS,
POR REGIÃO, 1970

	REGIÕES					BRASIL
	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	
1. Matrícula do Ensino Primário, 1º e 2º Ciclo, como % da População em Idade Escolar	42,32	36,27	54,71	51,59	47,55	47,49
2. Matrículas do Curso Superior, por 1.000 habitantes	2,41	2,11	7,10	4,10	2,70	3,55
3. Taxa de Alfabetização das Pessoas de 5 anos e mais em cada Região	54,3	39,2	71,6	70,1	56,9	60,3
4. Domicílios servidos com Abastecimento d'água (% sobre o total de domicílios)	19,2	12,4	51,6	25,3	19,9	32,8
5. Domicílios servidos com Instalações Sanitárias (% sobre o total de domicílios)	62,0	29,1	77,9	71,3	50,5	60,6
6. Expectativa de vida (ao nascer) da População	54,2	49,1	56,8	61,9	57,5	53,4
7. Desemprego Visível Total (*)	2,3	8,7	6,4	3,1	2,2	6,1

Fonte: FIBGE – Censo Demográfico, 1970. (*) PNAD, 49 Trimestre de 1973

Tomando-se os gastos federais como referência, a resposta é que possivelmente nada tenha mudado substancialmente: o crescimento econômico e social do Nordeste possivelmente seguiu seu crescimento vegetativo seguindo o fluxo do próprio crescimento do País, porém, sem maiores ganhos de posição no que diz respeito ao bem-estar da sociedade.

Tendo sido o Nordeste o palco da primeira tentativa de planejamento regional do País, bem como palco de um experimento de políticas essencialmente voltadas para o crescimento de uma região, tais como os Incentivos Fiscais da SUDENE, pergunta-se: quais foram as possíveis falhas embutidas no Programa de Desenvolvimento do Nordeste que determinaram tão fraco desempenho da economia da Região? A resposta a esta pergunta será tentada logo a seguir.

1.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA DE PLANIFICAÇÃO DA ECONOMIA NORDESTINA

Os parâmetros apresentados e comentados no item precedente nos levaram a concluir que o sistema de planejamento econômico em operação no Nordeste desde os primórdios dos anos 60 não conseguiu seu objetivo principal –

expresso em todos os planos e documentos oficiais que trataram da problemática nordestina – que era a diminuição da disparidade (qualquer que seja a definição que se lhe dê) entre o Nordeste e as regiões mais ricas do Brasil.

Assim, no que se segue, tentaremos detectar algumas particularidades da planificação posta em prática na Região que, de princípio, embutiriam distorções latentes e antagônicas no decorrer da execução dos planos. Isto é, tentaremos mostrar que a própria concepção do planejamento nordestino já trazia em seu âmago elementos conflitantes que necessariamente agiriam como agentes desestabilizantes, o que impediria a consecução do objetivo colimado.

Afora as falhas que poderíamos chamar de “falhas de concepção” existiram os erros de operacionalidade. Estes ocorridos em fases posteriores à elaboração dos planos, como contingência das dificuldades de executar o programado ou por ignorância dos órgãos e indivíduos executores dos planos.

Dentre os erros de concepção alinharemos os seguintes: a) o próprio objetivo central do programa que era a diminuição das disparidades regionais já é uma concepção míope do problema nordestino. O que era e é necessário é a diminuição da pobreza absoluta em que vive a grande maioria da população do Nordeste. Esta ênfase no problema da disparidade levou, então, os técnicos encarregados do planejamento a tomar o crescimento da renda (ou produto) como a variável central do modelo o que conseqüentemente acarretou o segundo erro de concepção; b) o uso de um modelo de crescimento tipo Harrod-Domar onde a formação bruta de capital é o remédio de todos os males. A consequência disso é que se teria sempre uma visão de curto prazo onde o fator importante é o efeito multiplicador dos investimentos. Assim sendo a ênfase deveria ser dada à industrialização, a atividade “dinâmica” por excelência, e para tanto os conceitos de produtividade e competitividade passaram a constituir-se os dois pontos focais do programa de industrialização e aí cometeu-se o terceiro engano; c) a economia nordestina seria planejada pelo Governo, mas o grande

executor da tarefa de desenvolvimento do Nordeste seria o setor privado. Por que a indústria nascente no Nordeste teria que ser competitiva, os mecanismos de mercado é que deveriam prevalecer. Finalmente um último erro de concepção, este de caráter mais político que econômico; d) os órgãos já existentes para solução de problemas econômicos na Região tais como o DNOCS, a CHESF, o BNB, etc., todos trabalhariam em acordo com a SUDENE, mas não subordinados aos planos de desenvolvimento daquela Superintendência. Cada um tinha (e continuam tendo) suas políticas próprias de desenvolvimento. E como era de se esperar, tais planos não necessariamente são convergentes.

Desta forma, havia uma série de fatores que desde o início dos programas de desenvolvimento já poderiam ser tidos como aprioristicamente em conflito com a ideia central de desenvolver a Região Nordeste. Faremos logo a seguir alguns comentários mais detalhados sobre cada uma das falhas acima citadas, mas, antes, falemos de alguns erros que comprometeram sobremaneira a operacionalidade dos programas.

O primeiro grande problema com a operacionalidade do sistema dizia respeito ao montante dos recursos alocados aos planos: a parte destinada ao principal programa dos planos, a industrialização, ficava completamente fora de controle não só em termos de montante como em termos de cronograma e os recursos para programas básicos, ficavam a mercê da boa vontade das autoridades monetárias federais, estas completamente desvinculadas do Programa Nordeste.

Outro importante problema que surgiu na operacionalização dos planos foi a incapacidade técnica da SUDENE em estabelecer critérios sociais de seletividade das indústrias a serem instaladas no Nordeste. E os mesmos critérios econômicos adotados revelaram-se falhos por falta de pessoal qualificado para a análise de projetos mais complexos ou por falta de um conhecimento mais profundo da própria Região.

Finalmente, algumas das mais importantes metas estabelecidas nos planos requeriam um poder político por parte da SUDENE que jamais lhe foi dado. E, assim, de metas elas se transformaram em quimeras.

Após essas breves referências aos fatores que, em nossa opinião, contribuíram para minimizar os efeitos do planejamento econômico da Região Nordeste passemos a comentá-los, um a um, agora, um pouco mais detalhadamente.

1.2.1. AS FALHAS DE CONCEPÇÃO DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO

1.2.1.1. A Redução das Disparidades Regionais

Como já foi dito anteriormente a redução das disparidades regionais como objetivo econômico de um plano não tem sentido por que ela pode ser alcançada das mais diferentes maneiras, entre as quais existem métodos não-econômicos e antissociais. Por exemplo, seria bastante que o Sudeste, por uma calamidade qualquer, passasse a apresentar taxas negativas de crescimento e o Nordeste simplesmente não crescesse (apresentasse taxa de crescimento igual a zero). Nesse caso as disparidades entre as duas regiões se reduziriam. Mas há de se argumentar que a concepção era diminuir as disparidades regionais com crescimento, isto é, o Nordeste haveria de crescer a uma taxa maior que a taxa de crescimento das outras regiões. Muito bem, tomemos a renda

atual do Nordeste que é em torno de 15% da renda do Brasil. Admitamos que o Brasil continue a crescer à taxa histórica de 7% ao ano e que o Nordeste obtenha um crescimento continuado de 10% ao ano, taxa bastante elevada para os padrões de desenvolvimento: seriam necessárias mais de 60 anos para que o Nordeste conseguisse atingir pouco mais de 35% da renda do Brasil. Mas uma pergunta ainda caberia: quem garante que a população futura estará em melhor nível de bem-estar que a atual? E se esse crescimento fosse altamente concentrador? Então uma reduzida parte da população seria beneficiada enquanto a grande maioria talvez não gozasse dos benefícios do desenvolvimento.

Mas o grande defeito do objetivo da diminuição das disparidades regionais não é pelo objetivo e si, que em bora sem sentido pode até ser muito louvável, e sim porque este objetivo levou os técnicos encarregados do planejamento a uma posição viesada face ao problema do subdesenvolvimento. Para eles o fator principal para o crescimento econômico era a disponibilidade de capital e aí ao sistema capitalista vigente concentrador pela sua própria

essência, juntou-se o próprio Governo a fornecer capital ao custo quase-zero, o que tornou o sistema de planejamento instalado altamente concentrador. E a prova disso é que não só ocorreu concentração de renda individual (a pobreza absoluta do nordestino não diminuiu e a PEA da Região está mais mal remunerada atualmente que antes da planificação) como ocorreu concentração espacial: os dois Estados mais ricos antes dos programas de desenvolvimento foram os que mais se aquinhoaram dos benefícios do desenvolvimento.

Assim, esqueceram-se os planejadores de que talvez muito mais importante que a disponibilidade de um fator seja sua melhor distribuição (alocação) e sua melhor composição com outros fatores. Esqueceram-se os planejadores que tão importante quanto a disponibilidade de capital é a disponibilidade de mão de obra qualificada e consciente de seu papel como agente propulsor do desenvolvimento. Esqueceram-se os planejadores que tão importante quanto a disponibilidade do capital é a disponibilidade de tecnologias adequadas e voltadas para o uso de recursos disponíveis. Enfim, a visão viesada de que desenvolvimento é si-

nônimo de disponibilidade de capital, levou os planejadores a adotarem um modelo de crescimento do tipo Harrod-Domar, o qual será objeto de discussão no próximo item.

1.2.1.2. O Modelo de Crescimento Adotado

Embora jamais tenha sido explicitado em qualquer documento oficial que tratasse do problema de desenvolvimento do Nordeste, o enfoque dado pelas autoridades responsáveis pela planificação da economia da Região ao problema leva, necessariamente, a concluir-se que referidas autoridades tinham em mente um modelo de crescimento onde a taxa de acumulação do capital e a taxa de crescimento da população eram as variáveis cruciais no combate ao subdesenvolvimento ou, em outras palavras, raciocinavam elas em termos de um modelo tipo Harrod-Domar. Assim é que se estabeleceu como programa prioritário a industrialização do Nordeste e como metas complementares, o povoamento de áreas desabitadas da Amazônia através da emigração de nordestinos, além de se sugerir insistentemente o controle de natalidade como política de desenvolvimento da Região. Raciocinava-se, ingenuamente, que o Nordeste era abundante,

em mão-de-obra e escasso em capital. Só que não se qualificava o que se entendia por abundância e por escassez. Mas deixemos estas discussões paralelas e voltemos ao tema central deste item: o uso de um modelo tipo Harrod-Domar.

Teoricamente qualquer modelo tipo Harrod-Domar, apresenta uma rigidez que não pode existir em um programa de desenvolvimento regional, tendo em vista a completa abertura de uma economia regional em face às inúmeras políticas adotadas em nível nacional. Tomemos somente o seguinte exemplo: suponha que conheçamos a taxa de crescimento da PEA do Nordeste como também sua produtividade. Então conhecemos a "taxa natural de crescimento". O que se deve conhecer agora seria o nível de formação de capital a fim de que se encontre a "taxa desejada de crescimento". E assim se estabeleceria o montante de investimento necessário a economia para que o desenvolvimento ocorra de uma maneira equilibrada. Se o sistema econômico funcionasse dessa maneira tudo estaria resolvido. Mas acontece que para o caso do Nordeste isto não poderia acontecer por que o nível de investi-

mento programado não teria o efeito multiplicador desejado por que as políticas nacionais eram fontes de drenagem de recursos da Região. Um exemplo da existência de tais políticas era a política cambial e protecionista, pela qual as divisas líquidas geradas no Nordeste serviam para financiar as importações do resto do País. Mais recentemente (a partir de 1967), a política fiscal² (leia-se adoção do ICM) também se tornou veículo de transferência de recursos do Nordeste para as outras regiões do Brasil.

Por este motivo, os recursos programados para a formação de capital não cobriam os investimentos necessários mais as drenagens de recursos. Em outras palavras, os recursos programados estavam invariavelmente, abaixo dos recursos realmente necessários. Como o modelo de Harrod-Domar é um modelo que não garante estabilidade, uma defasagem entre o programado e o realizado possivelmente desequilibraria o desenvolvimento do sistema e, o que é mais importante, não há nada no modelo que faça com que o equilíbrio seja res-

² REBOUÇAS, O.E.; Imposto sobre Circulação de Mercadorias: Diagnóstico e Alternativas em REN, vol. 8, nº 2, Abril/Junho 1977.

taurado. O descompasso entre os recursos programados e os gastos efetivamente realizados será discutido mais adiante, quando falarmos sobre a operacionalidade do sistema.

Mas o problema crucial desse enfoque foi a adoção de uma política agressiva de industrialização, relegando-se a segundo plano a agricultura, quando o mais racional seria um desenvolvimento equilibrado entre os dois setores o sentido de que a agricultura suprisse a indústria de matéria prima e mão de obra e ao mesmo tempo servisse de mercado para os bens manufaturados. Mas como veremos adiante tal fato não aconteceu.

A ênfase que foi dada a industrialização e o receio de que houvesse a estatização da economia determinaram um sistema de planejamento bicéfalo, onde o planejador era o governo e o executor, o setor privado. Isso acarretou uma série de distorções que serão examinadas logo abaixo.

1.3.1.3. A Dicotomia Governo – Setor Privado

Tendo em vista que a ênfase do programa de desenvolvimento do Nordeste foi dada ao processo de Industrialização e tendo em vista que a

fonte supridora de capital era o Governo Federal, então a discussão estatização versus privatização passou a ser o ponto de convergência das discussões entre os estudiosos dos problemas econômicos nordestinos. Talvez para fugir a esse impasse é que se criou um sistema híbrido onde havia uma estranha simbiose entre o setor governamental e o setor privado: o governo se comprometia a fornecer o capital a custo quase zero e o setor privado a aloca-lo onde bem entendesse, mesmo em atividades antieconômicas, como veremos logo mais.

De princípio, esta dicotomia teria que levar o sistema à confrontação de objetivos: ao Governo interessava não só o crescimento da renda regional, mas a diminuição do desemprego, o aparecimento de projetos de indústrias dinâmicas, criação de tecnologias regionais, talvez até um crescimento mais equilibrado com uma melhor distribuição de renda. Ao setor privado interessava o lucro, o uso de tecnologia mais moderna (normalmente intensiva de capital), a concentração de recursos para aumentar a produtividade do capital, o uso de tecnologia na qual já tivesse alguma experiência.

O resultado dessa confrontação de interesses é que a renda regional não aumentou conforme o esperado, o desemprego não diminuiu, não se criou tecnologia para uma melhor exploração das riquezas naturais da região, os famosos “polos industriais” só agora começam a ser implementados, os recursos financeiros se tornaram escassos, tendo em vista a proliferação de pequenas unidades fabris, boa parte delas sem condições de sobrevivência sem a ajuda do Governo, e o aumento da dependência da economia nordestina da economia do centro-sul.

Também não houve um planejamento mais acurado sobre a seletividade das indústrias. Assim, os grandes investidores praticamente construíram fábricas para produzir os bens com os quais já vinham trabalhando em outras regiões e, portanto, já com know how estabelecido, relegando a segundo plano as potencialidades da Região.

No nosso entender estes foram os três principais erros de concepção no que diz respeito aos aspectos econômicos do problema. Mas houve um erro político, o qual será objeto de análise no próximo item.

1.2.1.4. A Descentralização Horizontal

Dentro da nossa percepção do que foi a planificação da economia nordestina houve um sério erro político ou institucional que foi a não integração entre os órgãos federais já existentes na Região e a SUDENE.

Para que os planos de desenvolvimento pudessem ter um desenvolvimento contínuo e harmônico seria necessário que todos os órgãos tivessem trabalhando em estreita cooperação com a SUDENE. Assim, os planos setoriais elaborados pela SUDENE, dentro de um contexto macroeconômico, seriam realizados pelos órgãos já existentes e dentro de suas capacitações.

O que advogamos, por exemplo, é que deveria ter sido de competência da SUDENE a planificação do setor Rodoviário dentro do contexto de um plano geral de desenvolvimento, cabendo ao DNER a elaboração dos projetos específicos e suas execuções. À Rede Ferroviária Federal caberia projetar e executar o que fora planejado pela SUDENE, e assim, sucessivamente. Ou seja, todos os órgãos estariam – no

que diz respeito ao planejamento – diretamente subordinados às formulações da SUDENE.

Mas, infelizmente, isto não aconteceu. E cada órgão tinha seus próprios planos e objetivos, não, necessariamente dentro daquilo que seria o melhor no contexto de um planejamento global. Na realidade o único órgão que trabalhou em estreita colaboração com a SUDENE foi o BNB, por força de lei e somente no que diz respeito aos projetos do mecanismo 34/18. Mas, mesmo assim, a política de financiamento do BNB não seguia qualquer orientação da planificação central, simplesmente por que tal orientação inexistia. E o que não dizer da política de financiamentos do Banco do Brasil? Como planejar aumentos de produção quando um dos fatores essenciais (pelo menos no Nordeste), no caso, o crédito, ficava totalmente fora da órbita do planejamento?

E as políticas de bem-estar social? Quem as executaria? Em Educação praticamente não havia política específica. As Universidades trabalhavam e pesquisavam sem qualquer conexão com os Departamentos especializados da

SUDENE e, assim, os estudantes nordestinos em sua grande maioria nem sequer conhecia a realidade em que viviam.

No que diz respeito à Saúde Pública, o principal órgão provedor deste bem público era o INPS. Quando houve qualquer cooperação entre o órgão de planejamento e o órgão que prestava os serviços?

Desta forma o que aconteceu é que os planos da SUDENE nada mais eram do que uma projeção de gastos futuros de um orçamento de que ela disporia, possivelmente para transferências aos Estados, mas que de maneira alguma representava os recursos disponíveis para a sociedade nordestina. Era, na realidade, um plano particular, da SUDENE, mas não um plano global de desenvolvimento econômico e social e de uso racional de todos os recursos disponíveis a este desenvolvimento.

Mas, o que é mais lamentável é que mesmo esses planos parciais não foram totalmente executados, por falhas na operacionalidade dos mesmos.

1.3. AS FALHAS DE EXECUÇÃO DO PLANEJAMENTO NORDESTINO

1.3.1. Os Recursos Programados Versus os Gastos Realizados

Tabela 3.1
RECURSOS APROVADOS E LIBERADOS PELO
SISTEMA 34/18 E FINOR
(a preços de 1976 – 1º Semestre)

U\$ 1.000.00

Anos	Recursos Aprovados A	Recursos Liberados B	Relação A/B
1960	-	-	-
1961	-	-	-
1962	-	-	-
1963	246.971	3.120	0,0126
1964	467.697	59.715	0,1277
1965	373.818	91.054	0,2436
1966	1.284.341	313.656	0,2442
1967	3.148.960	956.098	0,3036
1968	2.625.594	1.501.989	0,5721
1969	2.476.142	1.860.216	0,7513
1970	2.618.798	2.179.312	0,8322
1971	2.658.203	2.263.871	0,8517
1972	2.118.304	1.832.279	0,8650
1973	2.952.384	1.294.717	0,4385
1974	4.210.315	1.728.073	0,4104
1975 +	2.912.650	3.527.989	1,2113
1975 +	4.867.157	2.854.700	0,5865
TOTAL	32.961.334	20.466.789	0,6209

Fonte: "Posição dos Projetos Aprovados – Industriais e Agropecuários". MIN-TER/SUDENE/ASSESSORIA DE INDUSTRIA E COMÉRCIO, Março, 1977 + A partir de junho de 1975 refere-se ao FINOR

O principal problema no que diz respeito aos recursos alocados para o desenvolvimento do Nordeste é que tais recursos eram compostos de duas partes: uma proviria dos depósitos do sistema 34/18, portanto sem garantia de existência e sem possibilidade de um cronograma de desembolso contínuo: a segunda parte seria de dotações orçamentárias do Governo Federal, vinculados portanto ao Ministério da Fazenda e consequentemente fora de influência do Ministério do Planejamento ou Ministério do Interior, razão por que as liberações dos recursos jamais foram compatíveis com as despesas programadas.

Para que tenhamos uma ideia mais precisa do descompasso entre o previsto e o realizado, em termos de recursos, apresentamos a seguir as Tabelas 3.1 e 3.2 onde na primeira temos a defasagem dos recursos destinados ao programa de industrialização e na segunda as dotações globais dos planos, bem como os gastos efetivamente realizados.

Como se pode ver facilmente, os recursos liberados, no total, atingiram apenas 62% dos recursos aprovados.

Tabela 3.2
RECURSOS PREVISTOS E LIBERADOS NOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DA SUDENE
(a preços de 1967)

Anos	U\$ 1.000.00		
	Recursos Previstos A	Gastos Realizados B	Relação B/A
1961	-	-	-
1962	127.494 ⁺	60.223	0,4724
1963	340.559	86.967	0,2554
1964	190.025	85.409	0,4495
1965	137.414	133.389	0,9707
1966	184.626	143.255	0,7759
1967	249.255	95.640	0,3837
1968	280.526	122.571	0,4369
1969	122.339	94.555	0,7729
1970	121.842	75.388	0,6187
1971	123.810	104.482	0,8439
1972	124.908	74.632	0,5975
1973	127.904	79.060	0,6181
1974	86.817	68.091	0,7936
TOTAL	2.217.519	1.224.472	0,5522

Fonte: 1961-1970: COCENE, Estudo nº 1, 1971, pág. 98 1971-1974: IV Plano Diretor da SUDENE. Relatório da SUDENE; 1971-1974. + Se refere a 1961-1962

É certo que a defasagem deveria ocorrer tendo em vista que os cronogramas de desembolso são, necessariamente, parcelados. Mas, também é certo que inúmeras críticas foram feitas á SUDENE pela morosidade não só na aprovação dos projetos como na liberação das parcelas dos financiamentos. Mas o que se deve perguntar é o que deverá ter acontecido com um modelo de desenvolvimento baseado na

formação bruta de capital, quando os investimentos programados se realizaram somente pela metade? Será que na concepção do próprio modelo, esta defasagem nos investimentos foi levada em consideração? Infelizmente não podemos oferecer respostas concretas a estas perguntas, mas voltaremos ao assunto após discutirmos os gastos totais da SUDENE em comparação com os recursos previstos nos quatro primeiros planos da Superintendência.

Os dados da Tabela 3.2. revelam então que os recursos globais da SUDENE também não foram liberados conforme o previsto: apenas 55,2%, no total, foi realmente aplicado. Esta defasagem se deveu ou à demora na execução dos programas pela própria SUDENE ou à demora de liberação dos recursos pelo Governo Federal. O que realmente importa, no entanto, é saber-se até que ponto esta defasagem influenciou nos resultados gerais do planejamento.

A quantificação do que deixou de ser executado e a conseqüente redução na própria taxa de crescimento econômico e social não pode ser efetuada. Mas em estudos anteriores realizados

por Chenery³, Moses⁴ e Rebouças⁵, há evidências de que o multiplicador dos gastos federais em regiões subdesenvolvidas da Itália, Estados Unidos e Brasil, fica em torno de 0,55; 0,66 e 0,50, respectivamente. Ou seja, tendo em vista a abertura da região dentro do país, o efeito multiplicador sobre a renda seria de, apenas, 50 ou 60%. Admitindo-se que este parâmetro é realmente válido para o Nordeste e se adicionarmos à defasagem de recursos as drenagens (via políticas de comércio exterior, políticas fiscais e monetárias) não computadas nos planos de desenvolvimento, só poderemos concluir que de princípio as metas estabelecidas nos programas da SUDENE já estavam seriamente comprometidas.

1.3.2. O Sistema de Avaliação de Projetos da SUDENE

Um dos principais problemas no processo de industrialização do Nordeste foi o sistema de avaliação de projetos implantado pela SUDE-

³ CHENERY, H. B. ; “Regional Analysis”, in CHENERY et al., The Structure and Growth of The Italian Economy. (Rome: U.S. Mutual Security, 1953).

⁴ MOSES, L. N. ; “The Stability of Interregional Trading Patterns and Input-Output Analysis”. In American Economic Review, vol. 45. December 1995.

⁵ REBOUÇAS. O. E. ; Interregional Effects of Economic Policies: Multi-Sectoral General Equilibrium Estimates for Brazil. PhD Dissertation, Havard University, 1974.

NE. De acordo com este sistema bem mais importante era a rentabilidade privada do projeto, a determinação do “ponto de nivelamento”, a elaboração do projeto dentro de normas burocráticas estabelecidas pela própria SUDENE, do que estimar-se o custo social do projeto, avaliar-se a tecnologia a ser empregada em comparação com tecnologias alternativas, saber-se que contribuição o Projeto traria para o treinamento da mão-de-obra local, etc.

Mas o aspecto mais negativo dessa avaliação é que mesmo os aspectos estritamente econômicos eram completamente distorcidos: os estudos de mercado eram geralmente realizados por pessoas sem qualquer qualificação para tal, quando eram feitos os custos do projeto eram quase sempre superestimados e a tecnologia a ser empregada sempre era a mais “moderna”. Jamais a SUDENE se preocupou em analisar se o processo produtivo era o mais aconselhado para a disponibilidade dos fatores existentes na Região. O que interessava era que ele fosse a mais sofisticada pois, com isso, argumentava-se que a indústria seria competitiva. “Tecnologia moderna” era sinônimo de baixo custo e, portanto, de competitividade.

O resultado deste processo de industrialização é que muitas indústrias deixaram de ser instaladas, outras foram instaladas e se viram obrigadas a fechar suas portas, e o volume de emprego criado é considerado como insatisfatório. Chamamos a atenção que não estamos argumentando que a industrialização deveria resolver o problema de desemprego no Nordeste. O que argumentamos é que o nível de emprego criado é insatisfatório em relação ao volume de capital investido. Ou em outras palavras, relação investimento/empregos criados obtidos dos projetos aprovados da SUDENE é, em nossa opinião, bastante alta. Para o período 1964-1975, em média, para cada emprego criado pelos projetos da SUDENE era necessário um investimento da ordem de Cr\$435.000,00 (a preços de 1976), ou seja, US\$ 40.768,51. Valor razoavelmente alto, mesmo para regiões ditas desenvolvidas.

Infelizmente não temos dados para fazer uma comparação entre o Nordeste e o Brasil, mais atual, da relação entre os parâmetros capital/trabalho das suas regiões. Entretanto, Ba-

cha e Associados⁶, estimaram que em 1969 a relação capital/trabalho no Brasil era de 4.000 dólares, enquanto que para os Projetos aprovados pela SUDENE, esta relação atingia 9.000 dólares quando se tomava todos os projetos aprovados e 14.000 dólares quando se avaliava somente os projetos de implantação. Como se pode ver, a Região carente de capital e abundante de mão-de-obra (no argumento dos planejadores), montava uma indústria mais capital intensiva que a indústria nacional. E esta política de industrialização se torna mais paradoxal se se aceita as estimativas dos autores acima citados (pág. 131) de que os custos sociais da mão de obra no Nordeste estava em torno de Cr\$120,96 por mês, quando este mesmo custo, no Centro-Sul, se situava em torno de Cr\$183,46 (ambos medidos para 1969).

Parece-nos que a filosofia implantada na SUDENE era de que o certo era aprovar o maior número de projetos, sem maiores preocupações acerca dos custos sociais ou até de um

⁶ BACHA, E. L. et Alii ; Análise Governamental de Projetos de Investimento no Brasil. Procedimentos e Recomendações. Relatório de Pesquisa Nº 1, 3ª. Edição, IPEA/INPES, 1974.

estudo mais sério da viabilidade econômica dos mesmos. Como os depósitos vinculados à disposição da SUDENE apresentaram um rápido crescimento, talvez o receio de ver estes recursos retornarem aos cofres da União (o prazo para a utilização dos depósitos do 34/18 era de 3 anos) fez com que o processo de aprovação de projetos submetidos à SUDENE (embora muito burocratizado) fosse economicamente falhos.

Novamente parece existir nesta atitude uma visão, apenas, de curto prazo pois esqueciam-se os que porventura assim pensassem que existia um custo alternativo para esses recursos. Alocá-los erradamente seria uma falha imperdoável em um País de tão pouco recursos.

1.4. ALGUNS ASPECTOS POLÍTICOS NA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DA SUDENE

Completando a lista dos principais problemas que, possivelmente, refrearam o efeito dinamizador do planejamento da economia nordestina, faremos um breve comentário sobre os impasses políticos a que chegaram algumas recomendações dos diversos planos regionais.

Desde os idos de 1959 quando veio à lume o trabalho do GTDN⁷ que um dos pontos mais discutidos da economia nordestina é a situação fundiária da Região. Os planos da SUDENE sempre enfatizaram que um dos graves problemas existentes no setor primário do Nordeste era a existência de um lado de latifúndios improdutivos e do outro dos minifúndios antieconômicos. Assim, um requisito básico para a transformação da agricultura nordestina, de uma agricultura quase de subsistência para uma agricultura de mercado seria uma transformação no sistema de posse e uso da terra.

1.5. AS PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – ALGUMAS SUGESTÕES DE POLÍTICAS

Nos itens anteriores foi visto que o Nordeste, pelo menos desde quando se dispõe de dados, tem crescido a taxas bastante razoáveis, sendo que para a maioria dos anos, desde que o planejamento econômico foi implantado na Região, essa taxa superou a própria taxa de cres-

⁷ Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste; Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste, Presidência da República, 1959.

cimento do país. Assim, em termos de taxas de crescimento, o desenvolvimento do Nordeste apresenta grandes possibilidades de continuar o seu ritmo ascendente. Ascendente, porém moderado, face aos graves problemas que assolam a Região.

Não há evidências de que os principais setores da economia nordestina venham a apresentar taxas negativas de crescimento: a agricultura, a não ser por problemas climáticos, portanto aleatórios, não mostra evidências de saturação, havendo ainda razoável margem para incremento da fronteira agrícola; a indústria, com a criação dos “polos industriais” possivelmente se tornará mais dinâmica; o setor terciário, com os investimentos do poder público também não apresenta evidências de possíveis declínios em sua taxa de crescimento; finalmente o setor externo, a par das flutuações cíclicas de que é possível, tendo em vista a inelasticidade – renda da importação mundial não deverá sofrer uma reversão em seu comportamento. Desta forma, se as transferências governamentais continuarem no atual nível, a formação bruta de capital possivelmente não diminuirá. Assim, não há nada a indicar que poderá haver uma reversão na taxa histórica de desenvolvimento do Nordeste.

Entretanto, também foi visto nos itens anteriores que o desenvolvimento da Região foi insuficiente e concentrador, razão por que uma mudança na estrutura de planejamento da economia se faz necessária, se se deseja não só que as disparidades regionais sejam reduzidas, mas que o desenvolvimento além de contínuo e autossustentado, seja absolvido por toda a população da Região, aumentando assim o bem-estar da população.

Entretanto à SUDENE jamais foi dado o poder político de implementar esta transformação dentro de um esquema racional, voltado para o desenvolvimento da Região. E mesmo os órgãos criados para tal fim não o fizeram. Até 1977, apenas 145.000 hectares haviam sido objeto de desapropriação no Nordeste, o que representa tão somente 10% do planejado.

Um outro problema que ficou em aberto por razão política: foi a colonização do Maranhão Amazônico. A SUDENE não pode implementar este programa por que o mesmo ficou afeto a outro órgão, o INCRA. Assim, este programa que representaria uma abertura da fronteira agrícola nordestina, o que conseqüentemente tenderia a aumentar a taxa de crescimento do

setor primário, também, não foi convenientemente executado.

Desta forma, o crescimento do setor agrícola nordestino ficou bastante comprometido o que, por menos importante que fosse o setor, implicou em um comprometimento do crescimento econômico de toda a economia da Região.

Assim, tendo em vista que os recursos programados não foram alocados conforme o previsto, o processo de industrialização foi inadequado, os políticos setoriais não foram convenientemente coordenados e o crescimento do setor primário ficou comprometido, esperar-se melhores resultados do planejamento posto em prática no Nordeste, seria esperar o impossível.

Desta forma apresentamos a seguir algumas sugestões, baseadas nos comentários dos itens anteriores que, se adotadas, poderiam modificar substancialmente a atual perspectiva de um desenvolvimento moderado e que não solucionem os problemas de desemprego, pobreza absoluta da maioria da população e do analfabetismo que afligem a Região.

A apresentação das sugestões será feita, por facilidade de exposição, de maneira bastante sucinta e particularizada mas tentaremos en-

cadeá-las em uma sequência cujas partes superpõem-se logicamente. Temos, então:

a) Tendo em vista que o sistema de mercado por sua própria característica, não pode ser o executor de um crescimento com finalidades sociais como as desejadas para o Nordeste, mister se faz a adoção de um planejamento integrado e contínuo, onde haja um direcionamento pré-estabelecido visando à consecução de objetivos bem determinados e através de instrumentos racionalmente escolhidos. Dentro deste enfoque cabe ao Governo, e somente a ele, elaborar os programas da maneira mais particularizada possível. Assim não pode haver órgãos ou atividades que não estejam dentro do contexto geral da planificação ou que não apresentem objetivos convergentes. Para que a planificação seja assim executada, no caso do Nordeste, será preciso que somente um órgão, a SUDENE, seja responsável pela elaboração de um plano global, onde todos os programas e seus respectivos orçamentos estejam bem determinados, muito embora a execução seja delegada aos órgãos competentes. A SUDENE, nesse plano, estabelecerá os objetos globais e setoriais, delegado a outros órgãos (federais, estaduais ou muni-

cipais) a tarefa de executar os programas necessários à consecução destes objetivos.

b) Será vital, entretanto, que o Governo Federal aperte convenientemente os recursos necessários e que não haja maiores delongas na liberação das parcelas correspondentes aos diversos programas. Isto implicará em que o Governo Federal dê total prioridade aos programas de execução no Nordeste e que a execução desses programas não fique condicionada à disponibilidade residual de caixa da União.

c) O modelo de desenvolvimento deve ser integrado logicamente, levando em consideração as diversas relações existentes entre as três entidades que compõem o sistema socioeconômico de uma nação ou região: família, empresa e Governo. Apresentamos no Anexo às relações fundamentais que deverão ser conhecidas pela equipe de planejadores.

d) Tendo em vista que o sistema de mercado, em uma economia aberta como uma economia regional o é, não é capaz de estabelecer critérios seletivos sociais de investimentos é necessário que o próprio planejamento estabeleça os critérios e os setores prioritários para a alocação dos incentivos. Devido à característica de economia regional,

não pode o Nordeste pretender manter uma indústria competitiva com a indústria do Centro-Sul pela razão bastante simples de não ser possível estabelecer-se barreiras protecionistas para as indústrias nascentes. A industrialização nordestina deve ser complementar à do Centro-Sul, explorando as matérias primas locais e os setores nos quais haja, realmente, vantagens comparativas.

Caberia ao Governo, por outro lado, instalar no Nordeste, grandes parques fabris de indústrias estatais não competitivas, como a indústria bélica, aeronáutica e espacial.

Estas medidas não transformariam a economia do Nordeste em uma economia estatal nem autárquica, tendo em vista que os investimentos do Governo se restringiram àqueles setores considerados de competência do Estado e tendo em vista que haveria uma complementariedade entre as indústrias nordestinas e centro-sulistas.

Deveria se estudar ainda a possibilidade de o próprio Governo instalar unidades fabris de pequeno e médio porte passando estas unidades, através de arrendamento, por exemplo, para serem exploradas pelo setor privado.

e) Considerando que não pode haver crescimento equilibrado sem que todos os setores não cresçam harmonicamente, não se pode dar ênfase a somente um setor (como foi o caso da industrialização do Nordeste). Assim, necessário se faz que a agricultura seja contemplada com programas destinados a oferecer condições de exploração adequada nas terras cultiváveis da Região. Será necessário que haja apoio á produção através do programa de irrigação, silagem de estradas vicinais, além de um programa de crédito ao pequeno produtor.

É necessário que o papel do intermediário seja minimizado, o que pode ser conseguido através de um sistema de cooperativas rurais. A estas cooperativas deveria caber o papel de apoiar o agricultor em três aspectos fundamentais: i) a comercialização – tanto na venda de insumos básicos, como na produção de seus associados; ii) a tecnologia – através de serviços de extensão rural e disponibilidade de agrônomos e iii) o crédito – através de repasses de recursos do Banco do Nordeste, Banco do Brasil e do Banco Nacional de Crédito Cooperativo.

Tendo em vista que o problema fundiário é de difícil solução por envolver uma soma de

recursos extraordinária, uma possível solução para o problema seria arrendamento por parte do Governo dos latifúndios improdutivos e o que estas terras fossem entregues as cooperativas rurais que as explorariam através de seus associados. Assim, os grandes proprietários obteriam rendas de um capital antes ocioso e o Nordeste incorporaria ao seu sistema produtivo um montante considerável de recursos naturais.

f) Se levarmos em consideração que a economia nordestina está inteiramente voltada para o setor externo, será preciso que o Governo adote algumas medidas de ajuda a este setor. A primeira delas, institucional, seria garantir para os produtos nordestinos preços internacionais mais estáveis através de acordos bilaterais. Assim os produtos produzidos pelo Nordeste teriam prioridade para a exportação.

Considerando que o Nordeste vem apresentando sistematicamente saldo positivo em seu balanço comercial com o exterior, e que esse saldo é transferido para o Centro-Sul, em uma drenagem de recursos da Região pois o Nordeste apresenta saldo negativo em suas relações comerciais inter-regionais, pagando mais caro, tendo em vista o esquema protecionista

nacional, pelos bens comprados internamente, deveria haver taxas cambiais diferenciadas para os produtos nordestinos. Isto é, não deveria haver a supervalorização da taxa cambial para as exportações nordestinas. Que estas se efetuassem pelo menos à taxa de paridade.

Finalmente, o Governo deveria incentivar a criação de grandes institutos de pesquisas tecnológicas voltados para a descoberta de melhores usos dos recursos naturais da região e de melhoria de qualidade dos produtos exportados pelo Nordeste. Esta tarefa poderia ser executada pelas Universidades que concentrariam seus esforços em pesquisas voltadas para a realidade nordestina e dentro de um esquema previamente estabelecido nos planos de desenvolvimento:

g) Em termos de política macroeconômica, será preciso que haja uma reformulação urgente nas políticas fiscais e creditícias do país. Com relação às políticas fiscais é necessário que haja uma reformulação do tributo do ICM, a fim de evitar a drenagem de recursos da Região. Uma sugestão neste sentido seria de que não houvesse o crédito fiscal nas operações interestaduais e que as alíquotas nessas transações fossem bastante reduzidas. Com isso se

evitaria grandes drenagens e se fortaleceria as finanças dos Estados da Região.

Considerando que a região Nordeste possui um expressivo sistema financeiro, é lógico que qualquer política de restrição ao crédito via setor bancário afeta mais fortemente esta Região que o Centro-Sul. Assim, deveria sempre haver o cuidado de se estabelecer políticas diferenciadas de crédito.

h) Finalmente, gostaríamos de terminar esta listagem, que já se torna longa, com duas sugestões. Uma com referência à área de saúde pública e a outra no que diz respeito ao problema nutricional. Com relação a primeira será mais importante o combate às doenças endêmicas do que o gasto em hospitais sofisticados. Será mais importante vacinação em massa da população infantil da Região do que os gastos em pesquisas médicas altamente técnicas.

Quanto ao aspecto nutricional da população nordestina será necessário um cuidado especial com a alimentação de lactantes pois é durante a gestação e o primeiro ano de vida que o número e o tamanho das células do cérebro humano são determinados. Assim, a alimentação após este período pode recuperar o corpo mas não recuperará o cérebro. A subnutrição

infantil priva desta forma, a formação do maior capital intangível à disposição do homem: seu próprio cérebro.

Em resumo, esperamos que o Nordeste consiga o prestígio político necessário, a fim de que suas lideranças possam sensibilizar as Autoridades Federais no sentido de se estabelecer na Região um planejamento capaz de modificar a situação de penúria a que estão jogados milhões de nordestinos.

ANEXO

AS RELAÇÕES FUNDAMENTAIS EM UM MODELO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO

Em nossa opinião, em modelo de crescimento existem certas relações e variáveis que não podem ficar esquecidas ou que sejam tomadas como exogenamente dadas. É preciso que se conheça não só as disponibilidades de recursos como os fatores que afetam estas disponibilidades. É preciso que se conheça a melhor combinação entre estes fatores de produção e as diversas técnicas alternativas de produção. Como também é necessário que se equacione as necessidades de outros fatores completamente e necessários à produção, tais como mão-de-obra qualificada e disponibilidade de crédito. Necessário se torna conhecer os padrões de consumo da população e dos gastos dos Governos. Enfim, é necessário que se tenha uma visão, a mais realista possível, das relações existentes entre as três entidades fundamentais de qualquer sistema socioeconômico: família, empresa e Governo. Mas é fun-

damental que não só se conheça a relação entre elas mas que haja, no processo de desenvolvimento planejado, um direcionamento central dessas relações.

Desta forma, acreditamos que para um processo de desenvolvimento contínuo e harmônico é preciso que se conheça as disponibilidades físicas dos fatores, as possibilidades de se adquirir os fatores complementares e as condições sociais, econômicas e institucionais da população. Somente o perfeito conhecimento dessas variáveis, e a partir delas, é que se pode elaborar um sistema de planejamento a fim de que se dê o desenvolvimento econômico, juntamente com uma evolução social da população sem, contudo, destruir as características fundamentais da tradição e formação cultural desta mesma população.

Infelizmente as características sociais, culturais e institucionais de uma população são de difícil equacionamento, faltando-nos conhecimentos para tanto. Assim, no que se segue, apresentamos algumas relações econômicas que, a nosso ver, necessariamente, deveria ser conhecidas em um modelo de planejamento. Devemos chamar a atenção que não estamos advogando o uso de um modelo matemático e

complexo para a elaboração de um plano de desenvolvimento econômico. O que estamos advogando é o conhecimento das relações econômicas entre as diversas variáveis envolvidas na questão.

Desta forma é preciso que se conheça:

a) O MERCADO DE TRABALHO

Para tanto é necessário que conheçamos

- i. a função de produção (sistema produtivo)

$$Y = f(N, K_0)$$

- ii. a necessidade de mão-de-obra, qualificada e não-qualificada (demanda de mão-de-obra)

$$N^d = H\left(\frac{S}{P}, N_0\right)$$

- iii. a disponibilidade de mão-de-obra, qualificada e não-qualificada (oferta de mão-de-obra)

$$N^s = J\left(\frac{S}{P}\right)$$

Desta forma seria possível determinar o déficit ou superávit deste fator de produção, ou seja, teríamos o conhecimento do

iv. excesso de demanda

$$N = N\left(\frac{S}{P}, K_0\right) = N^d N^s$$

b) O MERCADO DE BENS E SERVIÇOS

Neste caso necessitaríamos conhecer

i. o padrão de consumo da população

$$c = g(Y, r, i_f, M^c)$$

ii. as necessidades de investimento do sistema econômico

$$I^E = h(Y, r, i_f, M^E)$$

iii. as necessidades de gastos públicos

$$G = C^g + I^g$$

iv. as necessidades de Exportação

$$x = x(Y, P, \pi)$$

Assim, teríamos a demanda agregada

$$v. D = C + I^E + G + X$$

Para conhecermos a oferta de bens e serviços, teríamos que conhecer

vi. as necessidades de importação

$$Z = z(Y, P, \pi)$$

Assim, a oferta total de bens e serviços, seria

$$vii. S = Y + Z$$

e o déficit ou superávit de bens e serviços, seria

$$viii. B = C + I^E + G + X - Y - Z$$

c) O MERCADO FINANCEIRO

Será importante, ainda, que se conheça as disponibilidades e necessidades dos ativos financeiros como financiadores do desenvolvimento. Assim, deveria ser conhecida

- i. os hábitos de poupança da comunidade (demanda por ativos financeiros da população)

$$A = a(Y, l/r, i_f, M^C)$$

- ii. as necessidades de financiamento das empresas (oferta de ativos financeiros privados)

$$Q = a(Y, l/r, i_f, M^E)$$

- iii. a oferta interna de crédito

$$V = v(y, r, i_f, M)$$

- iv. a necessidade de entrada líquida de capitais externos

$$U = u(r, i_f)$$

- v. as transferências líquidas do Governo Federal

$$T = \bar{T}$$

O excesso de demanda das disponibilidades financeiras seria dado então por

$$W = A + V + T + U - Q$$

O modelo assim estruturado engloba as principais variáveis econômicas cujo comportamento e controle deverão ser parte integrante

de qualquer programação econômica. Estas variáveis seriam:

K_0 = Estoque de capital existente

N = Mão-de-obra (PEA)

S = níveis salariais

P = nível geral de preços

Y = renda ou produto interno da economia

r = taxas de juros e de retorno capital

i_f = taxas de juros do mercado financeiro internacional

M^C = ativos monetários em poder do público

M^E = ativos monetários das firmas (reserva de capital)

π = preços internacionais

M = meios de pagamento

C = consumo da população

I = Investimentos totais (formação bruta de capital)

G = Gastos do Governo

X = Valor exportado

- Z = Valor importado
- Q = Necessidades de financiamento das empresas
- A = capacidade de poupança da população
- T = Transferências do Governo Federal
- V = disponibilidades de recursos creditícios do setor financeiro
- I^G = investimentos do Governo (infraestrutura)
- I^E = investimentos no setor produtivo
- N^S = oferta de trabalho (qualificado e não qualificado)
- N^d = demanda por mão-de-obra (qualificada e não qualificada)
- U = financiamento externos

As relações acima estão representadas em uma forma a mais agregada mas, obviamente, será necessário que se conheça cada relação setorial

REFERÊNCIAS

1. ALBUQUERQUE, R. C. ; "Alguns Aspectos da experiência Recente de Desenvolvimento do Nordeste", em Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 6, Nº 2, Agosto 1976.
2. BACHA, E. L. et Alii ; Análise Governamental de Projetos de Investimentos no Brasil. Procedimento e Recomendações. Relatório de Pesquisa Nº 1, 3ª edição, IPEA/INPES, 1974.
3. BAER, W. e Geiger, P.P. ; "Industrialização, Urbanização e a Persistência das Desigualdades Regionais no Brasil", em BAER, GEIGER E HADDAD (eds.), Dimensões do Desenvolvimento Brasileiro. Editora Campus, 1978.
4. BAER, W., MAIMON, D. e GEIGER, P.P. ; "O Impacto Regional das Políticas Econômicas no Brasil", FIBGE, 1977(Mimeografado).
5. CHENERY, H. B. ; "Regional Analysis" em CHENERY et al., The Structure and Growth of the Italian Economy. U.S. Mutual Security Agency, 1953.
6. COCENE ; Estudo Nº 1, 1971.
7. FGV/IBGE ; Contas Nacionais. Revisão e Atualização. Editora FGV, 1977.

8. FIBGE ; Anuário Estatístico do Brasil, vários anos.
9. Censo Demográfico, 1970.
10. PNAD, 4º trimestre 1973.
11. GTDN ; Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. Presidência da República, 1959.
12. LANGONI, C. G. ; Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil. Editora Expressão e Cultura, Rio, 1973.
13. MOSES, L.N. ; "The Stability of Interregional Trading Patterns and Input-Output Analysis", em American Economic Review, vol. 45, December 1955.
14. REBOUÇAS, O. E. ; "Imposto sobre Circulação de Mercadorias: Diagnóstico e Alternativas". Em Revista Econômica do Nordeste, vol. 8, Nº 2, Abril/Junho 1977.
15. Interregional Effects of Economic Policies: Multi-Sectoral General Equilibrium Estimates for Brasil. PhD Dissertation. Havard University, 1974.
16. SUDENE ; II Plano Nacional de Desenvolvimento. Programa de Ação do Governo para o

Nordeste – 1975/1979. MINTER/SUDENE. Abril 1975.

17. Posição dos Projetos Aprovados. Industriais e Agropecuários. MINTER/SUDENE, Março 1977.

18. I, II, III, IV Planos Diretores. MINTER/SUDENE, Vários anos.

CAPÍTULO 2

A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS NORDESTINOS VIA COMÉRCIO TRIANGULAR: ALGUNS COMENTÁRIOS

INTRODUÇÃO

A análise do comércio triangular do Nordeste com o exterior e as outras regiões brasileiras tem preocupado vários estudiosos dos problemas econômicos que afligem esta Região. A partir de estudo pioneiro do GTDN em 1959⁸, tem-se tentado demonstrar que essa triangulação comercial é veículo de transferência de recursos do Nordeste para o resto do País (principalmente Centro-Sul). Os trabalhos de Baer,² Albuquerque & Cavalcanti³ e Rocha Magalhães⁴ seguem esta linha de raciocínio, enquanto que outros autores (Goodman & Albuquerque,⁵ por exemplo), aceitam sem maiores discussões essa possibilidade de transferência de recursos. É interessante, ainda, observar que a SUDENE⁶, em 1970, também apresentou os resultados da alocação de divisas geradas pelo Nordeste, seguindo o mesmo raciocínio do GTDN, sem, contudo, apresentar comentários sobre os resultados por

⁸ * Artigo publicado na Revista Econômica do Nordeste, Vol. 11, Nº 2, pp. 231-252, Abr/Jun 1980.,

ela obtidos, todos em direção contrária à daqueles apresentados pelo GTDN e Werner Baer.

É de estranhar-se, sobretudo, que, nesse período de 21 anos que separa o estudo do GTDN e o trabalho de rocha Magalhães, não tenha havido uma maior reflexão pelo assunto. Quer parecer que o método algo nebuloso apresentado pelo GTDN foi tomado como tão óbvio que os economistas se esqueceram de uma análise mais profunda do mesmo, aceitando seus resultados sem maiores preocupações. Entretanto, essa metodologia apresenta certas falhas (algumas já discutidas por Rocha Magalhães) e a sua repetição ao longo desses anos parece algo fora de propósito.

A METODOLOGIA DO GTDN

Na tentativa de reformular a análise das consequências do comércio triangular do Nordeste, será interessante fazer-se uma revisão do critério adotado pelo GTDN na medição da “transferência de recursos” desta Região para o resto do País via triangulação do comércio. A ideia central do GTDN é verificar a diferença entre o

Poder de Compra no exterior e o Poder de Compra no Brasil, do saldo do Balanço Comercial Nordestino com o exterior. Para isso, o GTDN trabalha com as seguintes variáveis:

P_m = índice de preços de importação (e dólares);

P_a = índice de preços por atacado (excluído o café);

Z = $(P_m/P_a) 100$, índice do poder de compra ou índice de preços do intercâmbio;

C = índice da taxa de câmbio;

$Z' = \frac{Z \cdot C}{100} = \frac{C \cdot \frac{P_m}{P_a} 100}{100} =$ índice de preços de intercâmbio, corrigido pelo índice da taxa cambial, ou índice do poder de compra do saldo no Centro-Sul

X = saldo das exportações nordestinas para o exterior (milhões de dólares);

$Z' = \frac{X \cdot Z'}{100} = \frac{\frac{ZC}{100} X \cdot C \cdot \frac{P_m}{P_a} 100}{10000} = \frac{X \cdot C \cdot P_m}{P_a} =$ Poder de compra utilizado.

$T = X - Z'' = X - X \cdot \frac{C \cdot P_m}{P_a} = X \left[1 - \frac{C \cdot P_m}{100 P_a} \right] =$ Transferências de recursos.

Assim, $T > 0$ indicaria que o Nordeste estaria “transferindo” recursos; $T < 0$ significaria que a Região estaria tendo um “ganho” com o comércio triangular. E esse “ganho” seria maior dependendo de a taxa cambial se desvalorizar mais rapidamente que os aumentos de P_a , ou se os preços de importação aumentarem mais acentuadamente que P_a ou, finalmente, se o produto $C.P_m$ aumentar mais rapidamente que os aumentos em P_a . Em outras palavras, quanto mais acentuadas forem as depreciações, ou quanto maior for a inflação internacional em comparação com os aumentos de P_a , maiores vantagens adviriam para o Nordeste.

Antes de discutir as estimativas das “transferências” calculadas pelo GTDN, Baer, SUDENE e Rocha Magalhães, bem como as estimativas, aqui elaboradas, todas utilizando-se da metodologia acima, será interessante tentar-se analisá-la mais detalhadamente. De princípio, a unidade de medida do P_a não é explicitada. O GTDN à pág. 28, afirma: “comparamos, inicialmente, em dólares, o índice de preços de importação do Brasil com o índice de preços por atacado

(excluindo café)". Mas à pág. 29 lê-se: "Como a depreciação da moeda foi muito maior que a relação do nível de preços no Centro-Sul...". Assim, a primeira afirmação nos diz que P_a é medido em dólares; a segunda nos dá a entender que P_a é um índice de preço interno. Mas, o mais interessante é que os únicos índices de preço "exclusivo café" que existem na Conjuntura Econômica são aqueles constantes da coluna 118 (exportação por tipo de bens – preço (US\$)) ou da coluna 142 (exportação por classe de indústria – preço (US\$)). Assim, se a unidade monetária de P_a for realmente o dólar, estaria o GTDN assumindo que os preços de exportação (em US\$) seria uma "proxy" para os preços internos (quando estes fossem medidos em dólar)? Werner Baer define P_a como medido em cruzeiros, dando porém a entender que isso não acarretaria maiores problemas, pois o interesse da metodologia estaria concentrado em mudanças relativas. Baer define P_m como o índice de preços de exportação, ou seja, modifica a metodologia do GTDN. Desta forma, tem-se a impressão de que os índices utilizados seriam uma forma de "correção" para o Saldo do Balanço Comercial, em termos da taxa cambial e

dos preços internos (qualquer que seja a maneira de medi-los), pois, como dispunha-se de números puros, encontrar-se-ia

$$T = X - \alpha X = X(1 - \alpha)$$

Onde X era medido m dólares correntes, α seria igual a C/P_a (um número puro) de tal sorte que T seria medido em dólares correntes. Mas aqui cabe a perguntar: por que então multiplicar $\alpha = C/P_a$ pelo índice de preço de importação (GTDN) ou pelo índice de preço de exportação (Baer)?

Um outro fato que chama a atenção no Relatório do GTDN quando o mesmo se refere a essa "transferência" é que, se de um lado argumenta ter havido "importantes transferências internas de recursos" (pág 28), chegando mesmo a estimar uma "transferência total de recursos de 167 milhões de dólares" (pág 30), por outro lado, afirma que essa "transferência" não se expressa em fluxo monetário e que só é possível medi-la em termos relativos, com respeito a um ano-base arbitrário (págs 30/31). Esta última afirmativa deixa a entender que a "transferên-

cia" está medida em termos reais, mas, dentro da metodologia utilizada, encontra-se que:

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^n T_i &= \sum_{i=1}^n \left(X_i - \frac{1}{100} \frac{X_i C_i P_{mi}}{P_{ai}} \right) \\ &= \sum_{i=1}^n X_i - \frac{1}{100} \sum_{i=1}^n T_i \frac{X_i C_i P_{mi}}{P_{ai}} \end{aligned}$$

Onde se estaria subtraindo de um valor corrente, um valor em termos reais. Assim, que significado teria T? E como pode afirmar que houve uma "transferência" de tantos milhões de dólares ao logo do período (n anos), quando uma das parcelas é $\sum_{i=1}^n X_i$, uma soma, portanto, de valores correntes? Se admitirmos a interpretação de Werner Baer, de forma que $T_i = X_i - \alpha X_i$ então aí a transferência seria em valores correntes (anuais) e, portanto, um fluxo monetário (vale salientar que Baer, às págs. 38 e 39 chama essa "transferência efetiva de haveres"). É certo que mesmo nesta nova formulação $\sum_{i=1}^n X_i$ não teria sentido, a menos que se deflacionasse ca-

da T_i por um mesmo deflator de ano-base arbitrário, é óbvio.

Finalmente, quando as depreciações são efetuadas dentro da Teoria da Paridade do Poder de Compra (veja Caves & Jones, pág 336) as variações dos preços externos e internos (inflação externa e interna) já não são levadas em consideração? Se tal fato é verdadeiro (pelo menos argumenta-se o é a partir de 1968), o uso do índice da taxa cambial e da relação de preços externos e internos, simultaneamente, acarretaria uma duplicação nesse “fator de correção” utilizado pelo GTDN.

Assim, são tantas as interpretações dúbias acerca dessa “transferência”, que um estudo mais acurado do assunto parece ser de bom alvitre.

ESTIMATIVAS DA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS COM A METODOLOGIA GTDN

As estimativas feitas até o presente sobre a transferência de recursos do Nordeste para o resto do País, usando a metodologia do GTDN, são devidas ao próprio GTDN, a Werner Baer,

SUDENE e Rocha Magalhães. O GTDN a estima para o período 1948-1956, tomando 1948 como no-base; Baer estende a estimativa do GTDN até 1960 (com o mesmo ano-base); a SUDENE a estima para o período 1960-1968, porém, tomando 1960 como o ano-base, e Rocha Magalhães, usando 1948 como ano-base, a calcula para o período 1948-1974. Tais estimativas são apresentadas nas Tablas 1-4. Objetivando uma melhor compreensão do problema, estima-se (para o período 1948-1975) a possível transferência de recursos do Nordeste para o resto do País utilizando a metodologia do GTDN, fazendo, no entanto, 1965/67 como ano-base. Os resultados dessa estimativa estão contidos na Tabelas 1, 2, 3, 4 e 5? A primeira observação é que, ao escolher-se um ano j qualquer como base, encontrar-se-á, sempre, $T_j = 0$. A segunda é que, ao se abandonar o ano de 1948 como base e ao se tomar anos mais recentes (nas tabelas apresentadas, 1960 e 1965/67) como ponto de referência, encontra-se sempre $T_k < 0$ para qualquer $k > j$. O que poderia ter ocasionado esse fato? Dentro do raciocínio do GTDN isso refletiria o ajuste da taxa cambial. Na realidade,

com referência a 1948, a taxa cambial foi mantida por muito tempo supervalorizada quando havia uma inflação galopante no País, e, desta forma, mesmo com pequenas variações em P_m , $(C. P_m/P_A)$ seria sempre menor que um, fazendo com que $T > 0$ (o que representava “perda” para o Nordeste). Mas, o que se deve notar é que, em qualquer política d câmbio um pouco mais realista, as variações em C refletirão sempre as variações em P_a e P_m de formas que o “fator de correção” do GTDN se tornará superestimado, fazendo invariavelmente, $t < 0$. Assim, os resultados baseados na metodologia do GTDN contém um viés devido a uma inadequada medida do poder de compra ou, em outras palavras, os resultados empíricos refletem, na verdade, o erro contido na metodologia.

UMA NOVA MEDIDA DE TRANSFERÊNCIA: SUGESTÃO

Tendo em vista os argumentos acima, sugere-se uma nova metodologia para a mensuração dessa possível transferência de recursos do Nordeste para o resto do País. Esta metodologia seria

baseada tão-somente na comparação entre o Poder de Compra no Exterior com o Poder de Compra Interno, do Saldo do Balanço Comercial Externo do Nordeste. As variáveis envolvidas nessa metodologia seriam:

S = Saldo do Balanço Comercial do Nordeste com o exterior;

P_m = Índice dos preços internacionais de importação;

t = Tarifa aplicada às importações brasileiras.

Assumindo que os preços internos são aproximadamente iguais a $P_m (1 + t)$, ou seja, seriam os preços internacionais acrescidos da tarifa, poder-se-ia definir a Transferência de Recursos, como:

$$T = \frac{S}{P_m} - \frac{S}{P_m (1 + t)}$$

Onde S/P_m é o Poder de Compra no Exterior e $S/P_m(1 + t)$ seria o Poder de Compra Interno, ambos medidos em dólares a preços constantes (a preços ano-base de P_m).

TABELA 1
Estimativas da Transferência de Recursos
pelos Comércio Triangular do Nordeste

Anos	Índice de Preços de Importação (em dólares) P_m	Preços por Atacado (exclusivo café) P_a	Relação $Z = P_m/P_a$	Índice da Taxa de Câmbio C	(Z) Corrigido por (C) $Z = Z.C/100$	Saldo das Exportações Nordestinas p/ Exterior (milhões de dólares) X	Poder de Compra Utilizado $Z'' = X \cdot Z/100$	Transferências de Recursos $T = X - Z''$
1948	100	100	100	100	100	104,4	104,4	0,0
1949	86	105	82	100	82	32,7	26,8	5,9
1950	78	108	72	100	72	87,2	62,8	24,4
1951	96	130	74	100	74	31,2	23,1	8,1
1952	106	147	72	100	72	-	-	-
1953	98	169	58	112	65	74,3	48,3	26,0
1954	84	213	39	169	66	148,4	97,9	50,5
1955	85	562	34	225	77	152,3	117,3	35,0
1956	86	307	29	255	74	66,3	49,1	17,2

Fonte: GTDN (1, págs 20 e 30)

TABELA 2
Transferência de Haveres do Nordeste para o
Centro-Sul, Através do Intercâmbio Comercial

Anos	Índice de Preços de Importação (em dólares) Pm	Preços por Atacado (exclusivo café) Pa	Razão Z = Pm/Pa	Índice da Taxa de Câmbio C	Razão Z = Pm/Pa Corrigida Z=Z.C/100	Renda Líquida do Comércio Exterior do Nordeste X	Z'' = X. Z'/100	Transferências de Haveres T= X - Z''
1948	100	100	100	100	100	104,4	104,4	0,0
1949	86	105	82	100	82	32,7	26,8	5,9
1950	78	108	72	100	72	87,2	62,8	24,4
1951	96	130	74	100	74	31,2	23,1	8,1
1952	106	147	72	100	72	-	-	-
1953	98	169	58	112	65	74,3	48,3	26,0
1954	84	213	39	169	66	148,4	97,9	50,5
1955	85	252	34	225	77	152,3	117,3	35,0
1956	88	307	29	255	74	66,3	49,1	17,2
1957	89	352	25	255	64	80,2	51,3	28,9
1958	83	403	20	255	51	151,7	77,4	74,3
1959	79	575	14	406	57	136,8	78,0	58,8
1960	73	756	10	481	48	162,4	78,0	84,4

Fonte: W.BAER (2, págs 178 e 179)

TABELA 3
Estimativas das Transferências de Recursos
pelos Comércio Triangular do Nordeste

Anos	Índice dos Preços das Importações do NE (US\$) Pm	Índice Preços por Atacado (exclusivo café) Pa	Relação Z = Pm/Pa	Índice da Taxa Média de Câmbio paga ao Exportador C	(Z) Corrigido por (C) Z=Z.C/100	Saldo do Balanço Comercial do Nordeste com Exterior (US\$ 1.000.000) X	Poder de Compra Utilizado no País Z'' = X.Z'/100	Transferências de Recursos do Nordeste em (US\$ 1.000.000) (T) = (X) - (Z'')
1960	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	161	161	0,0
1961	110,0	140,3	78,4	158,3	124,1	181	225	-44,0
1962	106,2	210,5	50,5	252,5	127,5	121	154	-33,0
1963	108,8	371,4	29,3	389,9	114,2	163	186	-23,0
1964	112,1	673,4	16,6	745,3	123,7	126	156	-30,0
1965	107,5	1.034,0	10,4	1.272,7	132,4	153	203	-50,0
1966	105,2	1.455,0	7,2	1.562,6	112,5	164	185	-21,0
1967	128,1	1.841,6	7,0	1.849,6	129,5	158	205	-47,0
1968	122,8	2.194,3	5,6	2.333,8	130,7	134	175	-41,0

Fonte: SUDENE (6, pág. 148)

TABELA 4
Estimativas da Transferência de Recursos pelo
Comércio Triangular do Nordeste

Anos	Índice de Preços de Importações (US\$) Pm(A)	Índice da "Taxa de Câmbio" de Exportação (B)	C = (A.B)/100	Índice de Preços por Atacado (D)	E = (C/D).100	Saldo das Divisas (F)	Poder de Compra Utilizado (F.E/100 = G)	"Transferências de Recursos" H = F - G
1948	100	100	100	100	100	105	105	-
1949	86	100	86	105	82	33	27	6
1950	78	100	78	108	72	87	63	24
1951	96	100	96	130	74	31	23	8
1952	106	100	106	147	72	-	-	-
1953	98	122	120	169	71	75	53	22
1954	84	147	123	213	58	148	86	62
1955	85	224	190	252	75	153	115	38
1956	88	244	215	307	70	66	46	20
1957	89	288	256	352	73	80	58	22
1958	83	355	295	403	73	152	111	41
1959	79	620	490	575	85	137	116	21
1960	73	870	635	756	84	163	137	26
1961	74	1.332	986	1.158	85	181	154	27
1962	75	2.011	1.508	1.685	89	122	109	13
1963	76	3.005	2.284	3.087	74	168	124	44
1964	74	6.576	4.866	5.695	85	120	102	18
1965	75	10.185	7.639	7.484	102	136	139	-3
1966	77	11.957	9.207	10.635	87	163	142	21
1967	78	14.674	11.446	12.890	89	158	141	17
1968	81	18.527	15.007	16.087	93	157	146	11
1969	79	22.152	17.500	19.095	92	297	273	24
1970	81	24.973	20.228	22.666	89	237	211	26
1971	84	28.734	24.136	27.471	88	193	170	23
1972	89	32.250	28.702	32.333	89	311	277	34
1973	112	33.293	37.288	37.312	100	383	383	0
1974	163	36.902	60.150	48.171	125	873	1.091	-218

FFonte: A. Rocha Magalhães (págs 858 e 862)

TABELA 5
ESTIMATIVAS DA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS
PELO COMÉRCIO TRIANGULAR DO NORDESTE

Anos	Relação de Trocas (1965/67 = 100)	Índice da Taxa Cambial (1965/67 = 100)	Índice de Relação de Trocas Interna Z	Saldo do Balanço Comercial do Nordeste (US\$ Milhões)	Poder de Compra Interno Z"	Transferências (US\$ Milhões) T
1948	32,7	0,829	0,2711	104.4	0.2830	104.117
1949	39,5	0,829	0,3275	32.7	0.1071	32.593
1950	69,8	0,829	0,5786	87.2	0.5045	86.696
1951	70,1	0,829	0,5811	31.2	0.1813	31.019
1952	66,9	0,829	0,5546	-58.8	-	-
1953	74,7	2.065	1,5426	74.3	1.1462	73.154
1954	130,0	2,725	3,5425	148.5	5.2606	143.239
1955	87,4	3,329	2,9008	152.3	4.4179	147.882
1956	94,6	3,292	3,1142	66.3	2.0647	64.235
1957	86,3	3,355	2,8954	80.2	2.3221	77.878
1958	88,4	5,730	5,0653	151.7	7.6841	144.016
1959	97,8	6,935	6,7824	136.8	9.2783	127.522
1960	98,4	8,402	8,2676	161.4	13.3439	148.056
1961	101,7	12,067	12,2721	180.7	22.1757	158.524
1962	91,0	17,180	15,6338	120.7	18.8700	101.830
1963	82,9	25,569	21,1967	163.2	34.5930	128.607
1964	105,8	56,328	59,5950	126.3	75.2685	51.032
1965	105,4	83,816	88,3421	153.4	135.5168	17.883
1966	98,9	98,214	97,1336	163.9	159.2020	4.698
1967	96,6	117,974	113,9629	157.5	179.4916	-21.992
1968	92,6	150,394	139,2648	134.5	187.3112	-52.811
1969	97,1	180,417	175,1849	276.5	484.3862	-207.886
1970	107,6	203,359	218,8143	214.0	468.2626	-254.263
1971	100,0	234,290	234,2900	166.3	389.6243	-233.324
1972	106,0	262,962	278,7397	280.1	780.7499	-500.650
1973	116,0	271,470	314,9052	340.7	1,072.8820	-732.182
1974	94,9	300,895	285,5494	760.7	2,172.173	-1,411.474
1975	99,1	360,099	356,8581	734.1	2,619.6953	-1,885.595

Fonte: Z = Conjuntura Econômica e Tyler (Tabela All – 4, pág. 318)

X = GTDN, Baer e BNB

C = Conjuntura Econômica

Teoricamente, esta metodologia é mais adequada que aquela do GTDN, pois simplesmente compara dois poderes de compra (como usualmente definidos) e não sofre influência da escolha do ano-base. A hipótese mais forte é a que diz respeito aos preços internos, pois indica que, internamente, os preços atingem os níveis mais altos permitidos pela proteção tarifária. Mas esta hipótese, além de pouco combatida pelos economistas teóricos, para o Nordeste, pode ser considerado como bastante realista, pelo menos a partir de 1957, pois a política cambial brasileira, também protecionista para certas categorias de bens, tornou a política tarifária um pouco redundante.

Esta metodologia apresenta ainda a vantagem de se tornar, facilmente, em uma comparação entre o custo efetivo total de importar e o custo real interno. Dados T e S como definidos anteriormente é óbvio que se pode fazer

$$C.T. = \frac{C.S}{\frac{P_I}{1+t}} - \frac{C.S}{P_I} = \frac{(1+t)C.S}{P_I} - \frac{C.S}{P_I}$$

Onde:

P_I = índice dos preços internos

C = taxa de câmbio;

E onde a primeira parcela da subtração seria o custo total efetivo de se importar e a segunda parcela seria o custo real interno, custos estes medidos em cruzeiros.

Finalmente, resta lembrar que uma política cambial a taxas supervalorizadas pode ser considerada como uma política de subsídio à importação e uma política cambial com taxas subvalorizadas representaria uma política tarifária. Desta forma, de acordo como se mete t, a metodologia sugerida pode englobar os efeitos das variações nas taxas de câmbio. Isto não quer dizer que na metodologia do GTDN as variações nas taxas de câmbio não pudessem refletir, também, as variações nas tarifas existentes, sendo, portanto, a diferença entre a metodologia aqui sugerida e a do GTDN, neste aspecto específico, apenas de caráter empírico. O que se argumenta é que a metodologia do GTDN não mede a diferença entre dois poderes de compra (poder de compra externo e poder de compra interno) mas apenas a diferença entre o saldo do Balanço Comercial e este mesmo saldo corrigido por um parâmetro que nada significa.

Os resultados apresentados na Tabela 6 foram obtidos através da metodologia aqui proposta

e cobrem somente o período 1954-1975. Os índices de preços de importação, P_m , foram compilados do trabalho de Pastore, Barros e Kadota (pág. 300) e os dados referentes aos índices de preço de importação interna, $P_m(1 + t)$, foram obtidos combinando-se os dados sobre o custo real das importações (11, pág. 301) e as taxas médias de câmbio apresentadas pela Conjuntura Econômica (8, pág. 111).

O fato de não se apresentar dados para o período 1948-1953 merece uma explicação. No período 1948-1953, não havia restrição tarifária, e a taxa cambial utilizada oficialmente pelo governo brasileiro foi mantida supervalorizada. Por esse motivo, as importações cresceram em ritmo celerado, mas as autoridades monetárias do País preferiram utilizar medidas indiretas de controle das importações. Assim, naquele período, foram implementadas somente duas políticas de controle das importações: o Regime de Licenças Prévias (fevereiro de 1948 a janeiro de 1951) e o Regime de Orçamentos de Câmbio (julho de 1949 a janeiro de 1951). O Regime de Licenças Prévias, o importador deveria obter a "licença de pagamento", enquanto no Regime de Orçamento de Câmbio, o Governo estabeleceu um limite para o montante de divisas a serem negociadas. Desta forma,

neste período, nem a taxa cambial foi modificada nem a política de restrição de importação via tarifas foi acionada.

As medidas restritivas adotadas para conter a importação no período 1948-1953 não afetaram, portanto, os preços relativos dos bens, razão por que não há motivo para se estudar aquele período no que diz respeito à diferença de poder de compra exterior e internamente.

Quanto aos anos posteriores a 1975, não há, ainda, dados definitivos sobre as importações nordestinas.

O valor negativo ($T = - 2,21$) em 1954 talvez reflita o fato de que, até outubro de 1953, o Brasil adotava uma política de franco subsídio à importação e de contenção de exportação, fazendo com que os preços internos fossem menores que os preços internacionais. Tendo em vista que até fins de 1953 não havia restrições à importação e ainda que o Nordeste apresentava saldo positivo em seu Balanço Comercial com o exterior, é bem possível que esta Região não utilizasse todo seu poder de compra no estrangeiro, justamente por ter vantagens econômicas em fazê-lo internamente.

TABELA 6

Transferência de Recursos Via Comércio Triangular do Nordeste

Anos	Saldo do Balanço Comercial do Nordeste (US\$ Milhões)	Índice de Preços de Impor- tação US\$ Pm Base 1965-67 = 100	Índice de preços Internacio- nais Corrigidos Pm (1 + t)	Poder de Compra do Nordeste no Exterior S/Pm	Poder de Compra do Nordeste no Brasil S/Pm(1 + t)	Transferências $T = S/Pm - S/Pm(1 + T)$ Base 1965/67 = 100
1954	148.5	100.50	99.02	147.76	149.97	-2.21
1955	152.3	118.50	142.32	128.52	107.01	21.51
1956	66.3	105.00	163.83	63.14	40.47	22.67
1957	80.2	117.00	254.54	68.55	31.51	37.04
1958	151.7	106.50	141.18	142.44	107.45	34.99
1959	136.8	97.20	176.96	140.74	77.31	63.43
1960	161.4	94.80	157.24	170.25	102.65	67.60
1961	180.7	96.40	206.86	187.45	87.35	100.10
1962	120.7	97.20	248.34	124.18	48.60	75.58
1963	163.2	99.50	272.66	164.02	59.85	104.17
1964	126.3	96.40	217.17	131.02	58.16	72.86
1965	153.4	97.70	174.07	157.01	88.13	68.88
1966	163.9	99.80	162.92	164.23	100.60	63.63
1967	157.5	102.00	142.22	154.41	110.74	43.67
1968	134.5	105.00	140.69	128.10	95.60	32.50
1969	276.5	103.00	149.35	268.45	185.14	83.31
1970	214.0	105.00	153.27	203.81	139.62	64.19
1971	166.3	109.00	178.55	152.57	93.14	59.43
1972	280.1	117.00	188.32	239.40	148.74	90.66
1973	340.7	146.00	250.98	233.36	135.75	97.61
1974	760.7	213.00	454.62	357.14	167.33	189.81
1975*	734.1	264.00	563.48	278.07	130.28	147.79

Fonte: S; Baer e BNB

PM e PM (1 + t); Pastore et ali e Conjuntura Econômica

(*) Estimativa

Somente a partir do sistema de leilões de câmbio (o que de certa forma é uma restrição à importação), passou o Nordeste a ser obrigado a adquirir no Centro-Sul mercadorias que poderiam ser compradas a preços mais baixos nos mercados internacionais, o que resultaria em uma perda de poder de compra e, conseqüentemente, em uma transferência efetiva de recursos da primeira para a segunda região. O valor total (a preços de 1965/67) de tais transferências ao longo do período analisado alcança a cifra de US\$ 1.539,220 milhões de dólares, o que corresponde a uma transferência média de 69.96 milhões de dólares anuais.

Este valor representaria, então, uma perda para o Nordeste, pois significa o que a Região deixou de obter por causa das restrições à importação. Assim, ela é considerada como uma drenagem de recursos da Região.

CONCLUSÕES

Como foi dito anteriormente, a metodologia do GTDN foi sempre aceita e, exceção apenas para Rocha Magalhães, nenhuma crítica foi feita a esta metodologia.

As críticas levantadas por Rocha Magalhães foram:

- a) Os dados de comércio com o exterior do País – tanto de importações quanto de exportações – parecem ser subestimados, por não levarem em conta a parcela desse comércio que a região Nordeste realiza através de outras Regiões, quer diretamente (importação ou exportação do bem em sua forma final) quer indiretamente (importação ou exportação na forma de insumos embutidos em bens finais);
- b) No período considerado (1948-1975), tanto a economia brasileira como um todo como a própria economia regional, sofreram modificações estruturais que tomam duvidosa a comparação, envolvendo anos relativamente distantes entre si;
- c) Uma das críticas que se pode fazer é quanto à escolha do ano-base. Se a taxa de câmbio prevalecente no ano-base fosse especialmente desvalorizada (no sentido de alta, isto é, de mais cruzeiros por dólar), a análise perderia muito de seu sentido.

Apesar destas críticas, o autor acima citado concorda plenamente com a metodologia do GTDN quando afirma: “Esse índice, que parece o mais apropriado para a análise do fenômeno em estudo...” (4, pág. 857).

Muito embora as críticas sejam procedentes, as duas primeiras, possivelmente, não invalidam a análise das transferências de recursos do Nordeste para o resto do País, via comércio triangular, pelos seguintes motivos:

- i) Quanto ao problema da subestimação dos dados de importação e exportação do Nordeste, tendo em vista a possibilidade do uso de portos fora da Região para entrada e saída de mercadorias, uma estimativa grosseira da importação “indireta” do Nordeste mostra que esse momento seria em torno de 1% das importações nordestinas do exterior. Esse cálculo foi feito utilizando-se a Matriz de Relações Interindustriais, do IBGE, e as Matrizes de Comércio Interestadual, do CEDEPLAR. É bem verdade que, enquanto a primeira se refere ao ano de 1970, a segunda se refere ao ano de 1969, o que, acredita-se,

não acarreta grandes distorções. Não se pode esperar, também, que as exportações por via indireta alcancem valores significantes.

- ii) Não resta dúvida que tanto a economia brasileira quanto a economia nordestina passaram por profundas modificações estruturais ao longo do período 1948-1975. Entretanto, a julgar pelos dados da Tabela IV.10 publicada por Goodman & Albuquerque, à pág. 90, a composição das importações nordestinas não parece ter variado substancialmente. E seria esta variação o que realmente importaria para o cálculo do índice em estudo, devido à diferença de tarifas e de taxas cambiais.

Assim, a crítica mais pertinente no que concerne à metodologia do GTD será realmente a escolha do ano-base. Mas, o que é fundamental aqui é o fato de que, qualquer que seja esse ano-base, o cálculo da “transferência” de recursos do Nordeste para o resto do País será sempre igual a zero naquele ano.

Não é, portanto, o fato de que a taxa cambial estar “especialmente desvalorizada” (4, pág. 857) que invalida a análise. É a própria

metodologia empregada que é inadequada. Um exemplo esclarecerá melhor o assunto: é fato notório que a taxa cambial no Brasil tem estado permanentemente supervalorizada desde 1948. Os preços internos também sempre foram mais altos que os preços internacionais para os bens que são importados pelo Brasil. Suponha, agora que a partir de um ano j qualquer o Brasil resolva adotar a política de minidesvalorizações cambiais. Segundo Doellinger e Associados, a taxa de cambial deveria variar segundo a fórmula:

$$\frac{TC_1}{TC_0} - 1 \approx P_B - \bar{P}_t$$

Onde,

TC_0 = taxa cambial antes de alguma desvalorização;

TC_1 = taxa cambial após desvalorização;

P_B = percentual de elevação dos preços no Brasil; antes das duas datas seguidas de desvalorização;

\bar{P}_t = elevação dos preços por atacado dos principais; parceiros comerciais do Brasil (média ponderada).

Suponha, também, que coincidentemente a partir daquele ano j , os preços internos e externos variem na mesma proporção. Desta forma, a taxa cambial não variará. Se se utilizar a metodologia do GTDN, cuja expressão analítica foi discutida anteriormente, então, a partir do ano j , não haveria “perda” ou “ganho” de recursos pelo Nordeste. Assim, não variando a taxa cambial (que continuaria supervalorizada) e variando na mesma proporção os preços externos e internos (que continuariam mais altos que os preços externos), uma situação de “ganho” ou “perda” pelo simples mudar do ano-base determinaria o fim da existência do fenômeno.

É interessante observar que, aqui, não se tem o que o econometrista chama de “erro de especificação”, onde qualquer variação na especificação da função estimada muda o valor dos parâmetros encontrados. O que se quer é encontrar uma maneira de se medir um fenômeno que existe, independentemente desses “erros de especificação”.

Desta forma, fica bastante evidente que metodologia do GTDN é inadequada para medir a

transferência de recursos do Nordeste para o resto do País, via comércio triangular. Como a metodologia aqui proposta não apresenta os defeitos daquela, é a mesma superior ao método usado pelo GTDN.

Aceitas a metodologia proposta e as ressalvas acima, conclui-se que, no período 1954-1975, o Nordeste sofreu uma drenagem de recursos (proveniente somente da existência do comércio Nordeste – Resto do País – Exterior) de Cr\$ 88,8 bilhões (a preços de 1979), o que corresponde a um montante médio anual em torno

BIBLIOGRAFIA

1. GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – GTDN; Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. MINTER/SUDENE, 1967, 2 edição.
2. BAER, WERNER; A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico no Brasil. FGV, Rio de Janeiro, 1966.
3. ALBUQUERQUE, R.C. & CAVALCANTI, C.V.; Desenvolvimento Regional no Brasil. IPEA, Estudo para o Planejamento no. 16, 1976.
4. MAGALHÃES, A.R.; “Comércio e Desenvolvimento (Observações sobre as relações triangulares no comércio da região Nordeste)”, em Revista Econômica do Nordeste, Vol. 10, no. 4, out/dez, 1979.
5. GOODMAN. D.E. & ALBUQUERQUE, R. C.; Incentivo à Industrialização e Desenvolvi-

mento do Nordeste. IPEA/INPES, Relatório de pesquisa no. 20, 1979.

6. SUDENE; Importância do Comércio Exterior no Desenvolvimento da Economia do Nordeste. SUDENE, Divisão de Análise Econômica, Recife, julho de 1970.
7. CAVES, R.E. & JONES, R.W.; World Trade and Payments. Little, Brown and Company, 1973.
8. F.G.V. ; Conjuntura Econômica, Vol. 31, no. 4, Abril de 1977.
9. TYLER, W.G.; Manufactured Export Expansion and Industrialization in Brazil. J.C.B. MOHR (Paul Siebeck), Tubingen, 1976.
10. BNB; Manual de Estatísticas Básicas do Nordeste. BNB/ETENE, 1977
11. PASTORE, A.C.; BARROS, J.R.M. e KADOTA, D.; "A Teoria da Paridade do Poder de Compra, Minidesvalorizações e o Equilíbrio

da Balança Comercial Brasileira”. Em “Pesquisa e Planejamento Econômico”, vol. 6, no. 1, abril 1976.

12. IBGE; Matriz de Relações Interindustriais. SEPLAN/IBGE, Rio de Janeiro, 1976.
13. CEDEPLAR; Matrizes de Comércio Interestadual. CEDEPLAR/UFMG, Belo Horizonte, 1976.
14. DOELLINGER, C.V.; FARIA, H.B.C. e CAVALCANTI, L.C.; A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967/73. IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa, no. 22, 1972.

CAPÍTULO 3

ANÁLISE DOS EFEITOS DAS POLÍTICAS DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL SOBRE O SETOR EXTERNO NORDESTINO. 1948 – 1979.

INTRODUÇÃO

Os efeitos das políticas de comércio exterior sobre a economia nordestina foram analisados primeiramente pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) através do estudo das “transferências” de recursos do Nordeste para o Centro-Sul, tendo em vista o caráter triangular do comércio externo nordestino. As repercussões de tais políticas, entretanto, não devem ser analisadas somente sob este prisma, porque a não-existência do comércio triangular não anula os possíveis efeitos que as políticas externas nacionais possam ter sobre a economia da Região. Vale dizer, então, que cada política adotada acarreta certas consequências para a Região independentemente da existência do comércio triangular: é necessário tão-somente que o Nordeste mantenha relações comerciais com o estrangeiro. Assim, cada política terá um efeito direto, por si, sobre a economia nordestina, e um efeito indireto, proveniente da existência do comércio triangular.

No que se segue, tenta-se mensurar os efeitos diretos das políticas nacionais de comércio exterior sobre o setor externo nordestino.

A análise quantitativa das políticas externas nacionais em relação às suas consequências sobre o Nordeste só pode ser efetivada convenientemente a partir de 1948, pois é somente a partir daquele ano que existem dados coerentes e contínuos sobre as relações comerciais do Nordeste com o resto do mundo. Os dados analisados neste artigo abrangerão o período 1948-1979.

A análise será feita dividindo-se a série histórica em cinco subperíodos: 1948-1953; 1954-1957; 1958-1963; 1964-1966 e 1967-1979, isso porque cada um desses subperíodos apresenta predominância de determinada política que se distingue das outras por características bastante acentuadas. Assim, com exceção do último, cada subperíodo será analisado somente em termos daquela política mais intensamente implementada e cujos efeitos possam ser medidos sem grandes margens de erro. Para o subperíodo 1967-1979, a diversidade de políticas e suas diferentes intensidades im-

pedem de eleger um só instrumento legal como predominante, razão por que métodos mais sofisticados de análise poderão ser empregados, sem que isso, no entanto, implique em quebra da continuidade expositiva do presente estudo.

As políticas de comércio exterior adotadas pelo Brasil resumem-se, basicamente, ao conjunto formado por políticas cambiais, controles alfandegários, políticas tarifárias e políticas de estímulo às exportações, ou a algumas combinações dessas políticas. Em verdade, não se pode dizer que houve determinado período no qual foi adotada apenas uma dessas políticas. Sempre houve uma conjugação de políticas externas, mas também é verdade que, em alguns períodos, houve uma nítida predominância de determinada política. Assim, pode-se admitir que, no período fevereiro de 1948 a outubro de 1953, a principal política externa do Governo era a manutenção de uma taxa cambial supervalorizada (para evitar um incremento de exportação) embora houvesse um certo controle das importações caracterizado pelas “filas de câmbio”.

De outubro de 1953 a agosto de 1957, a política cambial (com o sistema de leilões e taxas múltiplas de câmbio) pode ainda ser considerada como principal política externa brasileira, embora os controles sobre a importação tenham sido utilizados mais racional e seletivamente. Este controle, no entanto, era representado por taxas de câmbio diferenciadas, o que equivaleria ao uso de tarifas para a importação de alguns produtos. Já com a Reforma Tributária de 1957, é que o sistema de tarifas foi definitivamente implantado no Brasil, passando, assim o controle das importações, através da Lei dos Similares, a ser a principal política externa do país, continuando, no entanto, uma taxa cambial diferente daquela ao par ou da taxa de equilíbrio do mercado livre, ora supervalorizada, ora subvalorizada.

Com o advento da Resolução de 1964, a política de promoção às exportações passou a ser considerada como o principal instrumento de ajuste do Balanço de Pagamento do Brasil, muito embora uma política mais realista sobre a taxa de câmbio (Crawling Peg System) tenha sido implantada e o controle alfandegário (via tarifas) não sofresse solução de continuidade.

Assim, melhor seria tomar essas três políticas em conjunto e analisar seus efeitos para o período 1964-1979, sob o enfoque de um modelo de equilíbrio geral. Entretanto, embora esta política de estímulo às exportações tenha tido seu início com os instrumentos legais decretados em 1964, a regulamentação e efetivação dessas medidas governamentais só ocorreram em 1967. Assim, o período 1964-1966 torna-se um “twilight zone”.

Como se verá mais adiante, as isenções e créditos dos impostos de renda, de produtos industrializados e de circulação de mercadoria só foram realmente implementados a partir de 1967, embora a isenção do imposto de importação (para os projetos aprovados pela SUDENE) tenha sido introduzida em 1960. Mas esta isenção, para o período, representou apenas 2% do valor das importações do Nordeste. Por esta razão, se continuará a utilizar para o período 1964-1966 a mesma metodologia utilizada para a análise do período 1954-1963, desprezando-se a política de isenção do imposto de importação. No que se refere ao período 1967-1979, quando o programa de promoção às exportações passou realmente a ser imple-

mentado, estudar-se-á cada política separadamente, somando-se, posteriormente, seus efeitos.

Começa-se, portanto a análise dos subperíodos citados a partir de 1948, tomando a discriminação de políticas acima mencionadas como hipótese básica do presente estudo.

As metodologias empregadas para os diversos subperíodos que serão aqui estudados poderão ser diferentes entre si e serão explicadas quando da análise de cada subperíodo.

Vale ressaltar que alguns parâmetros a serem utilizados já foram anteriormente estimados. Assim, sempre que existam e sejam consideradas aceitáveis, serão utilizadas estimativas anteriormente feitas. Para a taxa de câmbio livre, por exemplo, utilizam-se os cálculos de Donald Huddle, Simonsen e Baer. Para os Coeficientes de proteção usam-se as estimativas de Bergsman e Barret.

Algumas teorias clássicas do Comércio Internacional, tais como: a Teoria das Distorções e Bem-Estar, tão brilhantemente sumarizada por Bhagwati; a Teoria da Proteção Efetiva, de

Corden; afora algumas técnicas econométricas, servirão de suporte à análise aqui apresentada.

Antes da análise dos resultados empíricos, necessária se faz a apresentação do suporte teórico de todo o argumento desenvolvido neste artigo. Isto é feito no item 2, onde se apresenta uma síntese da Teoria das Distorções e Bem-Estar no Comércio Internacional.

3.1. O SUPORTE TEÓRICO

A avaliação de qualquer política econômica envolve a comparação entre duas situações: a existente antes da política e a situação resultante após a política. Este tipo de análise esclareceria, então, qual situação seria “melhor” de indivíduos, ou regiões) obteve alguma melhoria sem implicar na piora de qualquer outro indivíduo (ou grupos de indivíduos, ou regiões).

Assim, dentro desse raciocínio é que a Teoria das Distorções e Bem-estar de Bhagwati e Sri-nivasan é apresentada a seguir. Esta metodologia permite não só distinguir entre duas situações qual a melhor, como possibilita verificar até que ponto uma distorção imposta ao

sistema econômico (causada, por exemplo, por uma política inadequada) faria modificar o ponto do ótimo do sistema econômico.

A metodologia de Bhagwati e Srinivasan se resume na solução de um problema de máximo condicionada, determinando, no caso de uma imposição de restrições adicionais, a segunda melhor solução para o problema.

Analiticamente, metodologia se apresenta da seguinte maneira:

Maximizar:

$$\begin{aligned}
 U &= U(X_d, M_d) \\
 T_X X_d &\leq \pi_X \bar{X}(L_X, K_X) - (\pi_X X_e - \pi_m M_e) \\
 \pi_m M_d &\leq \pi_m \bar{M}(L_m, K_m) - (\pi_X X_e - \pi_m M_e) \\
 \bar{L} &\geq L_X + L_m \\
 \bar{K} &\geq K_X + K_m \\
 0 &\leq L_X, L_m, K_X, K_m, X_d, M_d
 \end{aligned}$$

Onde:

U é a função de bem-estar social;

X_d e M_d representam as disponibilidades domésticas dos bens X e M ;

\bar{X} e \bar{M} são as funções de produção internas para os bens de X e M ;

L_x , L_m , K_x , K_m representam as quantidades de trabalho e capital empregados na produção interna de X e M;

X_e e M_e representam as quantidades exportadas e importadas dos bens X e M;

π_x e π_m são os preços internacionais dos bens X e M;

\bar{L} e \bar{K} representam as disponibilidades internas dos fatores de produção trabalho e capital.

O modelo acima, além de sua simplicidade formal, é baseado, ainda, nas hipóteses de competição perfeita para os mercados de fatores e de produtos, e de que as funções de produção apresentam retornos constantes de escala, bem como da existência de livre comércio internacional.

A solução do problema acima descrito é encontrada quando:

Taxa Marginal de Substituição (TMS) = Taxa Marginal de Transformação Doméstica (TMTD) = Taxa Marginal de Transformação Internacional (TMTI).

A demonstração dessa proposição é obtida utilizando-se multiplicadores de Lagrange e su-

pondo-se que $X_d, M_d, L_x, L_m, K_x, K_m, X_e, M_e > 0$, de forma que poderá fazer:

$$\begin{aligned}
 V = U(X_d, M_d) & \\
 & - \lambda[\pi_x X_d - \pi_x \bar{X}(L_x, K_x) \\
 & + (\pi_x X_e - \pi_m M_e)] \\
 & - \theta[\pi_m M_d - \pi_m \bar{M}(L_m, K_m) \\
 & - (\pi_x X_e - \pi_m M_e)] - \sigma[\bar{L} - L_x - L_m] \\
 & - \alpha[\bar{K} - K_x - K_m]
 \end{aligned}$$

As condições de primeira ordem darão:

$$\begin{aligned}
 \frac{\partial V}{\partial X_d} &= \frac{\partial U}{\partial X_d} - \lambda \pi_x \\
 &= 0
 \end{aligned} \tag{1}$$

$$\begin{aligned}
 \frac{\partial V}{\partial M_d} &= \frac{\partial U}{\partial M_d} - \theta \pi_x \\
 &= 0
 \end{aligned} \tag{2}$$

$$\begin{aligned}
 \frac{\partial V}{\partial L_x} &= \lambda \pi_x \frac{\partial \bar{X}}{\partial L_x} + \sigma \\
 &= 0
 \end{aligned} \tag{3}$$

$$\begin{aligned}
 \frac{\partial V}{\partial K_x} &= \lambda \pi_x \frac{\partial \bar{X}}{\partial K_x} + \alpha \\
 &= 0
 \end{aligned} \tag{4}$$

$$\begin{aligned}
 \frac{\partial V}{\partial L_m} &= \theta \pi_m \frac{\partial \bar{M}}{\partial L_m} + \sigma \\
 &= 0
 \end{aligned} \tag{5}$$

$$\begin{aligned}\frac{\partial V}{\partial K_m} &= \theta \pi_m \frac{\partial \bar{M}}{\partial K_m} + \alpha \\ &= 0\end{aligned}\quad (6)$$

$$\begin{aligned}\frac{\partial V}{\partial \lambda} &= [\pi_x X_d - \pi_x \bar{X}(L_x, K_x) + (\pi_x X_e - \pi_m M_e)] \\ &= 0\end{aligned}\quad (7)$$

$$\begin{aligned}\frac{\partial V}{\partial \theta} &= [\pi_m M_d - \pi_m \bar{M}(L_m, K_m) - (\pi_x X_e - \pi_m M_e)] \\ &= 0\end{aligned}\quad (8)$$

$$\begin{aligned}\frac{\partial V}{\partial \sigma} &= \bar{L} + L_x + L_m \\ &= 0\end{aligned}\quad (9)$$

$$\begin{aligned}\frac{\partial V}{\partial \alpha} &= \bar{K} + K_x + K_m \\ &= 0\end{aligned}\quad (10)$$

Se se tomar as expressões (1) e (2), encontrar-se-á:

$$\begin{aligned}&\frac{\frac{\partial U}{\partial X_d}}{\frac{\partial U}{\partial M_d}} \\ &= \frac{\lambda \pi_x}{\theta \pi_m}\end{aligned}\quad (11)$$

Das relações (3) e (4) encontra-se:

$$\frac{\frac{\partial \bar{X}}{\partial L_x}}{\frac{\partial \bar{X}}{\partial K_x}} = \frac{\sigma}{\alpha} \quad (12)$$

E das relações (5) e (6), conclui-se que:

$$\frac{\frac{\partial \bar{M}}{\partial L_m}}{\frac{\partial \bar{M}}{\partial K_m}} = \frac{\sigma}{\alpha} \quad (13)$$

Logo, ter-se-á:

$$\begin{aligned} \frac{\sigma}{\alpha} &= \frac{\frac{\partial \bar{X}}{\partial L_x}}{\frac{\partial \bar{X}}{\partial K_x}} \\ &= \frac{\frac{\partial \bar{M}}{\partial L_m}}{\frac{\partial \bar{M}}{\partial K_m}} \end{aligned} \quad (14)$$

Isto significa que a taxa marginal de substituição técnica nas duas indústrias são iguais entre si. Logo,

$$\frac{\frac{\partial \bar{X}}{\partial L_x}}{\frac{\partial \bar{X}}{\partial K_x}} = \frac{\frac{\partial \bar{M}}{\partial L_m}}{\frac{\partial \bar{M}}{\partial K_m}} = TMTD \quad (15)$$

Tem-se, ainda, que

$$\frac{\partial V}{\partial X_e} = -\lambda\pi_x + \theta\pi_x = 0 \rightarrow \pi_x(-\lambda + \theta) = 0$$

$$\begin{aligned} \text{como } \pi_x \neq 0 \rightarrow -\lambda + \theta = 0 \rightarrow \lambda \\ = \theta \end{aligned} \quad (16)$$

$$e \quad \frac{\partial V}{\partial M_e} = \lambda\pi_m + \theta\pi_m = 0 \rightarrow \pi_m(\lambda + \theta) = 0$$

$$\begin{aligned} \text{como } \pi_m \neq 0 \rightarrow \lambda - \theta = 0 \rightarrow \lambda \\ = \theta \end{aligned} \quad (17)$$

Assim, tem-se:

$$\frac{\frac{\partial U}{\partial X_d}}{\frac{\partial U}{\partial M_d}} = \frac{\lambda\pi_x}{\theta\pi_m} = \frac{\pi_x}{\pi_m}$$

Ou seja,

$$\begin{aligned} TMS &= \frac{\frac{\partial U}{\partial X_d}}{\frac{\partial U}{\partial M_d}} \\ &= \frac{\pi_x}{\pi_m} \end{aligned} \quad (18)$$

Mas a TMS é igual à razão entre os preços internos dos bens, isto é,

$$\begin{aligned} \frac{\frac{\partial U}{\partial X_d}}{\frac{\partial U}{\partial M_d}} &= \frac{P_x}{P_m} \\ &= \frac{\pi_x}{\pi_m} \end{aligned} \quad (19)$$

Sabe-se, ainda, que em equilíbrio,

$$\begin{aligned} TMS \\ &= TMTD \end{aligned} \quad (20)$$

E que a existência do livre comércio implica que os preços relativos dos fatores sejam iguais para os países envolvidos nas transações.

Logo

$$\begin{aligned} TMS \\ &= TMTI \end{aligned} \quad (21)$$

Desta forma encontra-se, finalmente, que

$$TMS = TMTD = TMTI$$

O que demonstra a proposição enunciada anteriormente.

A resolução de um problema como o descrito acima indicaria, então, o ponto de máximo bem-estar da economia. Se, no entanto, houver uma outra restrição (imposta ou exógena), o ponto de máximo bem-estar se modificará tendo em vista que o conjunto de restrições se modificou. Isto acarretará, então, a existência de uma solução para o problema do tipo "*second best*".

Qual a relação existente entre a Teoria e a situação real do Brasil no após guerra? Após a segunda Grande Guerra, o Brasil passou a sofrer um processo inflacionário bastante acentuado, motivado, principalmente, pela demanda reprimida do período de guerra. Isso levou o Governo brasileiro a adotar medidas de restrição às exportações. Assim, foi introduzida no sistema econômico de restrição às exportações. Assim, foi introduzida no sistema econômico uma nova restrição que, dentro da notação utilizada, pode ser descrita como

$$X_e \leq X_e^*$$

Onde X_e^* representa um certo nível de exportação, fixado a priori.

O que deveria estar ocorrendo no Brasil à época é que a existência de demanda reprimida e um processo inflacionário faria com que

$$TMTD = TMTI \neq TMS$$

Esta situação pode ser melhor visualizada o Gráfico I seguinte.

O problema agora será verificar se, teoricamente, a introdução de uma nova restrição, como a acima descrita, acompanhada por uma taxa de câmbio supervalorizada teria sido uma solução adequada para o problema.

No Gráfico I as curvas II, I'I', I''I'' representam as curvas de indiferença da comunidade ou as curvas de bem-estar. As curvas PP P'P' representam as possibilidades eficientes de produção para dois dados conjuntos de recursos. Note-se que, na análise gráfica assim definida, descarta-se a existência de produtos não-comerciáveis externamente, tais como energia elétrica, construção, etc.

Como a Teoria Econômica ensina que qualquer tangência à Curva de Possibilidade de Produção representa a TMTD e qualquer tangência à

curva de bem-estar representa a TMS, se se admite que o valor das exportações = valor das importações, então $TMS = TMTI$. Mas, para o sistema econômico estar em equilíbrio necessário se faz que $TMS = TMTD$. Logo, o se admitir o equilíbrio no Balaço Comercial, o sistema econômico estará em equilíbrio se

$$TMS = TMTD = TMTI$$

Assim, a reta tangente, simultaneamente, à curva de bem-estar e à curva de possibilidade de produção indica o ponto de equilíbrio para o consumo e para a produção, ou seja, o ponto de equilíbrio do sistema econômico (no gráfico acima essas retas são designadas TT e T'T').

Assim, o fato de se ter um desequilíbrio interno (distorção na demanda), fazendo com que

$$TMTD = TMTI \neq TMS$$

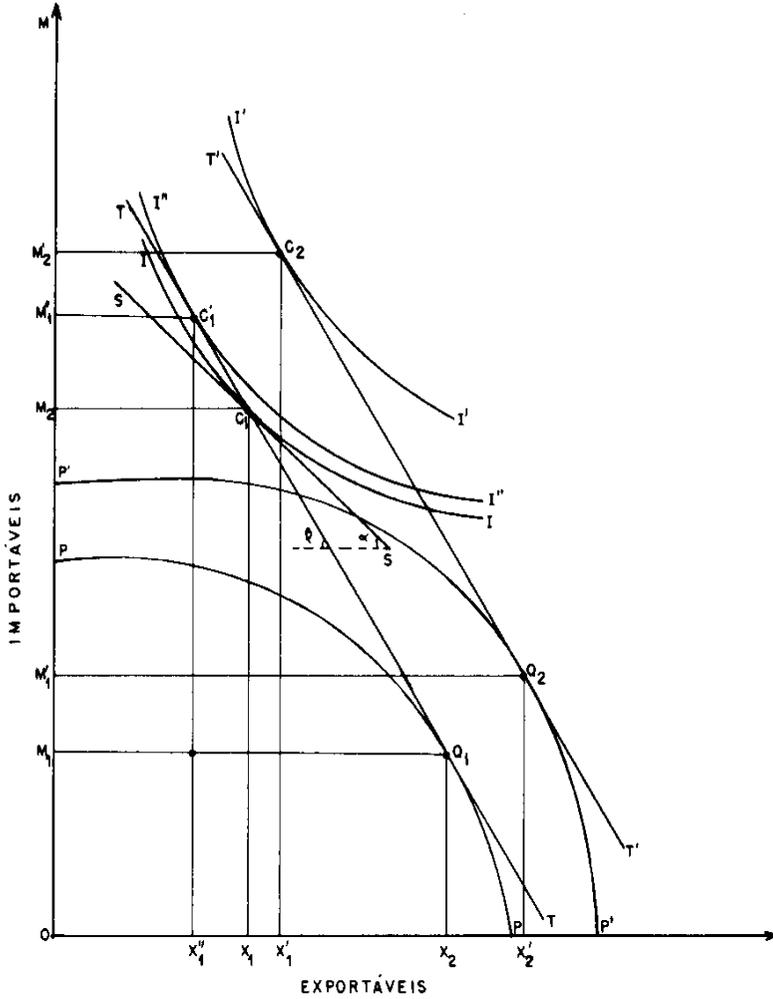
Fez com que o Governo brasileiro tentasse modificar, via taxa cambial supervalorizada, a TMTI. Entretanto, mesmo que tal política fizesse com que

$$TMTI = TMS$$

Encontrar-se-ia, necessariamente, que

$$TMTI = TMS \neq TMTD$$

GRÁFICO I



Logo, a política adotada pelas Autoridades Monetárias brasileiras não viria restaurar o

equilíbrio desejado. Quais poderiam ser, então, as possíveis políticas que melhores resultados ofereceriam para a solução do problema?

A solução mais viável seria uma política do tipo “imposto com subsídio”, para o consumo interno, de forma a tornar os produtos exportáveis mais caros, internamente, que os produtos importáveis, de tal modo que o produto da exportação da linha SS no sentido dos ponteiros do relógio, até atingir C'_1 no gráfico acima.

Uma segunda solução seria uma política também do tipo “imposto com subsídio”. Mas agora destinada à produção, de forma a atingir o ponto C_2 . Apesar desta segunda política oferecer um maior nível de bem-estar, talvez sua implementação fosse bem mais difícil que a primeira, tendo em vista a necessidade de mudança na estrutura produtiva do país, possivelmente com um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, fazendo com que as disponibilidades internas de trabalho e capital aumentassem. Assim, talvez não seja uma hipótese irrealista admitir-se que a primeira política, embora apresentando um nível de bem-estar inferior à segunda alternativa, fosse a mais viável das duas.

Como se poderia medir a perda de bem-estar por não se ter podido alcançar C'_1 permanecendo em C_1 ? E, mais importante, qual será esta perda para a economia nordestina? A fim de responder a estas perguntas ter-se-á que fazer duas hipóteses que, apesar de discutíveis, parecem absolutamente essenciais para a análise. A primeira é que o bem-estar pode ser medido via receita líquida do comércio externo; e a segunda é que a estrutura de consumo para o Nordeste é a mesma existente para o Brasil.

A primeira hipótese possibilita mensurar a perda do bem-estar em termos monetários e a segunda hipótese possibilita efetuar esta medida para o Nordeste em particular.

Note-se que não é necessário admitir-se que o sistema produtivo seja o mesmo para o Brasil e para o Nordeste, mas será absolutamente necessário que, no equilíbrio, $TMTD = TMTI$ para o Nordeste e para o País como um todo, o que implica:

$$TMTD_{NE} = TMTD_{BR}$$

GRÁFICO II

NORDESTE BRASILEIRO

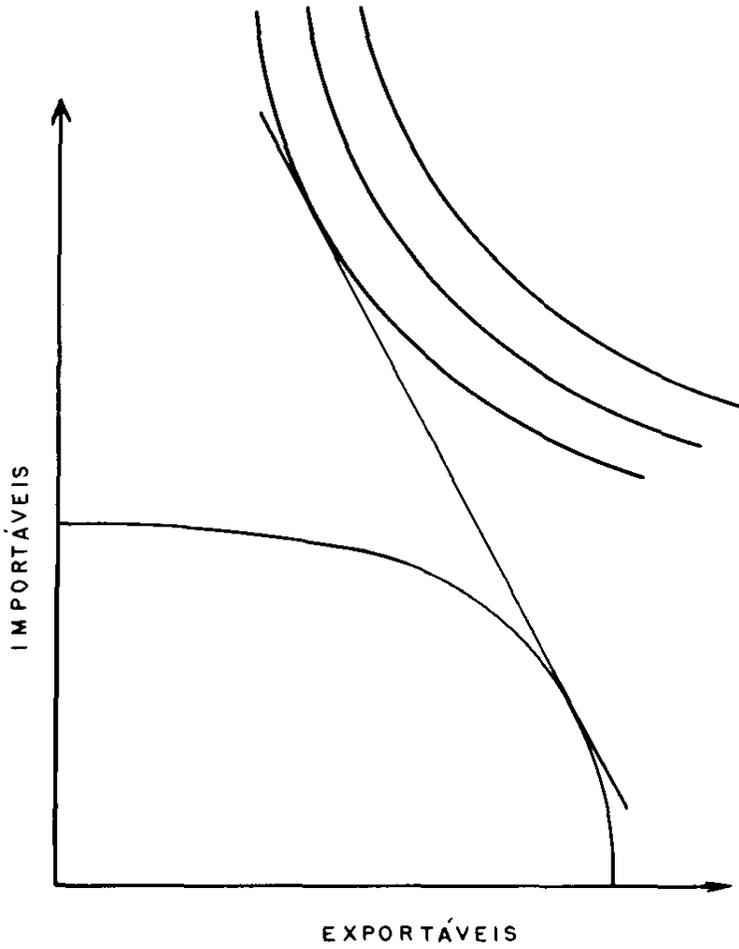
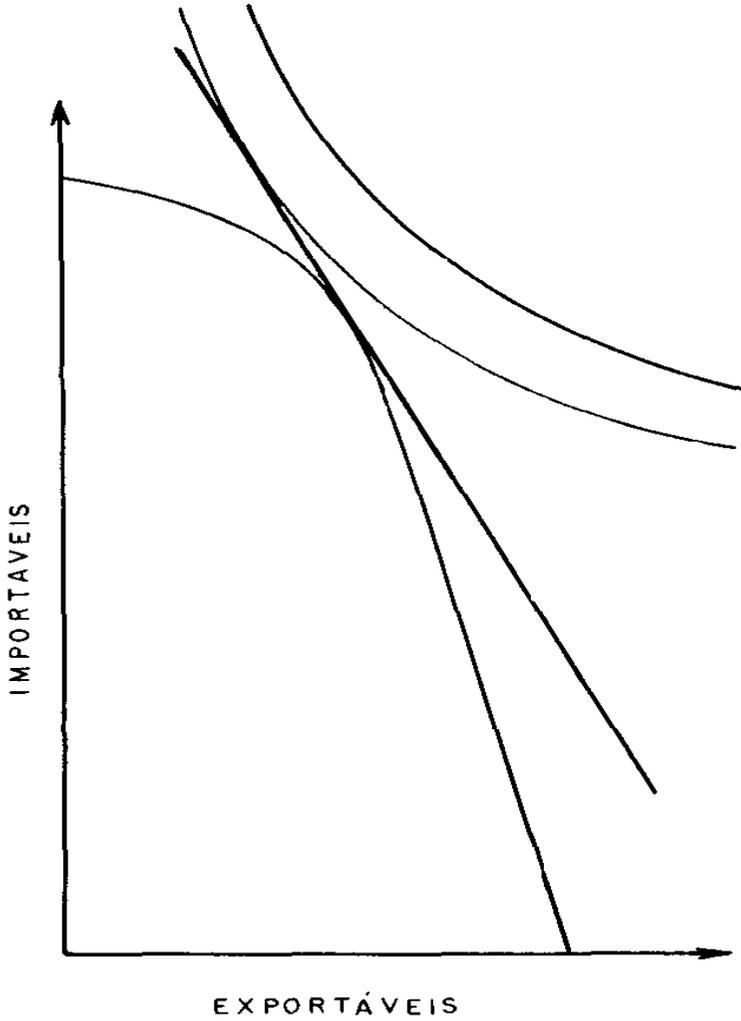


GRÁFICO III

BRASIL



Na realidade, o que se poderia esperar como representativo das situações de equilíbrio para o Nordeste e para o Brasil, seria uma situação como a espelhada nos Gráficos II e III seguintes.

Isto é, a estrutura de consumo é a mesma para o Nordeste e para o Brasil, de forma que, mesmo a estrutura produtiva sendo diferente, dado que $(TMTI)_{NE} \equiv (TMTI)_{BR}$, encontrar-se-ia no equilíbrio que

$$TMS \equiv (TMTI)_{NE} \equiv (TMTI)_{BR} \equiv (TMTD)_{NE} \equiv (TMTD)_{BR}$$

Tendo em vista que a principal política de comércio exterior do Brasil utilizada em quase todo o período aqui estudado foi a supervalorização da taxa cambial (o que representa uma restrição às exportações), far-se-á uma breve exposição gráfica dos efeitos de um desequilíbrio no mercado cambial devido a uma supervalorização ou a um controle de oferta de divisas. Esta análise se faz necessária porque a medida do ganho (ou perda) de bem-estar da sociedade nordestina será aqui representada pelo ganho (ou perda) de renda do setor externo da Região.

Os efeitos das distorções causadas pela intervenção governamental no mercado cambial podem ser mostrados de uma maneira bem simples através da análise gráfica. Com este objetivo apresenta-se o Gráfico IV, onde se mostram duas situações: na primeira há uma supervalorização da moeda nacional; na segunda, um controle quantitativo do montante das divisas (dólares, por exemplo) a ser negociado (via leilões de câmbio, por exemplo) e preços diferenciados para os cambiais de importação e de exportação. O Gráfico abaixo mede no eixo vertical o preço da dívida (dólar/cruzeiro) e no eixo horizontal a quantidade de divisa.

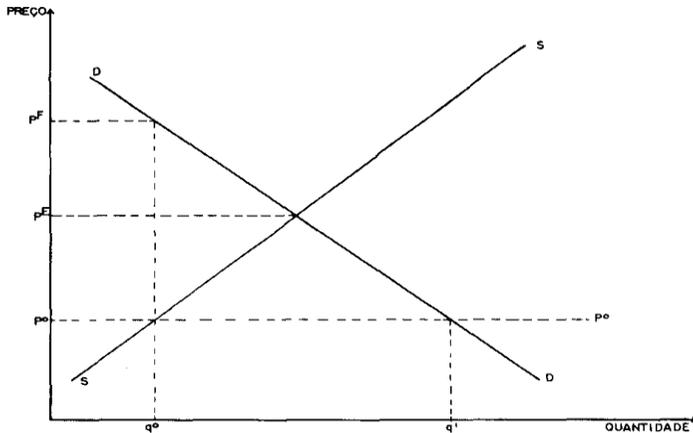
A primeira situação seria aquela na qual o Governo fixou o preço da divisa abaixo daquele que seria determinado pelas forças de mercado. Isto é, o preço da divisa foi fixado pelo Governo ao nível de P^O , abaixo de P^E , o preço de equilíbrio. Esta situação penalizaria as exportações, por dólar ofertado, no montante igual a $P^E - P^O$ e subsidiaria as importações em igual montante, também por cada unidade de divisa demandada.

A segunda situação mostra a intervenção do Governo no montante de divisas disponível para a importação, fixando, ainda, preços dife-

renciados para a exportação e para a importação. Haveria, assim, uma ação perversa sobre a importação, cuja magnitude, por unidade de divisa, montaria a $P^F - P^E$. A exportação, por seu turno, seria penalizada, por cada cambial ofertada, em um valor igual a $P^E - P^O$.

GRÁFICO IV

O EQUILÍBRIO NO MERCADO DE CAMBIAIS



Estas duas situações que se supõe hipotéticas refletem, na realidade, o que ocorreu no Brasil após a II Grande Guerra (1948-1966). Desta forma, será dentro desse enfoque que se analisarão os efeitos das políticas de comércio exterior adotadas pelo Brasil sobre a economia nordestina.

3.2. ESTIMATIVA DOS EFEITOS DE POLÍTICAS EXTERNAS NACIONAIS SOBRE A ECONOMIA NORDESTINA

3.2.1. A LIBERDADE CAMBIAL DO APÓS-GUERRA: 1948-1953

3.2.1.1. Uma Visão Histórica⁹

Ao término da segunda guerra mundial o Brasil apresentava uma situação bastante privilegiada em termos de relações comerciais externas. Suas reservas internacionais atingiam a cifra de 708 milhões de dólares (a preços correntes), em fins de 1945, o que representaria, a preços de 1980, aproximadamente 5.7 bilhões de dólares. A existência dessa reserva em divisas e a pressão de uma demanda reprimida levaram o governo brasileiro a adotar, entre novembro de 1946 e junho 1947, uma política de câmbio livre a preço fixo. Isto é, os bancos privados e oficiais podiam negociar moedas estrangeiras livremente, desde que a transação fosse feita à taxa oficial (Cr\$ 0,0184/US\$ 1.00).

⁹ Baseado em Huddle(1964), Simonsen(1961), Baer(1966), Bergsman(1970)

O aumento substancial nas importações levou o Governo a tentar controlar o mercado cambial a partir de junho de 1947. Assim, entre junho de 1947 e fevereiro de 1948, as Autoridades Monetárias brasileiras passaram a pressionar os bancos particulares a fornecer ao Banco do Brasil informações acerca do mercado cambial. Esse regime passou a ser conhecido à época como Regime de Controle de Câmbio por Cooperação. A taxa cambial, entretanto, não sofreria qualquer modificação, permanecendo em torno de Cr\$ 0,0184/US\$ 1.00.

As constantes pressões no mercado cambial, no entanto, fizeram com que as Autoridades Monetárias adotassem medidas mais restritivas. É que, em fins de 1947, as reservas acumuladas durante a guerra já estavam em franco declínio. Desta forma, entre fevereiro de 1948 e junho de 1949, o Governo adotou o chamado Regime de Licenças Prévias. Para a importação foi estabelecida a "Licença de Pagamento" mas, estranhamente, foi também estabelecida uma licença para a exportação, a "Licença de Embarque". A taxa cambial permanecería imutável.

A partir de julho de 1949, tentando coibir as importações que continuavam em seu ritmo

ascendente, o Governo estabeleceu um limite para o montante de divisas a serem negociadas, ou seja, a taxa cambial foi mantida em seu nível anterior, o Regime de Licenças Pré-vias foi mantido e se instituiu o Regime de Orçamento de Câmbio, que viria a vigorar até janeiro de 1951.

A eclosão da Guerra da Coréia levou as Autoridades Monetárias brasileiras a temer uma nova conflagração mundial e o conseqüente bloqueio ao comércio internacional, o que as convenceu afrouxar o controle sobre o mercado cambial (de janeiro de 1951 a fevereiro de 1953). Mais uma vez a reforma na política externa não levou à modificação na taxa cambial. Entretanto, durante este período houve uma ligeira melhoria na política externa com relação aos exportadores: é que foram instituídas as “operações vinculadas”, pelas quais os exportadores podiam negociar suas divisas diretamente com os importadores. Tal medida beneficiava os exportadores de óleo de babaçu, cacau, manteiga de cacau, tortas, cera de carnaúba, couros e peles, fumo, mamona, sisal e tecidos de algodão. Esta política, no entanto, teve pouca duração, sendo revogada em 1952.

Finalmente, a partir de fevereiro de 1953 (até outubro do mesmo ano), o mercado livre de câmbio voltou a vigorar, sem contudo alterar-se a taxa oficial de câmbio (em torno, nesta época, de Cr\$ 0,0187/US\$ 1.00). Neste período foram criadas três categorias para as cambiais de exportação: na primeira categoria, 15% das divisas geradas podiam ser negociados no mercado livre; na segunda, 30% e na terceira categoria, 50% das divisas obtidas gozavam do benefício. Entretanto, produtos não-gravosos como café, cacau e algodão teriam suas divisas, obrigatoriamente, negociadas no mercado oficial.

Em resumo, a política externa brasileira, no período que vai de novembro de 1946 – outubro de 1953, apresentou as seguintes características:

- a) taxa cambial supervalorizada;
- b) o controle sobre as importações era feito através das “filas de câmbio” ou das “licenças de pagamentos”. Havia um permanente controle sobre o mercado de cambiais;
- c) as exportações eram penalizadas e as importações subsidiadas; e

- d) a única medida que trouxe benefícios para os exportadores (notadamente os exportadores nordestino) ocorreu nos anos 1951/1952, quando foram instituídas as “operações vinculadas”.

Após esta breve visão histórica, parece de bom alvitre tentar responder às seguintes questões:

- a) Por que as Autoridades Monetárias brasileiras, no período, adotaram as políticas acima citadas? e b) Quais os inconvenientes das mesmas?

3.2.1.2. AS PREMISSAS E OS DEFEITOS DAS POLÍTICAS ADOTADAS

Para tentar saber o porquê da adoção de políticas externas na solução de problemas internos, é preciso que se conheçam as situações com as quais as Autoridades Monetárias brasileiras se defrontaram à época e quais interpretações foram dadas por essas mesmas Autoridades acerca dos problemas envolvidos. Assim, é preciso ter em mente que: a) a conflagração mundial de 1939/1945 deixou o Brasil sem o seu suprimento normal de bens importados (bens consumo duráveis e não-duráveis e bens de capital) o que determinou um crescente receio por parte do Governo brasileiro em continuar o país na dependência do suprimento ex-

terno para esses bens; b) a guerra determinou, também, a existência de uma demanda reprimida (por produtos importados) no País, o que levou a constantes pressões sobre as Autoridades Monetárias; c) a aparente inelasticidade-preço do café levou o Governo a acreditar que a política de sustentação do preço do café poderia resolver os problemas do Balanços de Pagamentos; d) havia uma crença geral de que a desvalorização cambial era uma demonstração de fraqueza econômica; e finalmente, e) a inflação interna e a crença de que as elasticidades-preço dos bens exportáveis eram baixas fizeram com que o País adotasse o "*exportable surplus principle*".

Quais as inconveniências que se poderá apontar como existentes nas políticas externas adotadas pelo Governo brasileiro à época? Os defeitos principais dizem respeito às premissas que serviam de suporte para tais políticas. Veja-se, por exemplo, a política de sustentação do preço internacional do café: como disse Simonson(1961, pág. 47), as Autoridades Monetárias brasileiras cometeram o erro de supor serem as elasticidades-preço de curto e longo prazo iguais entre si. Essa premissa levou-as a restringir a oferta do café com o objetivo de aumentar o preço e, tendo em vista as inelasticidades-preço do produto, aumentar a renda dos

exportadores. A concorrência internacional veio, no entanto, demonstrar o irrealismo de tal hipótese.

Um processo inflacionário contínuo e a hipótese de que a elasticidade-preço da oferta de exportáveis era baixa, fizeram com que houvesse uma restrição às exportações, pois, dentro do princípio do “excedente exportável”, ter-se-ia que primeiro atender à demanda interna. Esqueciam as autoridades monetárias brasileiras que, mesmo que essa premissa fosse verdadeira, o pacto inflacionário poderia ser completamente compensado pela importação de outros bens a preços bem inferiores aos similares produzidos no País.

Assim, pode-se concluir que as políticas externas adotadas pelo Brasil entre 1948 e 1953 atenuaram o problema de inflação (Singer, 1975, pág. 17), mas não resolveram o problema do Balanço de Pagamentos e tiveram efeitos desastrosos sobre o setor exportador do Brasil. De fato, não só se desestimularam as exportações através da supervalorização da taxa cambial (Huddle (1966, pág. 21)) estima que em fins de 1947 a taxa cambial deveria estar em torno de Cr\$ 0,0300/US\$ 1.00), como houve uma restrição física à exportação: de acordo com Leff (Leff, 1967, pág. 290) as exportações só eram permitidas se o mercado interno con-

tasse com suprimento para cobrir, pelo menos, volume igual a 107% do consumo do ano anterior, independentemente dos níveis de preços, internos e externos.

Pode-se, então inferir que foi o setor exportador o setor que mais sofreu os efeitos das políticas externas brasileiras no período em tela.

3.2.1.3. A ESTIMATIVA DA PERDA DE RECEITA LÍQUIDA DO SETOR EXTERNO NORDESTINO

Como foi dito anteriormente, usar-se-á como “proxy” da perda de bem-estar a perda de receita líquida do setor externo. É óbvio que essa metodologia encerra várias falhas, mas, infelizmente, não há um consenso sobre qual melhor medida para o bem-estar social, razão por que qualquer variável escolhida terá, sempre, um certo grau de arbitrariedade. Tendo em vista o objetivo do trabalho e dos dados disponíveis, preferiu-se aquela variável.

Considerando como política dominante no período 1948-1953 a supervalorização da taxa cambial, vê-se que nesse período a exportação brasileira (e nordestina) foi bastante prejudicada, ao passo que as importações foram subsidiadas. Assim, a perda de receita líquida do Nordeste, para cada ano, pode ser expressa como:

$$\beta_t = (\alpha_t^* - \alpha_t)(X_t - M_t)$$

Onde:

β_t representa a perda de receita líquida no ano t

α_t^* é a taxa cambial do mercado livre no ano t

α_t é a taxa de câmbio oficial no ano t

X_t é o valor das exportações no ano t

M_t é o valor das importações no ano t

A justificativa para a escolha dessa metodologia é a seguinte: a política externa nacional no período 1948-53 somente em um curto período de tempo beneficiou as exportações do País através das "operações vinculadas". Entretanto, mesmo quando havia a possibilidade de tais operações, os principais produtos de exportação do Nordeste, açúcar e algodão, não gozavam desse benefício. Assim, toma-se, indistintamente, a diferença entre o câmbio do mercado livre e o câmbio oficial (pelo qual os exportadores nordestinos eram obrigados a negociar suas divisas) como uma perda de receita (em cruzeiros) por dólar exportado. Tendo em vista que, se por um lado essa diferença de câmbio prejudicava os exportadores, por outro lado ela beneficiava os importadores, razão por que a

perda líquida (por dólar exportado) deve ser calculada sobre o saldo do balanço comercial.

TABELA 1
Perda de Receita Líquida do Setor Externo
Nordestino, 1948-1953
(Valores Correntes)

Anos	Taxa de câmbio oficial (*) Cr\$/US\$	Taxa livre de câmbio ** Cr\$/US\$	Exportações US\$Milhões ***	Importações US\$Milhões ***	Perda de Receita Cr\$Milhões
1948	0,0187	0,0320	197.6	93.2	1,389
1949	0,0187	0,0380	133.0	100.3	0,631
1950	0,0187	0,0420	174.1	86.9	2,032
1951	0,0187	0,0440	197.6	166.4	0,789
1952	0,0187	0,0500	114.5	173.3	- 1,840
1953	0,0466	0,0433	169.6	95.3	- 0,245

(*) FGV (12, pág. 111)

(**) 1948-1952 – Estimativas de D. Huddle (1964)

1953 – Estimativas de M.H. Simonsen (1961)

(***) Baer (1966, pág. 175)

Utilizando-se das estimativas de Huddle (1964, pág. 12), Simonsen (1961, pág. 53), Baer (1966, pág. 175) e FGV (1981, pág. 111) apresenta-se

abaixo a perda de receita do setor externo nordestino durante o período 1948-1953.

Como se pode verificar pelos dados da Tabela 1, houve uma constante perda de recursos (exceção apenas para 1952/53) por parte do setor externo nordestino durante o período 1948/1953. Para 1952, o que se verificou é que os subsídios às importações superaram a perda de receita das exportações, fato esse devido não à política cambial, mas ao maior valor alcançado nas importações. Já para 1953, foi a política cambial a responsável pelo ganho auferido pelo setor externo nordestino.

3.2.2. O SISTEMA DE LEILÕES DE CAMBIAIS E TAXAS MÚLTIPLAS DE CÂMBIO: 1954-1957

3.2.2.1. ANTECEDENTES¹⁰

Em outubro de 1953, as Autoridades Monetárias do Brasil resolveram instituir no País o Sistema de Taxas Múltiplas de Câmbio para a Importação.

A finalidade dessas taxas múltiplas era acrescentar ao controle quantitativo, o controle qualitativo sobre as importações brasileiras. Tendo em vista que o Sistema de Licença Prévia

¹⁰ *Baseado em Simonsen(1961), Baer(1966), Bergsman(1970) e Kafka(1956)

havia-se desmoralizado completamente, resolveu o Governo brasileiro adotar um sistema que já havia produzido bons resultados em alguns países sul-americanos e que era defendido por economistas de renome como Raul Prébisch e Robert Triffin (Kafka, pág. 308). Este sistema seria o Sistema de Leilões de Câmbio, completamente controlado pelo Governo Federal, e que serviria como controle sobre as importações sem os inconvenientes do Sistema de Licença Prévia, que havia transformado a CEXIM em uma corrupta “corretora” de papéis.

O sistema foi inicialmente instituído da seguinte forma: as importações foram classificadas em 5 categorias e mais uma categoria especial; as divisas de exportação eram adquiridas pelo Banco do Brasil à taxa oficial (Cr\$ 0,0185/US\$ 1.00), acrescida de Cr\$ 0,005 por dólar para as exportações de café e de CR\$ 0,0010 para as outras exportações (13, pág. 309). De acordo com Kafka (1956, págs 309/310), as Autoridades Monetárias brasileiras estabeleceram uma classificação para as mercadorias importadas, conforme o Quadro 1 seguinte.

Ao longo do período em que o Sistema de Leilões de Câmbio (outubro de 1953 a agosto de 1957) esteve em vigor, houve diversos reajustamentos no sistema (reclassificação de algumas mercadorias, variação nos bônus para ex-

portação, classificação para mercadorias exportadas, etc.), de forma que se torna quase impossível (para o caso do Nordeste) enumerar todas as taxas cambiais em vigor nesse período. Simonsen (1961, págs. 53 e 54), no entanto, estimou as taxas cambiais existentes no Brasil no período em foco, conforme as Tabelas 2 e 3, transcritas a seguir.

Quadro 1 Categorias de Importação

Categorias	Mercadorias
Especial	Papel de imprensa e material gráfico, trigo, filmes cinematográficas, livros, mapas, jornais, alguns produtos petrolíferos e importações governamentais.
Categoria I	Matérias-primas essenciais para a indústria farmacêutica.
Categoria II	Matérias-primas essenciais.
Categoria III	Equipamentos Industriais.
Categoria IV	Equipamentos Industriais considerados não-essenciais e bens de consumo.
Categoria V	Outros produtos.

Fonte: Kafka (1956)

Como se pode observar da Tabela 2, em todo o período 1954/1957 as taxas de exportação (de qualquer categoria) estiveram sempre abaixo da taxa de mercado livre, o que certamente acarretou sérios prejuízos para os exportadores

brasileiros (e, obviamente, os exportadores nordestinos). Os importadores, entretanto, já não gozavam de subsídio tão forte quanto no período anteriormente analisado. Na realidade, tomando-se a média das taxas cambiais para importação para as cinco categorias, somente em 1954 houve um certo subsídio; nos outros anos as importações (em média) foram taxadas pesadamente, exceção apenas pra as importações especiais e as da categoria I.

Como se pode ver, a diversificação de taxas de câmbio em vigor torna extremamente difícil uma análise dos efeitos das políticas de comércio exterior do Brasil sobre a economia nordestina, a menos que se faça (e se o faz no item 3.2.2.3.) algumas hipóteses simplificadoras.

Antes de se tentar estudar os ganhos e/ou perdas sofridos pela economia nordestina em decorrência de políticas de taxas múltiplas de câmbio, far-se-á um breve comentário sobre o único trabalho existente, abordando o efeito sobre a economia nordestina das políticas brasileiras de comércio externo no período 1953/1957.

3.2.2.2. A ANÁLISE PIONEIRA DE R. N. BARRET

Em agosto de 1972, Barret(1972) apresentou à Universidade de Wisconsin (EUA) sua dissertação de doutoramento, na qual analisa o Sistema Brasileiro de Leilões de Câmbio em seus efeitos regionais e setoriais para a economia brasileira. Descartando-se análise setorial, pode-se dizer que as principais conclusões contidas em seu trabalho podem ser resumidas na Tabela 5 seguinte.

Os valores apresentados na Tabela 5 indicam, então, que

- a) o Nordeste foi mais protegido que o Centro-Sul;
- b) a Renda Monetária do Nordeste aumentou com a proteção, embora em percentagem menor que o aumento verificado para o Centro-Sul;
- c) a Renda Real do Nordeste diminuiu com a proteção, enquanto Renda Real do Centro-Sul aumentou.

TABELA 2
Taxas Médias de Câmbio (Cr\$/US\$)
(Outubro de 1953 a Agosto de 1957)

Discriminação	Anos				
	1953 *	1954	1955	1956	1957**
Taxa Oficial	0,0188	0,0188	0,0188	0,0188	0,0188
Taxa do Mercado Livre	0,0433	0,0622	0,0735	0,0736	0,0757
Taxa de Importação					
Categoria I	0,0318	0,0396	0,0877	0,0831	0,0608
Categoria II	0,0382	0,0446	0,1052	0,1111	0,0816
Categoria III	0,0442	0,0577	0,1760	0,1450	0,1063
Categoria IV	0,0522	0,0567	0,2232	0,2196	0,1519
Categoria V	0,0789	0,1087	0,3035	0,3093	0,3164
Taxas de Exportação***					
Categoria I	-	-	0,0315	0,0371	0,0382
Categoria II	-	-	0,0379	0,0401	0,0431
Categoria III	-	-	0,0432	0,0499	0,0550
Categoria IV	-	-	0,0510	0,0591	0,0670

Fonte: M. H. Simonsen (1961, págs. 53)

(*) Outubro/dezembro (exceto mercado oficial e livre)

(**) Janeiro/agosto (exceto mercado oficial e livre)

(***) Taxas Cambiais para Exportação

Períodos	Café	Demais Produtos
09.10.53 a 15.08.54	0,0234	0,0284
16.08.54 a 10.11.54	0,0307	0,0351
11.11.54 a 17.01.55	0,0315	0,0378

TABELA 3
Taxas Especiais para Importação – Cr\$/US\$
(Outubro de 1953 a Agosto de 1957)

Discriminação	1953 (2)	1954	1955	1956	1957 (3)
Papel de Imprensa	0,0188	0,0188	0,0188	0,0188	0,0188
Trigo	0,0258	0,0258	0,0258	...	...
Materiais para Lavoura	0,0604	0,0332	0,0432	...	0,0517
Adbos	-	-	0,0452		0,0448
Inseticidas	-	-	0,0475		0,0450
Chassis de Veículos	...	-	-	0,1086	-
Frutas	...	...	0,0399	0,0516	0,0537
Artigos de Natal	...	...	0,1145	0,1164	-
Petróleo e derivados	0,0188	0,0298	0,0535	0,0550	0,0550
Materiais p/ Imprensa	0,0188	0,0188	0,0438	0,0438	0,0513
Entidades Públicas	0,0258	0,0408	0,0438	0,0438	0,0513
Filmes, livros, etc.	0,0258	0,0408	0,0438	0,0438	0,0513

Fonte: M. H. Simonsen (1961 pág. 54)

(1) Taxa oficial (Cr\$ 0,0188/US\$ 1.00) mais sobretaxa (ágio)

(2) Outubro/dezembro

(3) Janeiro/julho; (Baer, 1966) Em 1953/54 englobado em "materiais para lavoura".

TABELA 4
Taxa do Mercado Livre, Taxa Média de
Importação e Taxa Média de Exportação

Discriminação	Anos			
	1953 (*)	1954	1955	1956
Taxa do mercado livre	0,0622	0,0735	0,0736	0,0757
Taxa média de importação (5 categorias)	0,0615	0,1791	0,01736	0,1334
Taxa de média de exportação (4 categorias)	0,0338(*)	0,0409	0,0466	0,0508

Fonte: (*) Refere-se à Taxa Média para os "Demais Produtos"

TABELA 5
Efeitos da Imposição da Proteção Tarifária so-
bre o Produto, Nível de Preço, Renda Monetária
e Renda Real, 1955 (%)

Variáveis	Nordeste	Centro-Sul	Brasil
Nível de preços	0,892	0,977	0,964
Valor agregado unitário	1,627	1,546	...
Produto	0,057	0,046	...
Renda monetária	0,739	0,989	0,954

Fonte: R. N. Barret(1972)

Embora não se tenham maiores dados para analisar os resultados de Barret, deve-se chamar a atenção para algumas falhas de sua análise, falhas essas que, por certo, influenciaram de modo bastante significativo na computação dos indicadores acima:

1. a análise de Barret(1972) peca por utilizar um sistema de equações diferenciais no contexto de um modelo de equilíbrio parcial, quando necessário se fazia o uso de um modelo de equilíbrio geral;

2. a hipótese de que o preço doméstico setorial de um bem comerciável externamente é igual ao seu preço internacional vezes a taxa de câmbio do setor, isto é,

$$P_i = \bar{P}_i k_i$$

Já engloba o efeito de se ter taxas de câmbio setoriais diferentes da taxa de câmbio de equilíbrio;

3. sua definição de taxa de câmbio livre como sendo "a taxa de câmbio livre que deixaria o Balanço de Pagamentos imutável quando se variava de uma situação de livre comércio para uma situação de taxas múltiplas de câmbio" (Barret, pág. 57) talvez tenha determinado o nível de suas estimativas para essa taxa como

sendo o mais baixo de todas as estimativas feitas (para 1948/1957), tais como as estimativas de Simonsen(1961), Baer(1966), Huddle(1964) e Bergsman(1970);

4. tendo em vista que a expressão da variação da Renda Monetária foi estabelecida como sendo uma função da diferença das taxas cambiais ou seja,

$$dy = f(dk)$$

Sendo dk definido como $dR = (R_e - R_i)$

Onde K_e é a taxa de câmbio livre de k_i é a taxa de câmbio do setor i e como as exportações do Nordeste eram feitas em sua maioria a taxas as mais próximas da taxa oficial, o vetor (dk) para o Nordeste terá a maioria de seus componentes maiores que os valores correspondentes para o Centro-Sul, fazendo com que a variação da Renda Monetária seja maior no Nordeste que no Centro-Sul.

Estas críticas, no entanto, não obscurecem o trabalho pioneiro de Barret(1972), mas levam a se descartar suas estimativas como representativas dos fenômenos (os estudos) ocorridos no Nordeste, razão por que far-se-á uma estimativa para a perda (ou ganho) de receita líquida do setor externo nordestino, seguindo a mes-

ma metodologia apresentada no item 3.1.3., adaptando-a, entretanto, às peculiaridades do período em foco.

3.2.2.3. A PERDA DE RECEITA LÍQUIDA DO SETOR EXTERNO NORDESTINO

Como se viu no item anterior, havia no período 1954/1957 uma diversificação muito grande de taxas de câmbio no Brasil e como não há dados setoriais ou por categorias de importação e exportação, resolveu-se trabalhar com a média das taxas de câmbio para as exportações dos “demais produtos”, tendo em vista que o Nordeste não exporta café.

Deve-se ressaltar que a medida aqui adotada (cuja expressão será apresentada abaixo) subestima os resultados a serem obtidos porque, possivelmente, a maioria das importações nordestinas (exceção para trigo e petróleo) pertenciam à categoria V (o que representava uma perda para os importadores) e as exportações possivelmente – e em sua maioria – classificavam-se nas categorias I e II.

Os dados da Tabela 6 foram assim estimados: Taxa Oficial (Conjuntura Econômica (FGV, 1981, pág. 111), Taxa de Mercado Livre (Simonsen, 191). Taxa de Importação (média de

todas as taxas de importação, inclusive Taxas Especiais), Taxa de Exportação (média das taxas das exportações, exceção para 1954) e dados sobre importações e exportações (Ver Baer, 1966 pág. 175)).

TABELA 6

Taxas Médias de Câmbio, Importação e Exportação 1954/1947 (preços correntes)

Anos	Taxa Oficial (α)	Taxa Média do Mercado Livre (2) (α*)	Taxa Média de Importação (3) (α ^M)	Taxa Média de Exportação (4)	Exportações (5) (US\$ Milhões) (X)	Importações (6) (US\$ Milhões) (M)
1954	0,0188	0,0622	0,0429	0,0338	235.4	86.9
1955	0,0188	0,0735	0,0885	0,0409	238.5	86.2
1956	0,0188	0,0736	0,0962	0,0466	163.9	97.7
1957	0,0188	0,0757	0,0814	0,0508	212.1	131.9

Fontes: Conjuntura Econômica (FGV, 1981, pág. 111); Huddle(1964); Simon- sen (1961) ; Baer (1966, pág. 175) ; Bergsman(1970); Barret(1972). Tabela 2, acima.

A fim de captar os efeitos das diferenças entre as taxas de importação e as taxas de exportação (neste período diferenciadas entre si), utilizar-se-á para medir a perda (ou ganho) de receita líquida do setor externo nordestino (aqui, como no item 3.1.3. representada pela perda (ou ganho) de receita líquida no Balanço Comercial do Nordeste em suas relações externas) a seguinte expressão:

$$\beta_t = (\alpha_t^* - \alpha_t^X)X_t - (\alpha_t^* - \alpha_t^M)M_t$$

Os dados assim obtidos estão expressos na Tabela 7.

TABELA 7
Perda de Receita do Setor Externo Nordestino
Devido ao Sistema de Taxas Múltiplas de Câmbio 1954/1957
(Valores Correntes)

Anos	Perda de Receita
1954	5,008
1955	9,068
1956	6,633
1957	6,033

Como se pode verificar pela Tabela 7, o sistema de taxas múltiplas de câmbio foi particular-

mente danoso para o setor externo nordestino, pois em nenhum ano, ao contrário do que ocorreu no período 1948-1953, conseguiu o Nordeste auferir benefícios via tal sistema

3.2.3. A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA NO BRASIL: 1958-1963

3.2.3.1. UMA RETROSPECTIVA DO PROCESSO INSTITUCIONAL¹¹

O processo de industrialização que se instalou no Brasil no Governo Kubitschek (1956-1961) se baseou no conhecido processo de substituição de importação, utilizando-se para tanto o princípio da proteção à indústria nascente (*infant industry argument*), que se resume em erger uma barreira tarifária à importação como uma proteção à indústria doméstica. Assim, em 14 de agosto de 1957, foi promulgada a Lei no. 3.244, que reformulava toda a política tributária nacional.

A lei das Tarifas de Alfândega, como se tornou conhecido o instrumento legal acima citado, introduziu as seguintes modificações:

¹¹ *Baseado em Simonsen (1961, págs. 55/60); Doellinger et Alli (1973, págs. 19/45)

i. Política tarifária: o imposto de importação passou de específico para um sistema de tarifa "ad valorem", com alíquota diferenciadas (variando de zero a 150%);

ii. Política cambial: a política cambial adotada no Brasil, via Lei no. 3.244, pode ser resumida da seguinte maneira:

- as importações seriam efetuadas de acordo com as seguintes categorias: categoria geral, categoria especial e categoria "superespecial". Para os bens incluídos na categoria geral (matérias-primas, bens de produção e bens de consumo essenciais sem similares nacionais), a taxa cambial situava-se um pouco acima da taxa de livre comércio. Os bens classificados na categoria especial só poderiam ser importados a uma taxa de câmbio quase três vezes maior que a taxa de livre comércio. Finalmente, os bens incluídos na categoria "superespecial" eram importados à taxa de câmbio conhecida como "custo de câmbio" e que se situava bastante abaixo da taxa de mercado livre;

- as exportações continuaram classificadas nas quatro categorias e vigor antes da promulgação da Lei no. 3.244, continuando ainda o sistema de bonificações fixas citado no item 3.2.1., acima.

Ao longo do período 1958-1963, que se pretende analisar no presente tópico, as diretrizes da Lei no. 3.244 foram continuamente alteradas por diversas Instruções da SUMOC, que não serão comentadas aqui, tendo em vista que foram convenientemente discutidas no trabalho de Von Doellinger et alii (1973, págs. 25/31). Entretanto, cabem algumas considerações acerca das políticas cambial e tarifária adotadas pelas Autoridades Monetárias do Brasil a partir de fins de 1957:

- a) Embora já em fins de 1958 (com referência às exportações) e começo de 1961 (para as importações) a maioria das transações comerciais fossem feitas a taxas de câmbio do mercado livre, esta taxa não representa a taxa de câmbio que, obedecendo somente às forças de mercado, igualasse a oferta e demanda por cambiais, tornando o saldo do balanço de pagamentos igual zero. Isto é, a taxa de mercado livre, a que se refere Simonsen(1961) e Doellinger et alii(1973). não é a taxa de livre intercâmbio internacional, mas um outro tipo de taxa cambial estabelecido pelas Autoridades Monetárias brasileiras, diferenciada das taxas associadas às diversas categorias de exportação e importação. Assim, ela é dita "livre" por não estar atrelada a nenhuma categoria de

importação ou exportação, mas não é a taxa que seria determinada pelas forças de demanda e oferta em uma situação de livre comércio;

- b) Com relação ao Nordeste, a existência desta “taxa de mercado livre” não deve ter sido de grande eficácia, pois, via de regra, a maioria dos produtos exportados pelo Nordeste eram sujeitos a restrições quantitativas;
- c) Tendo em vista que a barreira tarifária imposta pelo Brasil estava associada a uma política cambial também protecionista (as taxas cambiais para a categoria especial atingiam níveis excessivamente altos), é bem possível que, como salientam Bergsman e Malan (1970, pág. 155), a política tarifária tenha-se tornado redundante;
- d) Finalmente, resta lembrar que, para algumas indústrias mais favorecidas, a proteção atingia níveis realmente incríveis pois, além da existência de uma taxa cambial, muitos pontos acima da taxa de mercado livre para a importação de produtos concorrentes, existia a tarifa cuja alíquota chegava a 150% e, ainda, os insumos importados por tais indústrias eram negociados ao custo de câmbio, taxa esta muito mais barata que a

taxa de mercado livre. É óbvio que dessa política de incentivos à industrialização o Nordeste pouco ou nada conseguiu de proveito, pelo simples fato de ser uma região essencialmente agrícola.

A medida dos efeitos que tais políticas possam ter acarretado para o Nordeste será estimada no item 3.3.3.2. abaixo, seguindo a mesma metodologia já empregada no item 3.3.1.3.

3.3.3.2. OS EFEITOS DA POLÍTICA PROTECIONISTA BRASILEIRA SOBRE A ECONOMIA NORDESTINA

A metodologia mais usada pelos economistas para medir o efeito de políticas tarifárias é o cálculo da Taxa Efetiva de Proteção definida pela expressão:

$$T_j = \frac{t_j - \sum_i a_{ij} t_i}{1 - \sum_i a_{ij}}$$

(veja Corden, 1966). Um outro instrumento bastante utilizado é a medida do Custo Efetivo de Importação, cuja expressão é dada por

$$C_m = \frac{T_j m^\alpha}{P_d} (1 + t)$$

(veja Doellinger et alii, 1977, págs. 82/83).

No presente item não se utilizarão essas metodologias pelos seguintes motivos:

- a) a Taxa Efetiva de proteção é empregada mais para um estudo setorial, o que não é o presente caso. Além disso, o seu cálculo exige o conhecimento dos coeficientes de insumo-produto, dados que ainda não existem para os setores industriais nordestinos. Entretanto, se se utilizar a Taxa de Câmbio com Proteção, estimada por Bergsman (1970, pág. 38) estar-se-á, implicitamente, calculando os efeitos da proteção sobre o setor externo nordestino;
- b) como se está interessado somente na perda (ou ganho) total do setor externo nordestino, não se pretende medir diretamente o custo em cruzeiros por uma unidade de dólar importado.

As metodologias aqui utilizadas são mais abrangentes que a Taxa Efetiva de Proteção e o Custo Efetivo de Importação e darão uma visão mais adequada da perda (ou ganho) da economia nordestina proveniente das políticas nacionais de comércio externo. Como já se frisou anteriormente, a medida dessa perda (ou ganho) é feita em termos de renda líquida (em termos monetários, portanto) do setor externo nordestino. Não se analisarão assim os efeitos de tais políticas em termos alocativos ou em

termos de custos sociais, por absoluta falta de dados adequados ao uso de tais metodologias.

Desta forma, utilizar-se-á a expressão

$$\beta_t = (\alpha_t^* - \alpha_t^X)X_t - (\alpha_t^* - \alpha_t^M)M_t$$

anteriormente usada. Isto significa que se trabalhará, novamente, com a política cambial como sendo a política proeminente no período em tela. A "rationale" dessa metodologia poder ser entendida, tendo em vista que:

- a) quando conjuntamente com uma política tarifária, é empregada uma política cambial também protecionista, os efeitos de tais políticas se somam. Assim, pode-se utilizar não só a taxa cambial básica (sem considerar a tarifa), como a taxa cambial com proteção (adicionando-se a tarifa), utilizadas nas importações e que foram estimadas por Bergsman (1970, pág. 38);
- b) a política tarifária adotada no Brasil a partir de 1957 não parece ter modificado a estrutura das importações nordestinas, como se pode deduzir da Tabela 8. Isto é, a política tarifária brasileira parece ter sido redundante em termos de seus efeitos sobre as importações nordestinas.

TABELA 8
Importações do NE, por Grades Classes,
1956, 1960/68
Participação Percentual

Anos	1956	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Matérias-primas em Bruto e Preparados Gêneros Alimentícios e Bebidas	62,4	66,1	61,4	60,1	61,1	57,5	61,8	60,1	65,2	53,5
Produtos Químicos e Farmacêuticos/ Máquinas, Veículos e Acessórios/Manufaturas seguindo a Matéria-prima/ Artigos Manufaturados Diversos	37,6	33,9	38,5	39,9	38,7	42,4	38,1	39,9	34,8	46,4
Ouro, Moeda e Transações Especiais	-	-	0,1	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0		0,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: D.E. Goodman & R.C. Albuquerque (1974, pág. 90).

Embora se acredite na evidência mostrada pela Tabela 8, apresentam-se os cálculos da perda (ou ganho) da economia nordestina no período 1958-1963 utilizando as duas taxas de câmbio

para as importações: aquela vigente sem tarifa de importação e aquela adicionada á tarifa cobrada pelo Governo. À primeira chamou-se Taxa Básica de Importação; à segunda, Taxa de Importação com Proteção. Os dados disponíveis para os cálculos são apresentados na Tabela 9 e os resultados finais na Tabela 10.

TABELA 9
Taxas Médias de Câmbio, Importações e Exportações do Nordeste

Anos	Taxa Livre de Câmbio Cr\$/US\$ (1)	Taxa de Câmbio p/Exportação Cr\$/US\$ (2)	Taxa de Câmbio básica de Imp. Cr\$/US\$ (3)	Taxa de Câmbio de Im- portação com Proteção Cr\$/US\$ (4)	Exportações (US\$ Milhões) (5)	Importações (US\$ Milhões) (6)
1958	0,0950	0,0654	0,1490	0,1730	246.1	94.3
1959	0,1600	0,1140	0,2020	0,2910	216.1	79.3
1960	0,2100	0,1600	0,2230	0,3210	247.7	85.3
1961	0,3500	0,2450	0,2680	0,6110	262.6	81.9
1962	0,5500	0,3700	0,3900	1,0400	196.0	73.6
1963	0,8300	0,5530	0,5750	1,6700	247.8	80.4

Fontes: (1) – (4) – Bergsman (1970, págs 38 e 45).
(5) – (6) – BNB/ ETENE (1980, págs. 303 e 317).

TABELA 10
A Perda de Renda Líquida do Setor Externo
Nordestino 1958-1963
(Valores Correntes) Cr\$ Milhões

Anos	Perda quando não se computam as tarifas (A)	Perda quando se com- puta a proteção (B)	(B) – (A)
1958	12,377	14,634	2,257
1959	13,271	20,329	7,058
1960	13,494	21,853	8,359
1961	34,289	48,949	14,660
1962	59,568	71,344	11,776
1963	48,139	136,177	88,038

Como se pode verificar, a diferença entre os dois cálculos é bastante acentuada, mas tendo em vista os dados da Tabela 8, prefere-se admitir como mais realistas os resultados da Coluna (A).

3.2.4. UM PERÍODO DE TRANSIÇÃO: 1946-1966

Como já foi dito anteriormente, o período 1964-1979 deve ser subdividido em dois períodos distintos, pois a bateria de incentivos às exportações só foi implementada definitiva-

mente a partir de 1967. Desta forma, para o período 1964-1966 volta-se a utilizar a metodologia já empregada nos itens 3.2.2.3 e 3.2.3.2.

Os dados necessários à computação da perda (ou ganho) de recursos pelo Nordeste são apresentados na Tabela 11.

TABELA 11
Taxas de Câmbio Médias, Importação e Exportação do Nordeste
1964-1966

Anos	Taxa de Câmbio Livre (1)	Taxa de Câmbio p/ Exportação (2)	Taxa de Câmbio básica de Importação (3)	Taxa de Câmbio de Importação com Proteção (4)	Exportação do NE (US\$ Milhões) (5)	Importação do NE (US\$ Milhões) (6)
1964	1,70	1,21	1,284	3,00	215,6	96,3
1965	2,50	1,874	1,899	3,93	203,0	67,0
1966	2,80	2,20	2,22	3,73	278,3	104,4

Fontes: (1) – (4) – Bergsman (1970, págs 38 e 45).

(5) – (6) – BNB (1980 págs. 303 e 317).

Os resultados da perda de recursos por parte do Nordeste foram, obtidos utilizando-se, se-

paradamente, as duas taxas cambiais de importação: com e sem proteção. Como se pode observar na Tabela 12, tais resultados são bastante diferenciados, mas, tendo em vista os argumentos já expostos quando se analisou o período 1958-1963, prefere-se admitir que os resultados mais realistas são aqueles apresentados na coluna B da citada tabela.

TABELA 12
A Perda de Renda Líquida do Setor Externo
Nordestino 1964-1966
(Valores Correntes) Cr\$ Milhões

Anos	Perda quando se computam a Proteção (A)	Perda quando não se computa as tarifas (B)	(A) – (B)
1964	230,834	65,583	165,251
1965	222,888	86,811	136,077
1966	266,160	106,428	159,732

Vale chamar a atenção, no entanto, que os dados acima refletem não só a substancial desvalorização ocorrida no cruzeiro mas, também, o aumento no diferencial entre taxas de câmbio de mercado livre e as taxas cambiais para exportação e para importação.

3.2.5. O SISTEMA DE PROMOÇÃO À EXPORTAÇÃO: 1967-1979

A análise do período 1967-1979 não pode ser efetuada usando-se a metodologia até aqui empregada porque, neste período, foram utilizadas, simultaneamente e com igual intensidade, políticas tarifárias, cambiais, creditícias e fiscais, o que torna impossível eleger uma política isolada como predominante neste último subperíodo da análise.

Tendo em vista que o objetivo deste artigo é medir a perda ou ganho em termos monetários, do setor exportador nordestino, em consequência das políticas nacionais de comércio exterior, não se utilizam nesta análise modelos de equilíbrio parcial ou geral.

Assim, para cada tipo de política utiliza-se metodologia que se admite a mais apropriada para a mensuração desta perda ou ganho monetário auferido pelo exportador nordestino. O efeito total das políticas de promoção à exportação é obtido pela adição dos efeitos parciais de cada política adotada.

Os incentivos criados (1964) ou implementados (a partir de 1967) com relação ao Nordeste podem ser agrupados em quatro categorias: In-

centivos Fiscais, Incentivos Financeiros, Incentivos Cambiais e os Incentivos da SUDENE. Os incentivos Fiscais são caracterizados por isenções e créditos do IPI e do ICM e isenções do IR e Imposto de Importação. Os incentivos Financeiros são comumente associados à Resolução no. 71, de 1º.11.67, do Banco Central do Brasil, que instituiu o crédito subsidiado para o financiamento das exportações. Quanto aos Incentivos Cambiais, eles estão relacionados à adoção, pelo Brasil, em 27.08.1968, do conhecido Crawling Peg System ou Sistema das Minidesvalorizações à Taxa de Paridade. Finalmente, os Incentivos da SUDENE podem ser definidos como a parcela de financiamento do 34/18 alocada ao projeto, tendo em vista destinar-se a exportação de toda ou parte de sua produção ou vir a substituir importações. A descrição mais detalhada das metodologias a serem empregadas na mensuração desses incentivos é feita à medida que forem sendo usadas.

Antes da análise dos diversos incentivos acima citados, será interessante fazer-se uma revisão bibliográfica de alguns trabalhos acadêmicos da literatura econômica nacional que trataram do assunto, a fim de que se possa ter uma ideia mais precisa a complexidade envolvida na análise e dos diversos enfoques utilizados na mensura-

ção dos efeitos da política de promoção das exportações sobre a economia brasileira.

3.2.5.1. UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Embora seja antigo entre os teóricos da Teoria de Comércio Internacional o problema da existência de tarifas e subsídios, e conquanto políticas de proteção tarifária tenham sido parte importante das políticas de comércio externo brasileiro (sendo que mais recentemente foram os subsídios às exportações que passaram a ser o principal instrumento de política econômica externa), há relativamente poucos trabalhos na literatura econômica brasileira acerca do assunto.

Uma listagem da literatura existente no Brasil sobre políticas de promoção às exportações, mostra que apenas duas instituições acadêmicas brasileiras se dedicam mais amiúde ao assunto: o Instituto de Pesquisas do IPEA, com os trabalhos de Doellinger e Associados(1973, 1977, 1971, 1972, 1976) e Fajnzylber (1971); e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP, com os trabalhos de Barros(1974) e Savisini e Associados(1974). Algumas obras independentes completam a listagem: Supplicity(1976), Pinto(1975), Paiva(1976), Pastore et alii(1976), Redwood(1976) e Rebouças(1974). De todos os trabalhos citados, apenas os dois últimos apresentam

uma análise dos aspectos regionais das políticas de promoção às exportações.

Por absoluta falta de espaço, far-se-á uma breve análise somente dos trabalhos de Barros(1974), Savasini et alii(1974), Supplidy(1976), Redwood(1976) e Rebouças(1974), por considera-los mais em consonância com o estudo desenvolvido neste artigo.

A pesquisa coordenada por Mendonça de Barros visa, precipuamente, a estimar as Taxas de Bruno (veja Bruno, 1965, pág. 26) para 60 produtos agrícolas e industriais da economia brasileira, como também calcular o valor (Cr\$/US\$) dos incentivos (isenções e créditos) fornecidos às exportações. A Taxa de Bruno, calculada via fórmula

$$d_j = \frac{\sum_{s=2}^m \bar{f}_{sj} V_s}{u_j - \bar{m}_j}$$

mostra, no numerador, os custos líquidos dos recursos domésticos e, no denominador, as divisas líquidas poupadas (pela substituição de importação) ou ganhas (vias exportações). Assim, d_j seria uma medida do custo (em cruzeiros) por dólar ganho ou poupado. Esta taxa assim estimada seria uma indicação de que se poderia aceitar ou rejeitar qualquer projeto vol-

tado para a exportação ou para a substituição de importação, conforme o dj calculado (para referido projeto) fosse menor ou maior que a taxa de câmbio real.

Com relação aos benefícios concedidos às exportações (via política fiscal), Barros(1974) estima as isenções e créditos dos impostos de Produção Industrial (IPI) e de Circulação de Mercadorias (CM) que foram consignados ao setor exportador nacional, em 1971. As estimativas de Barros(1974) podem ser sumarizadas nas Tabelas 13 e 14.

TABELA 13

Taxas de Câmbio Implícitas e Incentivos Médios por Atividade

Atividades	Taxas de Bruno	Isenções	Créditos
Agricultura	4,72	-	-
Alimentos Industrializados	6,35	0,99	0,45
Mineração e Energia	7,44	0,60	0,01
Produtos Intermediário I	5,10	1,14	1,20
Produtos Intermediário II	7,00	1,46	1,36
Bens de Consumo Não-duráveis	4,50	1,47	1,40
Bens de Consumo Duráveis	6,75	1,18	1,78
Maquinaria	9,20	1,65	1,65

Fonte: Barros, J. R. M. (1974, pág. 14)

OBS: Taxa de Câmbio em 1971: Cr\$ 5,287/US\$ 1.00

TABELA 14

Resultado do Sistema de Incentivos à Exportação - 1971

Instituições	Incentivos por Dólar Bruto (Cr\$/US\$)		
	Taxas de Bruno	Isenções	Créditos
Governo Estadual	0,70	0,32	1,02
Governo Federal	0,32	0,33	0,65
Total	1,02	0,65	1,67

Fonte: Barros, J. R. M. (1974, pág. 21)

Se se aceitam estas estimativas como uma “proxy” dos valores existentes para o Nordeste, chega-se à conclusão que o Nordeste pouco se beneficiou naquele ano da política de promoção às exportações (pois os setores exportadores do Nordeste – agricultura e alimentos industrializados – são os que nada ou quase nada receberam incentivos) e que mesmo este pouco incentivo dado ao setor exportador é proveniente de isenções e créditos do ICM (61% do total dos incentivos), enfraquecendo,

assim, as já combalidas finanças dos Estados Nordesteiros.

Embora o estudo ora analisado não estime nenhum parâmetro para a região Nordeste, o autor emite a seguinte opinião:

“Em princípio, pode-se dizer que a região nordeste tem um custo e um benefício do sistema vigente: o custo é dado pelo fato que já existem as isenções locais e, desta forma, o subsídio (crédito fiscal) concedido à exportação perde sentido lá, e portanto, em termos relativos enfraquece a posição no nordeste. Por outro lado, a elevação da renda no centro sul, derivada das exportações, eleva também o fluxo de transferências, o que é um benefício para a região” (Barros, 1974, pág. 26).

Como se vê, o autor admite que o sistema vigente traz um custo direto para o Nordeste e um benefício indireto, via engrandecimento do Centro-Sul. O viés em tal raciocínio é patente, pois o empobrecimento do Nordeste em relação ao Centro-Sul só torna a primeira região mais dependente da segunda e não há por que se esperar que essas hipotéticas transferências cubram o custo sofrido pelo Nordeste. O que se deve argumentar é que não há sentido em uma política que beneficia uma região em detrimento das demais.

O trabalho de Savasini e Associados (1974) é uma extensão da análise de Barros(1974). Afora algumas modificações metodológicas, este trabalho apresenta algumas vantagens em relação à análise de Mendonça de Barros(1974), pois, além de entender a análise para os 25 grandes setores da economia, ainda insere na discussão os incentivos relativos ao Imposto de Renda, ao Imposto sobre Operações Financeiras, ao "Drawback" e ao Crédito Subsidiado. No presente trabalho aproveitou-se a metodologia empregada por Savasini (1974) para medir as isenções e créditos referentes ao ICM, IPI e Imposto de Renda, por considera-las bastante realistas. Tais metodologias serão apresentadas no item 3.5.2. Sua mais importante conclusão é que

"os setores onde se supõe estarem as melhores possibilidades de competição em face do mercado internacional, são subsidiados em menores proporções. Isto significa que o sistema de incentivos vigente pouco favorece os setores mais eficientes, incentivando mais pesadamente os mesmos eficientes" (1974, pág. 82).

Embora não se esteja, no presente estudo, interessado nas distorções alocativas ou nos cus-

tos do programa de incentivos à exportação, seria interessante se se pudesse, em uma outra pesquisa, constatar a veracidade da conclusão de Savasini em relação à economia nordestina pois, assim, estaria caracterizada toda a inoperância da política de incentivos às exportações no que diz respeito a esta região: os incentivos foram diminutos e além de diminutos, teriam sido alocados erroneamente.

Em sua tese de doutoramento, Supplicity (1976) estima os possíveis efeitos que as minidesvalorizações apresentaram sobre o valor exportado de produtos industriais, o valor exportado de produtos básicos, o valor importado, os movimentos de capital, a dívida externa, a acumulação de reservas, o comportamento dos serviços, a inflação e, finalmente, sobre o crescimento econômico. Sua metodologia é basicamente a estimativa de modelos econométricos, e os dados geralmente abrangem o período 1964/1972. O autor não faz nenhuma referência sobre o Nordeste.

O interesse que se teve em analisar tal estudo se prende ao fato de o mesmo se propor, não só, a estimar os efeitos das minidesvalorizações, mas incorpora em sua análise os efeitos dos incentivos às exportações e as restrições às

importações. Entretanto, comentar-se-á somente a análise feita para as variáveis do Balanço Comercial, por ser esta parte a mais pertinente com o estudo aqui apresentado.

Assim serão feitos alguns comentários sobre as elasticidades das exportações de manufaturados, exportações de produtos básicos e importações, com relação a remuneração real dos exportadores (X_6 e X'_6 na denominação de Supplicity) e com relação à taxa de câmbio real das importações (Z_2).

Matarazzo Supplicity (1976) estima razoável número de modelos econométricos, mas seus resultados não são muito satisfatórios, pois, quando o autor encontra um aceitável coeficiente de determinação (R^2 ajustado), os níveis de significância dos parâmetros são bastante baixos e vice-versa. Nos diversos modelos estimados por Supplicity(1976), o diferencial das elasticidades com relação à remuneração real dos exportadores (efeitos das taxas cambiais mais incentivos) e com relação ao custo das importações (taxas cambiais mais proteção) apresenta um razoável intervalo, sendo que os níveis de significância para essas variáveis apresenta diferencial ainda maior, fato que também acontece com o coeficiente de determina-

ção (R^2 ajustado). Na tabela 15 apresentam-se tais intervalos, de acordo com as variáveis dependentes e independentes.

TABELA 15

Diferencial de Elasticidade, Níveis de Significância e Coeficientes de Determinação

Variável Dependentes	Diferencial de Elasticidade para			Diferencial dos Níveis de Significância	Diferencial do \bar{R}^2
	X_6	X'_6	Z_2		
Exportações de Manufaturados	0,311 a 2,004	-	-	9% a 65%	0,691 a 0,908
Exportações de Produtos Básicos	-	-	-	-	0,9408 a 0,9250
Importações	-	-	-0,0260 a -0,2418	8% a 85%	0,5655 a 0,9025

Fonte: Suppliy, E. M.(1976).

Para as exportações de produtos manufaturados, a maior elasticidade (2,004) apresentou um nível de significância bastante baixo (30%), quando o valor mais significativo (ao nível de 9%) dessa variável foi de apenas 1,131. As exportações dos produtos básicos não apresenta-

ram respostas significativas às taxas cambiais e aos preços de exportação, o que é compreensível tendo em vista a demanda inelástica para esses produtos. Supplicity (1976) deixa de apresentar o grau de significância para a remuneração real (X'_6) dos exportadores de produtos básicos, mas não se pode esperar que a mesma seja significativa a níveis abaixo de 10%. Finalmente, em termos das importações, a maior elasticidade dos custos de importação foi de 0,2418, com o menor nível de significância (8%), embora o coeficiente de determinação tenha sido um pouco baixo (0,7860).

O que se pode, finalmente, concluir do trabalho de Supplicity(1976)? A primeira conclusão é que as exportações dos produtos básicos e as importações não respondem significativamente às políticas cambiais, tarifárias e de promoção às exportações. As exportações de manufaturados apresentando elasticidades maiores, embora com diferenciais acentuados podem indicar, na média, uma resposta à política de promoção às exportações na ordem de 1,1, ou seja, as exportações apresentam elasticidade em torno de um, em resposta às variações nas políticas de promoção das exportações.

Novamente, se se tomam estes resultados como também válidos para o Nordeste, chega-se à conclusão que as políticas de promoção às exportações foram ineficazes no que diz respeito ao setor externo nordestino.

Dando continuidade a esta breve revisão bibliográfica, faz-se agora um rápido comentário sobre o trabalho de John Redwood III(1976). A análise efetuada por Redwood se resume em estabelecer alguns indicadores da eficiência das políticas de promoção nas diversas regiões brasileiras. Tais indicadores seriam:

- a) $D_i = \frac{E_i}{E_b}$ que nos daria a distribuição regional das exportações (i =região)
- b) $V_i = \frac{E_i}{E_b} / \frac{Y_i}{Y_b}$ que mediria a vocação para exportação da região
- c) $R_i = \frac{E_i^{IMD}}{E_i^{PRi}}$ isto é, a razão entre as exportações industrializadas e as exportações primárias.
- d) $P_i = \frac{E_i}{E_b} / \frac{M_i}{M_b}$ isto é, a relação entre os relativos de exportação e importação.

Os resultados obtidos, somente para as Regiões Nordeste e Sudeste, são apresentados na Tabela 16.

TABELA 16
Indicadores do Impacto Regional da Política do Comércio Exterior

Anos	Di		Vi		Ri		Pi	
	NE	SU	NE	SU	NE	SU	NE	SU
1964	15,6	57,7	1,04	0,86	-	-	-	-
1964/67	-	-	-	-	-	-	3,01	0,88
1968	-	-	-	-	-	-	2,26	0,66
1969	-	-	-	-	-	-	3,50	0,73
1970	13,9	54,8	0,96	0,87	-	-	2,63	0,74
1971	13,9	53,7	-	-	-	-	1,92	0,59
1972	13,6	11,8	-	-	0,327	0,915	2,32	0,65
1973	11,8	54,0	0,82*	0,86	0,460	0,937	-	-
1964/73	-3,8	-3,7	-	-	-	-	-	-
1970/73	-2,1	-0,8	-	-	-	-	-	-

Fonte: John Redwood III(1976). (*) A renda se refere ao ano de 1970.

O primeiro dos indicadores acima descritos diria então que, embora as participações de suas exportações (no período 64/73), em relação ao total das exportações brasileiras, tenham caído quase na mesma magnitude, em termos percentuais, tem-se que a participação das exportações nordestinas tiveram uma queda de 24,3%, enquanto para o Sudeste esta queda

foi de apenas 6,4%. O segundo mostra que as exportações relativas do Sudeste cresceram na mesma magnitude que sua renda relativa, enquanto que para o Nordeste o crescimento das exportações não acompanhou o crescimento da renda. O terceiro dos indicadores apresentados diz apenas que, para os anos 1972 e 1973, as exportações de produtos industriais Nordestinos eram bem inferiores às suas exportações de produtos primários, enquanto para o Sudeste as exportações dos primeiros eram praticamente iguais às exportações dos últimos. Finalmente, o último dos indicadores mostra que no período 1964/1973 o Nordeste sempre foi um exportador líquido, enquanto o Sudeste era um importador líquido, o que de certa forma mostra que o Nordeste fornece divisas para financiar as importações do Sudeste.

Assim, partindo-se dos indicadores apresentados por Redwood III(1976), pode-se dizer que a política de promoção das exportações serviu para aumentar as disparidades regionais existentes na economia brasileira, porque, embora os efeitos de tal política tenham sido positivos em ambas as regiões eles foram maiores no Sudeste.

Finalmente, para terminar esta revisão bibliográfica, valem alguns comentários sobre a dis-

sertação de Doutorado de Rebouças(1974). O trabalho de Rebouças é essencialmente um estudo de simulação. É, portanto, um estudo primordialmente acadêmico, pois embora sua metodologia apresente um alto índice técnico, a falta de dados levou o autor a recorrer a alguns parâmetros anteriormente estimados para outros países ou para o Brasil como um todo, como é o caso dos coeficientes técnicos da matriz de insumo-produto, estimados para o Brasil (1974, pág. 48) e o uso das participações relativas do trabalho nos produtos da agricultura, energia elétrica, construção e serviços, estimados para o México (1974, pág. 67) como uma "proxy" dos parâmetros da economia nordestina.

Assim, em termos empíricos, a análise de Rebouças perde muito do seu "appeal", mas isso não obscurece o caráter de pioneirismo de que o mesmo se reveste pelo uso de um modelo de equilíbrio geral multissetorial no estudo dos efeitos das políticas de promoção às exportações sobre a economia brasileira.

A dissertação de Rebouças (1974) apresenta ainda uma novidade em relação aos estudos anteriormente citados: é o que o mesmo insere em seu trabalho os incentivos concedidos pela

SUDENE via sistema 34/18 na análise das políticas de promoção das exportações.

As conclusões de Rebouças(1974) acerca dos efeitos das políticas de comércio exterior adotadas pelo Brasil nos anos 60(políticas tarifárias, cambiais e de promoção das exportações) sobre a economia do Nordeste, embora baseadas em modelos de simulação, não ficam muito distantes da própria tese aqui esposada e das evidências até aqui demonstradas, pois, segundo afirma o citado autor (1974, pág. 133), um aumento das tarifas tenderia a discriminar o Nordeste em favor do Centro-Sul, enquanto uma política de promoção de exportação de produtos básicos teria consequência oposta à das políticas tarifárias, embora um aumento na taxa cambial (desvalorização do cruzeiro) tendesse a agrava as disparidades inter-regionais. Com relação ao Programa de Incentivos da SUDENE via 34/28, a conclusão de Rebouças é que o mesmo apresenta efeitos inter-regionais insignificantes (1974, pág. 143).

Como pode ser deduzido pelo exposto, não há ainda um estudo mais preciso sobre os efeitos das políticas de promoção às exportações sobre a economia nordestina. Neste artigo, estimar-se-á o valor dos incentivos dados ao se-

tor externo nordestino via política fiscal (mesma metodologia de Barros(1974) e Savasini & Associados(1974), via política monetária (metodologia de Ridler & Yandle, 1972) metodologias estas que serão apresentadas no item 3.2.5.2.

3.2.5.2. OS INCENTIVOS AO SETOR EXTERNO NORDESTINO

3.2.5.2.1. OS INCENTIVOS FISCAIS

Os estímulos à exportação via incentivos fiscais criados pela legislação econômica brasileira podem ser agrupados da seguinte maneira.

3.2.5.2.1.1. OS IMPOSTOS INDIRETOS

Tendo em vista as diversas formas de isenções e créditos, foram estabelecidas as seguintes metodologias para a mensuração dos incentivos, via impostos indiretos, para o setor externo nordestino:

a) Incentivos via Imposto sobre Produtos Industrializados

$$IPI_I = \sum_{j=1}^n \alpha_j X_j + \sum_{i=1}^n \alpha_i M_i$$

j e i = produto ou setor

α_j e α_i = são as alíquotas do IPI (diferenciadas por produto)

X_j e M_i = valor exportado e importado, por Produto

Para o cálculo do IPI_i foram feitas algumas hipóteses simplificadoras, pois a falta de dados sobre as importações e exportações, por produto ou por setor para o Nordeste, não permitiu calcular para cada produto (ou setor) j a isenção auferida pelo mesmo. Assim, a isenção do IPI referente à importação foi calculada aplicando-se a alíquota média referente ao capítulo 84 (máquinas e aparelhos material elétrico) no NBM (e TAB) sobre o valor importado (este calculado através da isenção (este calculado através da isenção do Imposto de Importação constante dos projetos aprovados pela SUDENE. Este procedimento forneceu, então, o valor da isenção do IPI quando o mesmo beneficiava a importação de bens de capital. Cabe aqui chamar a atenção do leitor para os seguintes fatos: a) considerou-se que a importação necessária à implantação dos projetos aprovados pela SUDENE foi apenas de bens de capital; b) as importações de insumo que poderiam gozar do benefício (sob regime de

“drawback”) foram consideradas insignificantes; e c) admitiu-se que todos os projetos foram realmente implantados (o que provavelmente superestima os resultados). Quanto ao cálculo das isenções referentes às exportações, foram utilizadas as alíquotas estabelecidas para os 18 (dezoito) principais produtos exportados pelo Nordeste, e para os “demais produtos” aplicou-se a alíquota média referente aos Produtos do capítulo 84 da NBM. Este procedimento foi efetuado para cada ano da série em análise.

As estimativas para o crédito fiscal do IPI concedidas ao setor externo nordestino foram feitas aplicando-se a seguinte metodologia:

$$IPI_C = \sum_{j=1}^n \alpha_j X_j$$

Onde α_j e X_j são definidos como anteriormente. Os cálculos foram feitos, portanto, por produto, e para os “demais produtos” adotou-se a mesma hipótese feita quando do cálculo das isenções para as exportações. Os resultados das estimativas são apresentadas na Tabela 17.

b) Incentivos via Impostos de Importação

Quadro 2

Estímulos às Exportações via Política Fiscal

Estímulos via Impostos Indiretos		Vi
Isenções	Créditos	Isenções
IPI Nas Exportações dos manufaturados	IPI Nas exportações definitivamente realizadas	Abatimento do lucro tributável da parcela correspondente à exportação de produtos manufaturados
Nas importações de bens de capital destinados à produção exportável	Crédito do IPI pago nos insumos utilizados na produção de bens exportados	Exclusão da operação do lucro tributável pelo IR dos resultados obtidos com vendas de serviços no exterior
Nas Importações relacionadas com exportações		Abatimento do lucro sujeito ao IR da parcela correspondentes à exportação de minerais elaboradas
Imp. Imp. Nas Importações de bens de Capital		Isenção do IR na fonte nas remessas de pagamentos por serviços relativos às operações exportadoras.
ICM Sobre exportação de manufaturados	ICM Sobre exportações de manufaturados	Permissão para computar no curso da produção gastos no exterior com promoção de exportação
Sobre importação de bens de capital e insumos		Redução ou Isenção do IR incidente sobre as remessas para o exterior
Sobre vendas internas equiparadas à exportação		Abatimento do lucro tributável das vendas no mercado interno equiparados à exportação

Fonte: Guia de Exportação (CBRAE-CEAG, 1976)

Tendo em vista a pauta de importação do Nordeste, é fácil verificar que as importações sob o regime de "drawback" são realmente bastante insignificantes (se é que existem), de forma que descartou-se esse tipo de incentivo e tomaram-se as isenções do Imposto de Importação consignadas nos projetos aprovados pela SUDENE como "proxy" das isenções realmente dadas no que concerne a este imposto.

É possível que tenha ocorrido uma superestimação desses incentivos, porque nem todos os projetos aprovados pela SUDENE foram realmente implantados. Esta argumentação é válida no que diz respeito ao total dos projetos aprovados, mas, para as firmas que operavam com o mercado exterior, a porcentagem de projetos aprovados e não-implantados é bastante reduzida, conforme pôde-se concluir quando se comparavam alguns Relatórios da CACEX, duas edições especiais do Jornal "O Povo" e lista de Projetos aprovados pela SUDENE. De qualquer forma, possivelmente, há uma superestimação dos incentivos ora analisados, fato que, no entanto, não invalida esta análise, mas vem, na realidade, robustecer a argumentação futura acerca dos efeitos de tais políticas sobre a economia nordestina. Os dados obtidos constam da Tabela 18.

TABELA 17

Incentivos Concedidos ao Setor Externo
Nordestino Via Isenções e Créditos do IPI,
1967-1979 (Valores correntes) (Cr\$ Milhões)

Anos	Isenções				Créditos Concedidos às Exportações E	Total dos Incentivos do IPI Crédito + Isenções E + D
	s/ Importação de Projetos de Firmas Exportadoras A	s/ Importação Total dos Projetos Aprovados B	s/ Exportações C	Total das Isenções B + C = D		
1967	5,8	19,9	14,1	34,0	-	34,0
1968	4,0	12,7	19,9	31,7	-	31,7
1969	1,8	13,4	30,7	44,1	-	44,1
1970	3,3	10,7	64,3	75,0	28,4	103,4
1971	2,6	18,6	44,8	63,4	33,1	96,5
1972	3,6	16,6	49,2	65,8	40,0	105,8
1973	1,1	28,7	89,1	117,8	76,2	194,0
1974	7,4	57,5	197,4	254,9	153,3	408,2
1975	7,1	35,1	171,5	206,6	140,0	346,6
1976	11,6	55,1	154,7	209,8	120,4	330,2
1977	5,2	23,4	399,1	422,5	258,2	680,7
1978	5,0	25,8	519,4	545,2	347,3	892,5
1979*	1,4	25,9	780,1	806,0	663,4	1469,4

Fonte: Elaborada conforme explicitado no texto. * Dados Preliminares (até set. 1979)

TABELA 18

Incentivos Concedidos ao Setor Externo
Nordestino via Isenções do Imposto de
Importação, 1967-1979 (Valores Correntes)
Cr\$ Milhões

Anos	Isenções Concedidas para as Firms Exportadoras	Isenções Totais Con- cedidas
1967	30,8	106,1
1968	21,2	67,9
1969	9,4	71,2
1970	18,2	58,0
1971	14,1	101,5
1972	19,4	90,3
1973	6,0	156,3
1974	40,2	313,2
1975	38,9	191,3
1976	58,2	286,0
1977	20,7	162,2
1978	25,2	121,7
1979	26,1	128,9

Fonte: SUDENE, DIN. Vários anos.

c) Incentivos via Imposto sobre Circulação de
Mercadorias

TABELA 19

Incentivos Concedidos ao Setor Externo Nordeste Via Isenções e Créditos do ICM, 1967-1979 (Valores correntes) (Cr\$ Milhões)

Anos	Isenções				Créditos Concedidos às Exportações E	Total dos Incentivos do IPI Crédito + Isenções E + D
	s/ Importação de Projetos de Firms Exportadoras A	s/ Importação Total dos Projetos Aprovados B	s/ Exportações C	Total das Isenções B + C = D		
1967	15,4	52,9	49,6	102,5	-	102,5
1968	10,6	33,9	67,6	101,5	-	101,5
1969	4,7	35,5	104,3	139,8	-	139,8
1970	8,8	28,0	116,1	144,1	28,4	172,5
1971	6,6	47,6	128,0	175,6	33,1	208,7
1972	8,9	41,1	172,6	213,7	40,0	253,7
1973	2,6	69,1	308,6	377,7	76,2	453,9
1974	17,3	134,2	549,8	684,0	153,3	837,3
1975	16,1	79,4	423,6	503,0	140,0	643,0
1976	24,6	143,8	374,2	518,0	120,4	638,4
1977	8,5	47,1	875,0	922,1	258,2	1.180,3
1978	10,7	62,1	1.127,8	1.189,9	347,3	1.537,2
1979*	10,9	66,1	1.857,5	1.923,6	663,4	2.587,0

Fonte: Elaborada conforme explicitado no texto.

Os incentivos (isenções e créditos) oferecidos ao setor externo brasileiro no que se refere ao ICM seguem a mesma metodologia adotada para o IPI, diferenciando um do outro apenas pelo valor da alíquota, diferença esta que existe somente para o caso das isenções, pois, no caso dos créditos fiscais, aqueles dados via ICM seguem a mesma alíquota do IPI, com restrição de que tal alíquota não pode exceder àquela vigente para o ICM. Desta maneira, todas as hipóteses feitas quando da análise do IPI foram mantidas para o estudo do ICM, de forma que estimaram-se as isenções sobre as importações (calculando, separadamente, as isenções dadas para as firmas exportadoras e para o total dos projetos aprovados) e sobre as exportações, segundo, como já foi dito, a mesma metodologia para as estimativas referentes ao IPI: Os resultados obtidos são apresentados na Tabela 19.

3.2.5.2.1.2. O IMPOSTO DE RENDA

Na mensuração das isenções do Imposto de Renda Concedidas aos exportadores nordestinos pretendia-se empregar a mesma metodologia utilizada por Savasini e Associados (1974). Tal metodologia, fundamentada nas Instruções da Secretaria da Receita Federal so-

bre a Declaração de Renda das Pessoas Jurídicas, não pode ser modificada, razão por que seu uso é imprescindível. A consolidação das instruções da SRF, no que diz respeito à isenção do IR sobre o lucro proveniente da atividade exportadora, pode ser expressa na seguinte fórmula analítica:

$$IR_I^j = (1 - \delta)\rho \frac{X^j}{RT^j} LT_{III}^j$$

Onde

IR_I^j = isenção do Imposto de Renda do setor j

δ = parcela do imposto devido aplicável a outros incentivos fiscais (até 25% do imposto devido)

ρ = alíquota do IR (=30% para as empresas que calculam seu lucro pelo critério de lucro real)

X^j = valor exportado pelo setor j

RT^j = receita total do setor j

LT_{III}^j = lucro Tributável III, como definido pela SRF

A maneira correta de mensurar-se IR_I^j seria colher informações diretamente das Declarações

de Renda das Pessoas Jurídicas (exportadores) do Nordeste. Infelizmente, não foi possível ter-se acesso a estas informações, razão por que a mensuração do incentivo ao setor exportador via isenção do IR será feita utilizando-se do coeficiente "valor do incentivo por cruzeiro (FOB) exportado", estimado por Savasini e Associados(1974). Segundo esses autores, o subsídio dado aos exportadores brasileiros, em 1971, como isenção do Imposto de Renda, alcançava a cifra de 0,0225 centavos por cruzeiro exportado (1974, pág. 81). Assim, o valor dos incentivos do IR concedidos aos exportadores nordestinos foi calculado, a partir de 1971 (ano em que o incentivo foi estabelecido), aplicando-se esse coeficiente ao valor exportado dos produtos industrializados segundo a determinação da Portaria MF, no. GB-203, de 02.06.71. Os valores obtidos são apresentados na Tabela 20.

3.2.5.2.2. OS INCENTIVOS CAMBIAIS

Como já foi visto anteriormente, o problema cambial no Brasil, por seu tratamento quase sempre inadequado, penalizou sobremaneira o setor exportador nacional durante vários anos.

TABELA 20

Valor dos Subsídios do IR aos Exportadores
Nordestinos 1971-1979
(Valores Correntes) Cr\$ Milhões

Anos	Exportação de Produtos Industrializados (**)	Subsídios do Imposto de Renda
1971	469,9	10,6
1972	674,1	15,2
1973	1.291,6	29,1
1974	2.814,8	63,3
1975	3.401,4	76,5
1976	4.041,7	90,9
1977	8.960,3	201,6
1978	12.088,7	294,5
1979	23.848,1	536,6

Fonte: 1972/1979 – BNB/ETENE(1977, 1980)

*Calculados a partir da taxa cambial média anual publicada pela Conjuntura Econômica (FGV)

** Exportações por postos (BNB/ETENE)

Apenas a partir de 1968 é que o Governo passou a adotar uma política cambial mais realista, com uma política de “câmbio flexível”. Embora não haja, explicitamente, uma fórmula

para os reajustes cambiais adotados pelo Brasil, presume-se (veja, Doellinger *et All*, 1972, 25, pág. 15) que as variações cambiais sejam calculadas segundo a expressão

$$\frac{Tc_1}{Tc_0} - 1 \cong P_B - \bar{P}_i$$

Onde

Tc_0 = taxa cambial antes de alguma desvalorização;

Tc_1 = taxa cambial após a desvalorização;

P_B = percentual de elevação dos preços no Brasil entre duas datas seguidas de desvalorização

\bar{P}_i = elevação dos preços por atacado dos principais países parceiros comerciais do Brasil (média ponderada).

Esta fórmula determinaria, então, uma taxa cambial de paridade, a qual tenderia a igualar-se à taxa de livre comércio. Entretanto, há os que acreditam que, mesmo com o sistema de minidesvalorização adotado pelo Brasil, a taxa cambial do País ainda se encontra supervalorizada. Esta suposição parece ser válida, conforme os cálculos a seguir. Utilizando-se a metodologia acima e admitindo-se que \bar{P}_i pode ser

representado pelo índice de preços para o consumidor nos Estados Unidos e tomando o índice de preços por atacado – disponibilidade interna – no Brasil com P_B , pode-se constatar que a variação média na Taxa Cambial (21,87%) foi inferior à diferença média entre os dois preços, que foi de 22,32%, conforme se pode deduzir dos dados da Tabela 21.

Tendo em vista que a diferença entre a variação média da taxa cambial e a diferença média entre os dois preços utilizados foi insignificante, o leitor poderia acreditar que, na realidade, não houve supervalorização do cruzeiro.

Esta suposição só seria verdadeira se em 1967 a taxa cambial brasileira estivesse ao par, o que não é verdade, conforme estimativa de Bergsman(1970). Segundo este autor, a taxa de livre comércio em 1967 era de 3,10, enquanto a taxa nominal situava-se em torno de 2,73 cruzeiros por dólar, o que determina uma supervalorização da taxa cambial oficial. Entretanto, será interessante verificar qual o possível comportamento da taxa cambial ao par, ao se aplicar as diferenças entre as variações de preços como taxa de variação daquela taxa cambial. Dentro deste raciocínio, pode-se comparar as taxas cambiais oficiais e as

taxas de livre comércio (estimadas), conforme os dados da Tabela 22.

TABELA 21

Variação Relativa da Taxa Cambial Nominal e dos Preços Internos do Brasil e EEUU

Anos	Varição Média na Taxa Cambial Nominal	Varição Índice de Preços do Brasil	Varição no Índice de Preços p/ o Consumidor Americano	Diferença nas Variações de Preços
1968	27,48	22,6	4,2	18,4
1969	19,26	19,1	5,3	13,8
1970	12,71	19,2	5,9	13,3
1971	15,21	21,5	4,3	17,2
1972	12,23	17,7	3,2	14,5
1973	3,23	15,3	6,2	9,1
1974	10,83	29,0	11,0	18,0
1975	19,67	27,7	9,1	18,6
1976	31,31	40,3	5,7	34,6
1977	32,90	45,1	6,8	38,3
1978	27,81	38,7	9,1	29,6
1979	49,10	53,9	11,5	42,4

Fonte: Conjuntura Econômica, vol. 31, no. 4, abril de 1977, págs. 94, 111 e 116 e vol. 35, no. 3, março de 1981

TABELA 22
Taxas Cambiais Oficiais e ao Par

Anos	Taxa Cambial Oficial (1)	Taxa Cambial ao Par (2)
1967	2,6622	3,1000
1968	3,3938	3,6704
1969	4,0713	4,1769
1970	4,5890	4,7324
1971	5,2870	5,5463
1972	5,9340	6,3505
1973	6,1260	6,9283
1974	6,7900	8,1753
1975	8,1260	9,6959
1976	10,6700	13,0506
1977	14,1380	17,7227
1978	18,0630	23,7839
1979	26,8700	33,7731

Fontes: Coluna 1: Conjuntura Econômica, vol. 31, no. 4, abril de 1977 e vol. 35, no. 2, fevereiro de 1981. Coluna 2: Estimada conforme o texto

Verifica-se, assim, que em todo o período a Taxa Cambial Nominal esteve abaixo da taxa de câmbio de livre comércio, estimada segundo a

metodologia explicada anteriormente. Isto seria uma evidência de que, realmente, a taxa de câmbio brasileira ainda se encontra supervalorizada. Deve-se chamar a atenção, no entanto, que as estimativas acima foram baseadas nas variações de preços ao consumidor americano, o que talvez não reflita exatamente a variação dos preços dos principais parceiros brasileiros, que é a variável usada por Doellinger(1972). No entanto, não se pode negar que mesmo que as minidesvalorizações tenham representado a diferença entre a inflação brasileira e a inflação mundial, a base na qual essas minidesvalorizações foram aplicadas demonstrava uma supervalorização da taxa de câmbio do Brasil.

No presente tópico, será analisado problema da perda de recursos via supervalorização cambial, como foi feito em itens anteriores, mas se fará também, um estudo sobre os efeitos da política de minidesvalorização como instrumento de promoção das exportações nordestinas.

Para a consecução deste segundo objetivo, utilizou-se da metodologia apresentada por D. Ridler e C. A. Yandle (1972), em 1972, e que oferece uma possibilidade de se medirem os efeitos das variações cambiais sobre o valor

exportado, variações cambiais estas não só do País exportador como de todos os países importadores do bem que se está analisando. A expressão apresentada pelos autores, no que diz respeito às variações relativas no valor exportado de qualquer mercadoria j , é a seguinte (já adaptada para o caso das exportações nordestinas):

$$V_j^0 = \frac{n_j R^0 - e_j k^0}{n_j + e_j} (1 + n_j^{NE}) - R_j^{0 BR} \cdot n_j^{NE}$$

Admitindo-se que o Brasil e, conseqüentemente, o Nordeste, é um participante marginal nas relações de trocas internacionais, pode-se admitir que a elasticidade-preço da demanda mundial por produto brasileiro é infinita. Esta hipótese simplifica sensivelmente a expressão acima, que reduz a

$$V_j^0 = k^0 (1 + n_j^{NE}) - R_j^{0 BR} \cdot n_j^{NE}$$

Onde:

V_j^0 = variação relativa do valor exportador da mercadoria j ;

n_j^{NE} = elasticidade-preço da oferta de exportação do Nordeste, da mercadoria j ;

k^0 = variação relativa média nas taxas de câmbio de importação (relativa ao dólar americano), ponderada pelas participações dos importadores mundiais da mercadoria j ;

$R_j^{0 BR}$ = variação relativa da taxa de câmbio do Brasil

Esta fórmula dará, então, a variação relativa do valor exportado de uma mercadoria j qualquer, como função da elasticidade-preço da oferta de exportação dessa mercadoria e das variações relativas das taxas cambiais do Brasil e dos principais importadores do produto brasileiro. Caso não haja desvalorizações simultâneas à desvalorização da moeda nacional nas moedas dos principais importadores do produto brasileiro, então $k^0 = 0$ e ter-se-ia

$$V^0 = -R_j^{0 BR} \cdot n_j^{NE}$$

ou seja, a variação no valor exportado pelo Nordeste da mercadoria j seria igual à variação da taxa de câmbio do Brasil vezes a elasticidade-preço da oferta nordestina.

Teoricamente esta metodologia apresenta a vantagem de trabalhar com variações das taxas cambiais dos principais importadores de mercadorias nacionais, o que não é levado em conta quando se faz uma análise econométrica

tomando-se o valor exportado como variável dependente e a variação na taxa cambial ou a remuneração real dos exportadores (veja Supplicity, 1976, págs. 57 e 82) como variáveis independentes.

Em termos empíricos, o grande entrave é a obtenção da elasticidade-preço da oferta, tendo em vista o problema de identificação. Neste caso particular, o problema de identificação foi contornado pela hipótese feita de que a demanda mundial por produtos nordestinos era infinitamente elástica. Procedeu-se, então, a estimativa de dois modelos econométricos, ambos aplicados a cada um dos sete produtos escolhidos: algodão em rama, sisal em bruto, fumo em folha, cacau em amêndoas, açúcar, castanha do caju, e óleo de mamona. Estes produtos foram escolhidos porque representam 70% das exportações nordestinas e porque foram os únicos produtos para os quais se obtiveram todas as informações necessárias ao uso da metodologia acima citada. As observações obtidas para cada um desses produtos (série temporal) situaram-se em torno de 22, sendo que o menor número de informações (17 observações) ficou com óleo de mamona.

Os modelos estimados foram:

$$QX = a + Bqp + c (P_x / P_i) + d (VTC);$$

$$QX = a(Qp)^b (P_x / P_i)^c (VTC)^d ;$$

Onde:

Qx = Quantidade exportada;

QP = Quantidade produzida;

P_x / P_i = Relação entre os preços externos e internos;

VTC = Variação relativa da Taxa Cambial.

Desses dois modelos, o segundo apresenta resultados mais satisfatórios (embora não necessariamente bons resultados), razão por que só se discutirá tal modelo.

Os resultados obtidos, talvez devido ao reduzido número de informações, não foram significativos. Dos sete produtos analisados, nenhum apresentou resultados satisfatórios: quando os coeficientes eram estatisticamente significativos, apresentavam sinal contrário ao esperado e quando apresentava o sinal correto, não eram estatisticamente significativos.

Vale ressaltar que os produtos: algodão, sisal, fumo em folha, cacau e castanha de caju já haviam sido objeto de análise econométrica por parte de Doellinger e Associados(1971 e 1973),

e seus resultados também não podem ser tidos como animadores, pois somente fumo em folha e algodão apresentaram elasticidades-preço com sinal correto e estatisticamente significativo: o primeiro apresentou uma elasticidade-preço de 0,39 (significativo no nível de 5%); enquanto algodão apresentou elasticidade-preço (significativo ao nível de 10%) de 0,91.

Devido aos resultados acima comentados, chegou-se à conclusão de que, no caso de produtos de exportação do Nordeste, o preço relativo não é uma variável significativa da decisão de exportar. Acredita-se, então, que as exportações nordestinas são inelásticas com relação ao preço relativo, e como não há boas evidências empíricas sobre a magnitude desse parâmetro, serão feitas três hipóteses acerca da elasticidade-preço da oferta nordestina de exportados, efetuando-se os cálculos dos efeitos das variações cambiais sobre o valor exportado do Nordeste de três maneiras diferentes: na primeira, considerar-se-á a elasticidade-preço igual zero; na segunda, igual a 0,5 e na terceira computação calcular-se-á V_j tomando-se a elasticidade-preço como unitária. Antes de se apresentarem os resultados calculados com valores arbitrados para as elasticidades-preço dos diversos produtos, apresentam-se os resultados para algodão

e fumo, calculados a partir das elasticidades-preço estimadas por Doellinger e Associados(1972). Assim, dadas as elasticidades-preço de 0,91 e 0,39, obteve-se, para uma variação média da taxa cambial brasileira de 21,87% (ao logo do período 1968/79), variações médias nos valores exportados de algodão e fumo de 9,72% e 3,145, respectivamente.

Os dados resultantes do exercício de simulação efetuado, são apresentados na Tabela 23. Como se pode verificar pela análise em termos de cada produto, separadamente, a influência do valor da elasticidade-preço de procura é bastante acentuada: a diferença de elasticidades chega a resultar em diferenças nas variações médias nos valores exportados, que alcançam 13,345%, ou seja, alguns valores para a maior variação média no valor exportado de um mesmo produto chegou a representar 154 vezes a menor dessas variações, como é o caso do óleo de mamona. Já no que se refere à variação entre Produtos, que se caracterizariam por variações nas taxas cambiais de diferentes mercados importadores, não há discrepâncias tão acentuadas, muito embora não se possa dizer que o nível de dispersão seja insignificante: para a elasticidade-preço de oferta igual a zero, o nível de dispersão é de 5.018%;

para $n = 0,5$ este nível é da ordem de 603%; e finalmente, para $n = 1,0$ o nível de dispersão é de 217%

A mensuração do efeito líquido produzido sobre o valor exportado do Nordeste pela atual política cambial brasileira é, então, como se pode ver pelo exposto, praticamente impossível, principalmente no que se refere ao valor agregado. O que é de fundamental importância, no entanto, é saber-se que a elasticidade-preço de oferta e as variações cambiais ocorridas em moedas dos países parceiros do Brasil são de grande importância nesta análise. É bem verdade que não há um "*trade off*" explícito entre as variações cambiais do Brasil e dos demais países engajados no comércio internacional. Entretanto, em uma análise "*ex-post*", não se pode analisar a influência das variações cambiais em um determinado país sem se analisarem as políticas cambiais postas em prática pelos países parceiros, sobre qualquer que seja a variável a ser estudada.

Na tentativa de se encontrar algum indicador que expresse, mesmo de uma maneira bastante grosseira, os efeitos da política de minidesvalorização cambial adotada pelo Brasil sobre o valor exportado pelo Nordeste no período

1968/1979, admitir-se-á que a elasticidade-preço de oferta de exportação da Região é igual a 0,5. Calcular-se-á, então, a média, ponderada pelas participações de cada produto acima analisado no valor exportado total, das variações nos valores exportados dos sete produtos acima. O parâmetro assim obtido será uma "proxy" do efeito que uma variação cambial média de 21,87% ao ano produziria no valor exportado pelo Nordeste, admitido que a elasticidade-preço de oferta de exportação da região é igual a 0,5. Assim, a variação média no valor exportado total, dada a elasticidade-preço de oferta de 0,5 e uma variação na taxa cambial brasileira de 21,87%, seria expressa por:

$$\theta = \frac{\sum_{i=1}^7 P_i X_i}{\sum_{i=1}^7 X_i}$$

onde:

X_i = Participação média de cada produto i ($i = 1, 2, \dots, 7$) no valor exportado total do Nordeste

P_i = variação média no valor exportado de cada produto (coluna correspondente à elasticidade-preço de oferta igual a 0,5 na Tabela 23).

TABELA 23

Variações Médias nos Valores Exportados, Dadas a Variação Média da Taxa Cambial e as Elasticidades-preço de Oferta

1968/1979

Produtos	Variação Média na Taxa Cambial Brasileiro - %	Variações Médias nos Valores Exportados, Dadas as Elasticidades-preço de Oferta %		
		n = 0,0	n = 0,5	n = 1,0
Açúcar	21,87	- 1,89	4,75	11,39
Cacau	21,87	- 2,36	4,04	10,44
Algodão	21,87	- 1,96	4,65	11,25
Fumo	21,87	- 3,64	2,13	7,89
Castanha de Caju	21,87	5,63	14,98	25,02
Sisal	21,87	- 1,71	5,02	11,75
Óleo de Mamonca	21,87	0,11	7,75	14,79

Fonte: Elaborada conforme metodologia explicada no texto

O resultado assim obtido indica então que, para uma variação de 21,87% na taxa cambial brasileira e admitindo-se uma elasticidade-preço de oferta igual a 0,5, a variação média no valor exportado total seria de 5,32% ou, em outras palavras, mantendo-se o valor de 0,5 para elasticidade-preço de oferta, uma variação

de 1% na taxa cambial brasileira resultaria em uma variação de 0,35% no valor exportado total nordestino.

Desta forma, podem-se calcular os possíveis efeitos que as desvalorizações cambiais produziram nos valores exportados pelo Nordeste no período 1968/1979. Os resultados são apresentados na Tabela 24.

Como se pode verificar através da análise da Tabela 24, a política de minidesvalorizações muito contribuiu para as variações no valor exportado nordestino. Com exceção de 1968, 1970, 1975, 1976 e 1978, anos nos quais fatores exógenos ao modelo aqui empregado exerceram forte pressão (no sentido decrescente) nas variações do valor exportado, as minidesvalorizações foram responsáveis, em média, por 33% dos acréscimos verificados no valor exportado pelo Nordeste.

Os efeitos das minidesvalorizações nem sempre podem ser explicitados convenientemente. Anos há em que fatores outros influenciaram sobremaneira o comportamento dos exportadores. Assim, necessário se faz algumas explicações sobre o que poderia ter ocorrido em 1968, pois a variação no valor exportado, induzida pela variação na taxa cambial, deveria ter

sido de 26,66 milhões de dólares, quando, na realidade, foi de 2,3 milhões. A explicação para esta diferença é que as minidesvalorizações só passaram a ocorrer a partir de 27 de agosto de 1968, razão por que, embora tenha havido uma acentuada variação na taxa cambial (27,48%), seus efeitos sobre o valor exportado foram minimizado pelo pouco espaço de tempo de implantação. Em 1970, os efeitos negativos da queda dos preços internacionais e da quantidade produzida internamente foram mais que suficientes para contrabalançar o efeito positivo das minidesvalorizações cambiais. Em 1975 a acentuada queda dos preços internacionais reduziram o efeito da política cambial. Em 1976 e 1978, preço e quantidade variaram em sentido descendente, minimizando novamente o efeito da política de minidesvalorizações.

A conclusão a que se pode chegar nesta análise da política cambial brasileira, no período 1968-1979, é que a mesma foi bastante benéfica para o setor exportador nordestino, muito embora em anos de crise seus efeitos não tenham sido bastante fortes para contrabalançar as influências adversas de outros fatores, tais como quedas nos preços externos, restrições às importações, recessão, etc. O

que se deve chamar a atenção, no entanto, é que, mesmo nos anos de crise, a política cambial influenciou positiva e acentuadamente as variações no valor exportado.

TABELA 24

Possíveis Efeitos das Desvalorizações Cambiais sobre o Valor Exportado do Nordeste, 1968 – 1979 (Valores Correntes) (Cr\$ Milhões)

Anos	Variações Médias na Taxa Cambial %	Valor exportado no Ano Anterior	Varição no Valor Exportado Total Devido às Variações Cambiais	Variações Permanentes Ocorridas no Valor Total das Exportações Nordestinas
1968	27,48	738,0	90,5	7,8
1969	19,96	948,7	79,5	552,9
1970	12,71	1.690,9	84,6	- 159,7
1971	15,21	1.749,1	107,3	117,4
1972	12,23	2.132,2	102,4	906,1
1973	3,23	3.299,1	38,5	1.147,4
1974	10,83	4.553,5	191,3	4.782,9
1975	19,67	9.829,8	809,8	316,1
1976	31,31	12.079,9	1.738,1	- 5.747,9
1977	32,90	10.113,6	1.547,9	7.898,8
1978	27,81	21.341,8	2.655,1	2.401,7
1979	49,10	29.679,8	7.605,1	8.816,2

Fontes: * Estimativa do Autor. **Dados preliminares.

TABELA 25

A Perda de Renda Líquida do Setor Externo
Nordestino, 1967 – 1979

(Valores Correntes)

Anos	Taxa Cambial Oficial	Taxa Livre de Câmbio *	Exportações US\$ Milhões	Importações US\$ Milhões	Perda de Receita US\$ Milhões
1967	2,6622	3,1000	277,2	120,0	68,8
1968	3,3938	3,6704	279,5	145,1	37,2
1969	4,0713	4,1769	415,3	138,8	29,2
1970	4,5890	4,7324	381,2	167,1	30,7
1971	5,2870	5,5463	403,3	237,0	43,1
1972	5,9340	6,3505	556,0	264,4	121,5
1973	6,1260	6,9283	743,3	389,0	284,3
1974	6,7900	8,1753	1.447,7	604,1	1.168,6
1975	8,1260	9,6959	1.486,6	607,2	879,4
1976	10,6700	13,0506	947,9	735,9	504,7
1977	14,1380	17,7227	1.505,0	785,3	2.580,0
1978	18,0630	23,7839	1.637,4	816,5	4.697,3
1979	26,8700	33,7731	1.963,6	1.104,0(**)	5.747,5

Fontes: FGV (1981), BNB/ETENE (1977, 1980) e SUDENE (1977, 1978)

Utilizando-se da metodologia já utilizada no item 3.3.1.3, pode-se agora estimar o resultado líquido da política de manutenção da supervalorização do cruzeiro. Tendo em vista que no período em tela (1976-1979) não houve taxas cambiais diferenciadas para importação e exportação e, tendo em vista o

que foi discutido no item 3.3.3.2., trabalhar-se-á aqui somente com a taxa cambial oficial e a taxa de mercado livre.

Assim, apresenta-se a seguir a perda que o setor externo nordestino sofreu devido à supervalorização da taxa cambial brasileira. Ver Tabela 25.

3.2.5.2.3. OS INCENTIVOS DA SUDENE

Os incentivos oferecidos pela SUDENE, através do sistema 34/18 e FINOR, são distribuídos pelos diversos projetos apresentados à apreciação daquela Superintendência mediante um sistema de prioridade, pela qual são atribuídos pontos para diversos aspectos do projeto, tais como: localização, criação de novos empregos, uso de matérias-primas locais, produção destinada à exportação (total ou parcial), ou para substituir importações, etc. Assim, após a alocação dos pontos dentro das diversas características do projeto, será o total dos pontos obtidos que determinará qual a percentagem das inversões totais que será financiada pelos incentivos da SUDENE. Por esta razão e para dar ênfase ao papel da SUDENE como promotora das atividades exportadoras, sugere-se a metodologia abaixo como uma possível medida dos incentivos dados por aquela entidade como

específicas para o setor externo. Tal metodologia é definida como:

$$S = \sum_{j=1}^n \frac{10}{p^j} F_j$$

Onde:

P_j , é o número total de pontos alcançados pelo projeto;

F_j , é o valor do financiamento via 34/18 e FINOR;

10, é o número de pontos alocados para o projeto por destinar-se à exportação ou para subsidiar importações.

Desta forma, podem-se desmembrar os incentivos concedidos à indústria via 34/18 e FINOR em três categorias:

- a) incentivos totais;
- b) incentivos concedidos às firmas exportadoras;
- c) incentivos concedidos às firmas exportadoras, mas somente na proporção $10/P_j$.

Assim, ter-se-ão os incentivos dados em todos os projetos aprovados pela SUDENE; somente os incentivos concedidos às firmas exportado-

ras; e, finalmente, como um subconjunto desta última categoria, os incentivos concedidos às firmas exportadoras computadas, no entanto, na mesma proporção obtida pela atividade de exportar, dentro da contagem total de pontos do projeto.

Na Tabela 26 são apresentados os dados estimados através da fórmula acima descrita (T_3), bem como as estimativas dos incentivos totais do 34/18 e FINOR (T_1) e as estimativas desses incentivos da SUDENE para as firmas exportadoras (T_2).

3.2.5.2.4. OS INCENTIVOS FINANCEIROS

Os incentivos financeiros que serão computados neste item se referem à existência de crédito subsidiado nos empréstimos industriais do Banco do Nordeste do Brasil e do Banco do Brasil. Embora o subsídio financeiro aos exportadores seja comumente associado à Resolução no. 71, de 1º.11.67, não foi possível a obtenção de dados referentes aos empréstimos sob a égide deste instrumento legal, razão por que os subsídios aqui calculados o foram em termos dos empréstimos industriais.

A metodologia que foi utilizada para o cálculo do subsídio financeiro se fundamenta no traba-

lho de Jack Hirshleifer (1958) e pode ser resumida como um estudo sobre a decisão de investir quando as taxas de juros vigentes no mercado financeiro diferem das taxas de juros dos empréstimos.

TABELA 26
Incentivos do 34/18 e FINOR Concedidos ao Setor Industrial e Industrial/Exportador do Nordeste, 1963 – 1979
(Valores Correntes) Cr\$ Milhões

Anos	Incentivos Totais (T₁)	Incentivos Concedidos às Firms Exportadoras (T₂)	Incentivos Concedidos às Firms Exportadoras na Proporção 10/P_j (T₃)
1963	7,3	2,6	2,1
1964	26,1	8,9	3,5
1965	31,8	10,3	6,2
1966	147,5	51,0	18,0
1967	492,8	180,9	51,7
1968	505,1	128,8	39,2
1969	547,2	59,9	20,3
1970	718,8	101,9	26,9
1971	860,6	152,1	52,4
1972	818,0	258,2	82,5
1973	1.267,9	76,3	42,4
1974	2.265,4	414,8	180,1
1975	2.213,4	307,3	103,8
1976	4.108,5	607,2	232,9
1977	4.110,4	601,4	217,4
1978	4.134,0	606,5	238,9
1979*	5.495,1	849,0	331,6

Fontes: SUDENE (1977, 1978). * Dados até set/79

Assim, ter-se-á como medida do subsídio financeiro (calculado ano a ano) a seguinte expressão:

$$IF = (r^* - r_1)F_{BNB}^{EX} + (r^* - r_2)F_{BB}^{EX}$$

Onde:

r^* = taxa média de juros vigente no mercado financeiro (veja 45);

r_1 = taxa média de juros cobrados nos financiamentos industriais do BNB (veja 46);

r_2 = taxa média de juros cobrados nos financiamentos industriais do BB (SUDEC, 1974)

F_{BNB}^{EX} = financiamentos industriais do BNB às firmas exportadoras do Nordeste;

F_{BB}^{EX} = financiamentos industriais do BB às firmas exportadoras do Nordeste.

Os dados utilizados foram obtidos da seguinte maneira: r^* é a média do custo do dinheiro para os tomadores de capital no mercado financeiro, F_{BNB}^{EX} é o valor total dos empréstimos concedidos (a cada ano) pelo BNB às firmas exportadoras do Nordeste.

TABELA 27

Valor dos Subsídios Financeiros Concedidos às
Firmas Exportadoras do Nordeste, 1967 – 1979

(Valores Correntes)

(Cr\$ Milhões)

Anos	r*	r ₁	r ₂	Financi- amen- tos do BNB	Financi- amen- tos do BB	Sub- sídios
1967	0,617	0,404	0,411	7,1	58,5	20,0
1968	0,573	0,307	0,354	31,3	51,6	19,6
1969	0,544	0,298	0,345	47,6	122,7	36,1
1970	0,539	0,270	0,317	12,4	99,6	25,4
1971	0,535	0,282	0,329	7,8	106,4	23,9
1972	0,491	0,278	0,325	11,4	102,0	19,4
1973	0,398	0,217	0,264	9,7	115,5	17,2
1974	0,451	0,293	0,340	12,1	183,5	22,3
1975	0,435	0,357	0,424	28,9	451,6	7,2
1976*	0,655	0,502	0,596	56,0	888,6	61,0
1977*	0,765	0,431	0,511	93,3	1.298,4	361,0
1978*	0,765	0,492	0,584	155,3	1.716,7	353,1
1979*	0,852	0,502	0,596	281,6	2.454,0	726,8

Fontes: Banco Central do Brasil (BCB, 1981), Banco do Nordeste do Brasil (BNB, 1975), Superintendência do Desenvolvimento do Ceará (SUDEC, 1974) e Banco do Brasil.

* Dados sujeitos a retificação.

Como não se dispunham dos financiamentos do BB às firmas exportadoras nordestinas, aceitou-se a hipótese de que esses empréstimos mantinham a mesma relação apresentada pelo BNB quando se compararam os empréstimos às firmas exportadoras com os empréstimos industriais totais. Os financiamentos totais do BB (até 1975) para o setor industrial da Região foram obtidos de dados não-publicados, mas que gentilmente foram fornecidos pela Diretoria da 2ª. Região do Banco do Brasil. Por absoluta falta de informações, os dados referentes a financiamento, para o período 1976-1979, foram estimados, admitindo-se que as taxas anuais de crescimento para os financiamentos às firmas exportadoras foram iguais àquelas dos financiamentos totais, tanto para o Banco do Nordeste, quanto para o Banco do Brasil.

Os resultados obtidos são apresentados na Tabela 27.

3.2.5.3. OS RESULTADOS DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES

Os incentivos implementados a partir de 1967 podem ser analisados sob diversos enfoques. Neste artigo elegeram-se três aspectos para discussão, por se considerar serem tais aspectos os mais importantes: a) o incentivo como

fonte de renda real para o setor externo; b) a participação de cada incentivo por cruzeiro exportado; e, c) o incentivo como “entrada” de recursos no Nordeste.

3.2.5.3.1. O TOTAL DOS INCENTIVOS CONCEDIDOS AO SETOR EXPORTADOR NORDESTINO

Os dados da Tabela 29 revelam que o setor externo nordestino recebeu de incentivos, ao longo de todo o período 1967-1979, o montante de Cr\$ 86.512,8 milhões, a preços de 1979, o que representa um aporte médio anual de Cr\$ 6.654,8 milhões.

3.2.5.3.2. A DECOMPOSIÇÃO DOS INCENTIVOS

Quando se decompõe o total dos subsídios pelos diversos incentivos aqui analisados, verifica-se que os incentivos fiscais foram responsáveis, em média, por mais de 70% dos subsídios existentes.

A análise da Tabela 30 mostra que: a) O ICM é tributo que mais contribuiu para a política de subsídios à exportação; b) a participação dos subsídios do sistema 34/18 – FINOR tem decrescido de maneira bastante acentuada; e, c) os subsídios do imposto de importação também decresceram substancialmente.

TABELA 28

Valor Total dos Incentivos Concedidos aos Exportadores Nordestinos, 1967 – 1979

(Valores Correntes)

Cr\$ Milhões

Anos	Subsídios Fiscais					Subsídios do Sistema 34/18 ou FINOR (T ₂) B	Subsídios Financeiros C	Total dos Subsídios D=A+B+C
	IPI	II	IR	ICM	Total A			
1967	34,0	106,1	...	102,5	242,6	180,9	20,0	443,5
1968	31,7	67,9	...	101,5	201,1	128,8	19,6	349,5
1969	44,1	71,2	...	139,8	255,1	59,9	36,1	351,1
1970	103,4	58,0	...	172,5	333,9	101,9	25,4	461,2
1971	96,5	101,5	10,6	208,7	417,3	152,1	23,9	593,3
1972	105,8	90,3	15,2	253,7	465,0	258,2	19,4	742,6
1973	194,0	156,3	29,1	453,9	833,3	76,3	17,2	926,8
1974	408,2	313,2	63,3	837,3	1.622,0	414,8	22,3	2.059,1
1975	346,6	191,3	76,5	643,0	1.257,4	307,3	7,2	1.571,9
1976*	330,2	286,0	90,9	638,4	1.345,5	607,2	61,0	2.013,7
1977*	680,7	162,2	201,6	1.180,3	2.224,8	601,4	361,0	3.187,2
1978*	892,5	121,7	294,5	1.537,2	2.845,9	606,5	353,1	3.805,5
1979*	1.469,4	128,9	536,6	2.587,0	4.721,9	849,0	726,8	6.297,7

Fontes: Tabela 17,18, 19, 20, 25 e 26. * Dados Preliminares.

Restringindo-se a análise somente aos incentivos fiscais, verifica-se que, na realidade, foram as finanças estaduais o verdadeiro sustentáculo da política de promoção das exportações, pois o ICM responde, em média, por 51,5% desses incentivos.

Infelizmente, não se dispõe de dados para o Brasil como um todo, para se comparar os resultados da política de promoção das exportações no Nordeste e no Brasil. Entretanto, pode-se, para o ano de 1971, fazer uma confrontação entre tais resultados: as estimativas de Mendonça de Barros (1974, pág. 21), para 1971, revelam que, do total dos incentivos concedidos, a nível nacional, via IPI e ICM, o segundo era responsável por 60% dos subsídios oferecidos por dólar exportado. No caso do Nordeste, naquele ano, tem-se uma percentagem de 68%; na média, esta percentagem situa-se em torno de 67,6%.

TABELA 29

Valor Total dos Incentivos Concedidos aos
Exportadores Nordestinos, 1967 – 1979
(A Preços de 1979)
Cr\$ Milhões

Anos	Subsídios Fiscais					Subsídios do Sistema 34/18 ou FINOR (T ₂) B	Subsídios Financeiros C	Total dos Subsídios D=A+B+C
	IPI	II	IR	ICM	Total A			
1967	701,0	2.187,7	...	2.113,4	5.002,1	3.730,0	412,4	9.144,5
1968	526,2	1.127,1	...	1.684,8	3.338,1	2.138,0	325,3	5.801,4
1969	606,2	978,7	...	1.921,7	3.506,6	823,4	496,2	4.826,2
1970	1.186,5	665,6	...	1.979,4	3.831,5	1.169,3	291,5	5.292,3
1971	919,5	967,1	101,0	1.988,5	3.976,1	1.449,2	227	5.653,0
1972	861,8	735,6	123,8	2.066,6	3.787,8	2.103,3	158,0	6.049,1
1973	1.372,7	1.106,0	205,9	3.211,8	5.896,4	539,9	121,7	6.558,0
1974	2.244,3	1.722,0	348,0	4.603,5	8.917,8	2.280,6	122,6	11.321,0
1975	1.492,1	823,5	329,3	2.768,1	5.413,0	1.322,9	31,0	6.766,9
1976*	1.006,4	871,7	277,1	1.945,8	4.101,0	1.850,7	185,9	6.137,6
1977*	1.453,3	346,3	430,4	2.519,9	4.749,9	1.284,0	770,7	6.804,6
1978*	1.374,5	187,4	453,5	2.367,3	4.382,7	934,0	543,8	5.860,5
1979*	1.469,4	128,9	536,6	2.587,0	4.721,9	849,0	726,8	6.297,7
Total	15.213,9	11.847,6	2.805,6	31.757,8	61.624,9	20.474,3	4.413,6	86.512,8

Fontes: Tabela 28. * Dados Preliminares.

TABELA 30

Participação Relativa de cada Política no Total dos Subsídios Obtidos, 1967 – 1979 (%)

Anos	Subsídios Fiscais					Subsídios do Sistema 34/18 ou FINOR (T ₂)	Subsídios Financeiros	Total dos Subsídios
	IPI	II	IR	ICM	Total			
1967	7,66	23,92	...	23,12	54,70	40,79	4,51	100
1968	9,07	19,42	...	29,04	57,53	36,86	5,61	100
1969	12,56	20,28	...	39,82	72,66	17,06	10,28	100
1970	22,42	12,57	...	37,41	72,40	22,10	5,50	100
1971	16,16	17,11	1,79	35,18	70,34	25,63	4,03	100
1972	14,25	12,16	2,05	34,16	62,62	34,77	2,61	100
1973	20,93	16,86	3,14	48,98	89,91	8,23	1,86	100
1974	19,82	15,21	3,07	40,67	78,77	20,15	1,08	100
1975	22,05	12,17	4,87	40,90	79,99	19,55	0,46	100
1976*	16,40	14,20	4,51	31,70	66,81	30,16	3,03	100
1977*	21,35	5,09	6,33	37,03	69,80	18,87	11,33	100
1978*	23,45	3,20	7,74	40,39	74,78	15,94	9,28	100
1979*	23,33	2,05	8,52	41,08	74,98	13,48	11,54	100
Participação Média	17,59	13,69	3,24	36,71	71,23	23,67	5,10	100

Fontes: Tabela 29.

Em termos de todos os subsídios fiscais, Savasini e Associados (1974, págs. 55, 62 e 66) estimaram, para 1971, que o setor externo brasileiro recebeu 40 (quarenta) centavos por cru-

zeiro exportado. Para o Nordeste, cálculos aqui efetuados (veja Tabela 31) mostram que o setor externo nordestino recebeu, naquele ano, apenas 19 (dezenove) centavos por cruzeiro exportado. Tomado o período como um todo, tem-se que o setor externo nordestino foi contemplado com 14 (quatorze) centavos por cruzeiro exportado, quando se computam apenas os incentivos fiscais, enquanto este valor atinge a cifra de 20 (vinte) centavos, quando todos os incentivos são computados.

Um fato relevante a se notar quando se analisam as Tabelas 30 e 31, é que, enquanto se constata que os incentivos em geral têm diminuído suas participações por cruzeiro exportado, o ICM aumentou significativamente sua contribuição para a política de promoção das exportações do Nordeste. Assim, mais uma vez se pode afirmar que, na realidade, é o ICM o principal incentivo concedido ao setor externo da Região.

Pode-se, ainda, inferir que a política de incentivos ao setor externo está-se tornando cada vez mais irrelevante para a expansão das exportações nordestinas. Este fato, aliás, não é de se estranhar, tendo em vista ser o Nordeste uma

região exportadora, basicamente, de bens primários e semimanufaturados.

3.2.5.3.3. A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FEDERAIS PARA O NORDESTE COMO CONSEQUÊNCIA DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES

Como já foi dito anteriormente, o ICM tem sido o tributo mais largamente utilizado na política de promoção das exportações nordestinas. Mas o Governo Federal tem contribuído, através do IPI, II, IR, SUDENE, BNB e BB de maneira preponderante, embora declinante, para a implementação de tal política. Em verdade, 63,5% do valor dos incentivos concedidos ao setor externo foram provenientes dos cofres federais. Em termos monetários, houve uma transferência de Cr\$ 54.755 milhões, a preços de 1979 recursos federais para a Região, como consequência desta política, representando uma transferência média de Cr\$ 4.212 milhões por ano (no período 1967-1979).

Entretanto, deve-se chamar a atenção que os incentivos mais diretamente ligados à produção e não à comercialização têm declinado de maneira assustadora. Assim, o Imposto de Importação e os subsídios do sistema 34/18 – FINOR declinaram de um valor conjunto de Cr\$ 5.918 mi-

lhões em 1967 para Cr\$ 978 milhões em 1979. O aumento dos subsídios financeiros (que via de regra se destinam mais à produção que a comercialização) não representou um ganho substancial para o setor externo do Nordeste, tendo em vista se pequeno volume, quando comparado com o montante total dos incentivos.

TABELA 31

As Contribuições dos Incentivos por Cruzeiro Exportado, 1967-1979
(A Preços de 1979) Cr\$ Milhões

Anos	Incentivos Fiscais A	Subsídios do Sistema B	Subsídios Financeiros C	Total dos Incentivos D	Exportações E	A/E	B/E	C/E	D/E
1967	5.002,1	3.730,0	412,4	9.144,5	15.209,4	0,329	0,245	0,027	0,601
1968	3.338,1	2.138,0	325,3	5.801,4	15.738,2	0,212	0,136	0,021	0,369
1969	3.506,6	823,4	496,2	4.826,2	23.231,6	0,151	0,035	0,021	0,207
1970	3.831,5	1.169,3	291,5	5.292,3	20.064,5	0,191	0,058	0,015	0,264
1971	3.976,1	1.449,2	227,7	5.653,0	20.304,9	0,196	0,071	0,011	0,278
1972	3.787,8	2.103,3	158,0	6.049,1	26.862,9	0,141	0,078	0,006	0,225
1973	5.896,4	539,9	121,7	6.558,0	32.202,4	0,183	0,017	0,004	0,204
1974	8.917,8	2.280,6	122,6	11.321,0	54.025,1	0,165	0,042	0,002	0,209
1975	5.413,0	1.322,9	31,0	6.766,9	51.980,7	0,104	0,025	0,001	0,130
1976	4.101,0	1.850,7	185,9	6.137,6	30.807,5	0,133	0,060	0,006	0,199
1977	4.749,9	1.284,0	770,7	6.804,6	45.406,6	0,105	0,028	0,017	0,150
1978	4.382,7	934,0	543,8	5.860,5	45.518,1	0,096	0,021	0,012	0,129
1979	4.721,9	849,0	726,8	6.297,7	52.761,9	0,089	0,016	0,014	0,119
Total	61.624,9	20.474,3	4.413,6	86.512,8	434.113,8	0,142	0,047	0,010	0,199

Fontes: Tabelas 25 e 29

3.2.6. OS EFEITOS LÍQUIDOS TOTAIS SOBRE O SEETOR EXTERNO NORDESTINO DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE COMÉRCIO EXTERIOR: 1948-1979

Tendo em vista que as políticas de comércio exterior adotadas pelo Brasil durante o período 1948-1979 tiveram efeitos positivos e negativos sobre o setor externo nordestino, será interessante verificar o resultado líquido dos efeitos de tais políticas. Os efeitos positivos são aqueles provenientes dos subsídios dados pelo Governo Federal ao setor externo. A política de efeito negativo foi a manutenção de uma taxa cambial supervalorizada. Com os dados obtidos no decorrer do trabalho foi possível montar a Tabela 32, onde se veem na primeira coluna as perdas determinadas pela política de supervalorização da taxa cambial. Os dados da segunda coluna representam os subsídios calculados anteriormente. E os dados da terceira coluna são as diferenças entre os valores da primeira e segunda colunas. O sinal positivo representou perda e o sinal negativo é medida de ganho.

Como se pode ver facilmente, as políticas cambiais, fiscais e creditícias adotadas a partir de 1967 tiveram um efeito bastante significativo

para o setor externo nordestino, pois o resultado positivo (perda), apresentado quase que continuamente ao longo do período 1948-1966, transformou-se em negativo (ganho) a partir de 1967. Tal fato decorreu de uma acentuada queda na supervalorização do cruzeiro – fruto da política das minidesvalorizações – conjugada com a adoção de subsídios para o setor exportador. Mesmo considerando que, ao longo do período 1948-1979, a perda líquida média do setor exportador nordestino ainda se encontra bastante elevada (cerca de 1.337 milhões de cruzeiros, a preços de 1979), e que os incentivos fiscais, por cruzeiro exportado, no Nordeste, representam menos da metade dos incentivos dados ao setor exportador brasileiro, não se pode negar que, a partir de 1967, o Nordeste passou a beneficiar-se das políticas nacionais de comércio exterior. Caso não tivesse havido a política de incentivos à exportação, a política de câmbio supervalorizado teria acarretado um prejuízo médio anual da ordem de Cr\$ 4.040 milhões, a preços de 1979.

Entretanto, a análise do período 1967-1979 mostra com clareza que os subsídios ao setor externo do Nordeste têm apresentado um comportamento declinante, enquanto as perdas via política cambial apresentam compor-

tamento ascendente. O resultado destes dois fenômenos é que o ganho líquido que a Região passou a auferir após 1967 tem decrescido acentuadamente. Assim, de um ganho líquido de 7,7 bilhões de cruzeiros, em 1967, a Região passou para uma perda líquida de 1,3 bilhão, em 1978, um ganho de somente 552 milhões de cruzeiros em 1979.

Em 07 de dezembro de 1979, as Autoridades Monetárias brasileiras resolveram mudar drasticamente as políticas referentes ao programa de promoção das exportações: foi abandonada momentaneamente a política de minidesvalorizações, fazendo-se uma maxidesvalorização do cruzeiro (30%); foram eliminados os créditos-prêmios do IPI e eliminadas as isenções ou reduções do imposto de importação e IPI e o subsídio ao setor exportador via crédito foi parcialmente reduzido. De acordo com Pedro Vianna (1980), esta mudança possivelmente traria ganhos líquidos para o Nordeste, desde que a taxa cambial se mantivesse subvalorizada, fenômeno este que ocorreu com a maxidesvalorização. Tendo em vista que tal fato não perdurou por muito tempo, pois já se admite que o cruzeiro esteja novamente supervalorizado, é possível que a Região esteja atualmente já apresentando perdas líquidas, mesmo se

considerando a restauração do crédito-prêmio do IPI, ocorrida neste ano.

TABELA 32
Perdas Líquidas do Nordeste, 1948-1979
(A Preços de 1979) Cr\$ Milhões

Anos	Perdas do Setor Externo via Política Cambial	Subsídios Ganhos p/ Setor Externo via Políticas de Incentivos	Perdas Líquidas do Setor Externos Nordestinos
1948	4.000,2	...	4.000,2
1949	1.696,8	...	1.696,8
1950	4.917,8	...	4.917,8
1951	1.638,9	...	1.638,9
1952	-3.418,3	...	-3.418,3
1953	-396,5	...	-396,5
1954	6.382,2	...	6.382,2
1955	9.925,9	...	9.925,9
1956	6.054,6	...	6.054,6
1957	4.822,7	...	4.822,7
1958	8.753,5	...	8.753,5
1959	6.811,1	...	6.811,1
1960	5.361,0	...	5.361,0
1961	9.940,0	...	9.940,0
1962	11.387,0	...	11.387,0
1963	5.247,5	...	5.247,5
1964	3.752,9	...	3.752,9
1965	3.167,5	...	3.167,5
1966	2.816,0	...	2.816,0
1967	1.417,9	-9.144,5	-7.727,5
1968	617,2	-5.801,4	-5.184,2
1969	401,2	-4.826,2	-4.425,0
1970	352,1	-5.292,3	-4.940,2
1971	410,4	-5.653,0	-5.242,6
1972	989,3	-6.049,1	-5.059,8
1973	2.010,6	-6.558,0	-4.547,4
1974	6.422,6	-11.321,0	-4.898,4
1975	3.784,1	-6.766,9	-2.982,8
1976*	1.537,3	-6.137,6	-4.600,3
1977*	5.505,7	-6.804,6	-1.298,9
1978*	7.229,1	-5.860,5	1.368,6
1979*	5.745,5	-6.297,7	-552,2
TOTAL	129.283,8	-86.512,8	42.771,0

Fontes: Tabelas 1, 7, 10, 12, 25 e 29. * Dados preliminares

3.3. CONCLUSÕES

Embora os cálculos aqui apresentados possam conter certas falhas metodológicas e embora os dados para os últimos anos do período analisado ainda sejam preliminares, parece não haver dúvida sobre três pontos fundamentais: a) a política cambial brasileira tem sido danosa para a economia nordestina; b) a política de promoção às exportações foi mais benéfica para o Brasil como um todo que para o Nordeste; e, c) quando os incentivos ao setor exportador são analisados isoladamente, o ICM se evidencia como o de maior importância.

Desta forma, pode-se inferir que as políticas de comércio exterior postas em práticas no Brasil têm contribuído para aumentar as disparidades econômicas inter-regionais. Este fato se agrava quando se compreende que a política de promoção das exportações se baseou fortemente na isenção e crédito-prêmio do ICM, determinando uma drenagem de recursos das já combatidas finanças estaduais.

Outra conclusão a que se chega é que, enquanto os subsídios têm diminuído seu valor em termos reais, ao longo da série histórica aqui estudada, as exportações totais do Nordeste

apresentam crescimento real bastante expressivo, o que mostra a irrelevância de tal política para o exportador nordestino. O que é fundamental para a Região é a paridade da taxa cambial. Esta é, na realidade, a variável mais importante para o setor externo do Nordeste.

Assim, necessário se torna que a política cambial brasileira seja adotada de maneira diferenciada para o Nordeste; os incentivos devem ser dirigidos mais diretamente à produção que à comercialização, o que, em outras palavras, significa dizer que os incentivos do Sistema 34/18 – FINOR e os incentivos creditícios, bem como os incentivos via Imposto de Importação devem ser incrementados.

Considerando que a demanda internacional por produtos nordestinos seja inelástica com relação ao preço, será preferível extinguir a isenção e o crédito-prêmio do ICM (que acarreta forte drenagem nas finanças estaduais e não contribui significativamente para o aumento das exportações), substituindo essa política por maior volume de recursos para o FINOR e para o crédito subsidiado e por uma política cambial mais realista, onde jamais houvesse a supervalorização do cruzeiro.

BIBLIOGRAFIA

1. GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – GTDN. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. MINTER/SUDENE – 1967, 2ª. Edição.
2. HUDDLIE DONALD. “Balanço de pagamentos e controle de câmbio no Brasil: Eficácia, Bem-estar e Desenvolvimento Econômico”, in **RBE vol. 18 no. 2, junho de 1964**.
3. SIMONSEN, M. H. “Os controles de preços na Economia Brasileira”, Sociedade Civil de **Planejamento e Consultas Técnicas Ltda.** – **CONSULTEC**, 1961.
4. BAER, WERNER. **A industrialização e o Desenvolvimento Econômico no Brasil** – FGV, Rio de Janeiro, 1996.
5. BERGSMAN, JOEL. **BRAZIL, Industrialization and Trade Policies** – Oxford University Press, 1970.
6. BARRET, R. N. **The Brazilian Foreign Exchange Auction System: Regional and Sectoral Protective Effects**, Ph. D. Dissertation, the University of Wisconsin, 1972.

7. BHAGWATI, J.N. "The Generalized Theory os Distortions and Welfare"; in J.M. Bhagwati(ed) **Trade Balance of Payments and Growth**, Capítulo 4, 1971.
8. CORDEN, W. M. "The Structure os a Tariff System and Effective Protective Rate", in **JPE** vol. 74, no. 3, June 1966.
9. BHAGWATI, J.N. e SRINIVASAN, T. M. "Optimal Interventio to Achieve Non-economic Objectives"; in **Review of Economic Studies**, vol. 36, January 1969.
10. SINGER, P. I. "O milagre brasileiro, Causas e Consequências". **Cadernos CEBRAP** no. 6, 1975.
11. LEFF, NATHANIEL H. "Export Stagation and Autarchic Development in Brazil, 1947-1962"; in **The Quartely Journal of Economics**, vol. 81, no. 2, May 1967.
12. F.G.V. **Conjuntura Econômica**, vol. 3, no. 4, abril de 1977, vol. 35, no. 2, fevereiro de 1981 e vol. 35, o. 3, março de 1981.
13. KAFKA, ALEXANDRE. "The Brazilian Exchange Auction System", in **Review of Economic and Statistics**, vol. 38, no. 3, August 1956.

14. DOELLINGER, C.V.; FARIA H.B.C.; RAMOS, R.N.M. e CAVALCANTI, L.C. **Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras: 1964/70**. IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa no. 14, 1973
15. BERGSMA, J. e MALAN, P. "The structure of Industry Protection in Brazil", in **RBE**, vol. 24, no. 2, abril/junho de 1970.
16. DOELLINGER, C.V.; CAVALCANTI, L.C. e BRANCO, F.C. **Política e Estrutura das Importações Brasileiras**, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa no. 38, 1977
17. GOODMAN, D.E. e ALBUQUERQUE, R.C. **Incentivo à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste**. IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa no. 20, 1974.
18. BNB/ETENE, **Manual de Estatísticas Básicas do Nordeste** – BNB/ETENE, 1977 e 1980 (mimeografado).
19. DOELLINGER, C.V. "Exportações Brasileiras: Diagnóstico e Perspectivas", in **Pesq. & Plan. Vol.1, no.1, junho de 1971**.
20. DOELLINGER, C.V.; FARIA, H.B.C.; PEREIRA, J.E.C. e HORTA, M. H.T.T. **Exportações Dinâmicas Brasileiras**, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa no. 2, 1971.

21. DOELLINGER, C.V.; FARIA, H.B.C. **Exportação de Produtos Primários Não-tradicionais**. IPEA/INPES, Monografia no. 3, 1971
22. DOELLINGER, C.V. & DUPAS, G. **Exportação de Manufaturados**. IPEA/INPES, Monografia no. 4, 1971.
23. DOELLINGER, C.V. **Restrições Não-tarifárias e seus Efeitos sobre as Exportações Brasileiras**. IPEA/INPES, Monografia no. 6, 1971.
24. DOELLINGER, C.V. "Considerações sobre os novos Incentivos às exportações de produtos industriais", in *Pesq. & Plan. Ec.*, vol. 2, no. 2, dezembro de 1972.
25. DOELLINGER, C.V.; FARIA, H.B.C. & CAVALCANTI, L.C., **A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967/73**. IPEA/ INPES, Relatório de Pesquisa no. 22, 1972.
26. DOELLINGER, C.V. CAVALCANTI, L.C. "A Estrutura Empresarial na Exportação de Produtos Agrícolas". In *Pesquisa & Plan. Ec.*, vol. 6, no. 3, dezembro de 1976.
27. FAJNZYLBER, F. **Sistema Industrial e Exportação de Manufaturados. Análise da Experiência Brasileira**. IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa no. 7, 1971.

28. **BARROS, J.R.M. Sistema Fiscal e Incentivo às Exportações.** FIPE/USP. Trabalho para Discussão no. 3, 1974.
29. - **Exportação de Produtos Primários Não-tradicionais.** FIPE/USP, Monografia no.4, 1974.
30. **SAVASINI, J.A.A.;LOBATO, H.D.; TRAVOLO, M.A. e ZOCKUN, M.H.G.P. O Sistema Brasileiro de Promoção às Exportações.** FIPE/USP, Trabalho para Discussão no. 3, 1974.
31. **SUPLICY, E.M. Os Efeitos das Minidesvalorizações na Economia Brasileira.** Editora FGV, 1976.
32. **PINTO, M.B.P. "Um Modelo para a Análise do Crescimento das Exportações Brasileiras de Produtos Manufaturados",** in **ANPEC, novembro de 1975.**
33. **PAIVA, R.M. "O Argumento da Proteção à Indústria Nascente Aplicado à Exportação Agrícola",** in **Pesq. & Plan. Ec., vol. 6, no. 1, abril de 1976.**
34. **PASTORE, A.C.; BARROS, J.R.M. e KADOTA, D. " A Teoria da Paridade do Poder de Compra, Minidesvalorizações e o Equilíbrio da**

Balança Comercial Brasileira”, in **Pesq. & Plan. Ec.**, vol. 6, no. 2, agosto de 1976.

35. REDWOOD III, J. “Algumas Notas sobre Exportações e Desenvolvimento Regional”, in **Pesq. & Plan. Ec.**, vol. 6, no. 2, agosto de 1976.

36. REBOUÇAS, O.E. **Interregional Effects of Economic Policies; Multi-sectorial General Equilibrium Estimates for Brazil**. Ph. D. Dissertation, Harvard University, November 1974.

37. BRUNO, MICHAEL. **The Optimal Selection of Export Promoting and Import Substituting Projects**. Department of Economic and Social Affairs, United Nations, ISDP. 1/A/R.B., September 1965.

38. RIDLER, D. & YANDLE, C.A. “The Effects os Exchange Rate Changes on Exports of Primary Commodity”, in **IMF Staff Papers**, vol. 19, no. 3, November 1972.

39. CEBRAE – CEAG/MG. **Guia de Exportação**. Federação do Comércio do Estado de Minas Gerais, 1976.

40. SUDENE. **Projetos Industriais Aprovados**. DIN/SUDENE, Recife, vários anos.

41. CACEX/BB. **Relatórios Anuais**, vários anos.

42. **“O POVO”**. **Northeast Brazil Exports**. Edições Especiais de setembro de 1972 e novembro 1973.
43. **SUDENE. Comércio Exterior. Exportações do Nordeste, 1972-1976**. SUDENE. Série Informações Estatísticas nos. 1 e 2 de 1977 e 1978, respectivamente.
44. **HIRSHLEIFER, J. “On the Theory of Optimal Investment Decision”**, in **Journal of Political Economy**, vol. 13, no.3, August 1958.
45. **BCB. Boletim do Banco Central do Brasil**, vol. 13, no. 3, março de 1977 e vol. 17, no. 1, janeiro de 1981
46. **BNB/CARIN. Financiamento Industrial e de Serviços Básicos**. BNB/CARIN. Fortaleza, 1975.
47. **SUDEC/BANDECE; Diagnóstico das Indústrias do Ceará. 2 Vols**. Fortaleza, 1974.
48. **BNB/CARIN. Realizações em Crédito Industrial e Serviços Básicos**. BNB/CARIN. Fortaleza, 1976.
49. **BANCO DO BRASIL; Financiamentos Industriais Realizados pelo Banco do Brasil S/A**. Diretoria da 2ª Região-DINOR. Dados não-publicados.

50. VIANNA, P. J. R.; "Os possíveis Efeitos do 'Pacote de Dezembro' sobre o Setor Externo Nordestino". In **Nordeste-Análise Conjuntural**, nº 17. 1º Semestre de 1980.

CAPÍTULO 4

Política Externa Brasileira: Uma Análise Didática

INTRODUÇÃO

As principais políticas econômicas à disposição das autoridades de qualquer sistema econômico são: política monetária, política fiscal (gastos, tributos e tarifas), política cambial, política salarial e política de preços.

No Brasil, as políticas cambial e tarifária que enfeixam a chamada política externa são, historicamente, as mais empregadas. E não é difícil saber por quê.

Antes de mais nada, a economia brasileira sempre dependeu do “resto do mundo”. Inicialmente, na fase pré-industrial, como exportadora de produtos primários; mais tarde, na fase industrial, como importadora em larga escala de capital e tecnologia.

Por outro lado, desencadeado o processo de substituição de importações – ou de industrialização retardada – surgiu a imperiosa necessidade de proteger a indústria transplantada.

Quais as principais características da política externa e quais as implicações dela no processo de desenvolvimento recente do País? Eis as questões que tentaremos responder neste trabalho.

Numa primeira parte, falaremos da política externa de modo geral; numa segunda, trataremos de per si das políticas cambial, tarifária e da chamada política de promoção das exportações; e, numa terceira e última, da política de endividamento externo.

4.1. POLÍTICA EXTERNA

Grosso modo, podemos dizer que a política externa brasileira se caracteriza, basicamente, pela produção de um processo de substituição de importação via tarifas discriminatórias, pela manutenção de taxas cambiais sobrevalorizadas, por uma política de promoção das exportações, por uma política de endividamento excessivo e mais recentemente, por uma falta completa de planejamento de médio e longo prazos.

Mas no que diz respeito ao modelo econômico decorrente do uso de tais políticas, podemos dizer que o desenvolvimento brasileiro esteve, quase sempre, fortemente baseado no capital estrangeiro. E esse fato determinou, de princípio, o esquecimento, por parte das autoridades monetárias brasileiras, de algumas lições que a história econômica tem evidenciado de maneira insofismável.

Os estudos existentes sobre o processo de desenvolvimento das nações que hoje apresentam altos níveis de padrão de bem-estar, riqueza e tecnologia não deixam margem para dúvidas sobre algumas evidências bastante significativas, quais sejam: a) o desenvolvimento setorial industrial foi fator preponderante para o desenvolvimento das economias desses países; b) o capital estrangeiro nunca foi condição *sine qua non* para o crescimento econômico dessas economias; e, c) nenhuma dessas nações hoje desenvolvidas apresentam disparidades inter-regionais significativas.

Mas, outra evidência se nos parece de fundamental importância para avaliarmos o processo de desenvolvimento brasileiro dentro desse contexto: o comportamento do crescimento do setor industrial. As evidências históricas mostram claramente que o processo industrial intramuros começa com a produção de bens simples e populares, tipo têxtil e vestuário; evolui para a produção de matérias-primas industriais e bens de capital; e, finalmente, alcança o estágio de produzir bens de consumo duráveis e bens de capital, tecnologicamente, mais refinados (como os utilizados pelas indústrias aeronáutica e eletrônica).

Extramuros, o desenvolvimento das etapas produtivas segue o que os economistas chamam de “ciclo da produção”. O “ciclo” tem início quando novos produtos e processos produtivos são descobertos (devendo-se, quase sempre, a novos conhecimentos tecnológicos); o segundo estágio é a expansão da produção em direção aos mercados externos, via exportação; segue, então, o terceiro estágio, que é a implantação de unidades produtivas daquele bem em mercados estrangeiros, com o objetivo e preservar o mercado para o mesmo; finalmente, o produto passa a ser exportado para o país iniciador do processo (cuja indústria já se encontra, agora, em estágio tecnológico mais avançado), completando-se, assim, o ciclo.

A evidência do “ciclo de produção” levou muitos economistas a acreditarem que o capital estrangeiro era fator preponderante para o chamado *export drive*, isto é, que a entrada de capitais estrangeiros no país, levaria, necessariamente, a um substancial aumento das exportações daquele país. Isto parece ter sido o raciocínio das autoridades brasileiras quando delimitaram o processo de desenvolvimento industrial nacional.

De fato, o Brasil procurou dar um salto na História, “queimando etapas” no jargão econômico, começando seu processo industrial já implantando bens de terceira ou quarta geração, com um parque fabril voltado para a produção de bens de consumo durável.

Este fato teve como consequência tornar o País, hoje, altamente dependente dos insumos básicos intermediários importados. Essa “queima de etapas” levou a indústria nacional a não desenvolver tecnologia própria adaptada às nossas potencialidades físicas e humanas. As empresas aqui instaladas trouxeram sua própria tecnologia e esse fato poderá levar o Brasil a um impasse. Isto porque, atualmente, a industrialização brasileira está no estágio de substituição de importação de insumos básicos de insumos e de bens de capital.

Sabemos que boa parte dos ramos dinâmicos da indústria nacional está em mãos de empresas estrangeiras. Em termos de faturamento, por exemplo, em 1982, 95% do ramo automobilístico estavam nas mãos das multinacionais; 46%, do ramo eletroeletrônico; 100%, do ramo farmacêutico; 100%, do setor de informática pesada; 58%, do faturamento do ramo máquinas e equipamentos; 41%, do ramo metalúrgi-

co e 42% do setor químico-petroquímico. Isto para citar somente os principais.

A este fato pode-se acrescentar que mesmo as empresas nacionais, em sua grande parte, não têm tecnologia própria e, assim, fabricam seus produtos sob a concessão de alguma marca alienígena.

Desta forma, o desenvolvimento desses ramos industriais ou se fará com o concurso de capitais estrangeiros ou não se fará. O que comprometerá seriamente o próprio desenvolvimento futuro do País.

Outro importante aspecto que vislumbramos, no que diz respeito ao desenvolvimento do segmento industrial, é que o mesmo determinou o padrão de consumo para a população brasileira, completamente fora da realidade de nossa renda. Assim, necessário se fez "criar" demanda para esses bens; internamente, via financiamento de longo prazo, através de um sistema financeiro montado para dar suporte ao mercado de bens de consumo duráveis; externamente, através dos subsídios às exportações onde, alguns deles, representam verdadeiro financiamento do povo brasileiro ao consumidor estrangeiro.

Concluimos, então, que o modelo de substituição de importação adotado no Brasil não criou tecnologia adequada às nossas potencialidades; não determinou por ganho de competitividade, o aumento substancial das exportações brasileiras; não diminuiu a dependência brasileira do setor externo e não levou a economia brasileira a um estágio de concorrência perfeita, que é a máxima do capitalismo que se defendia para o Brasil.

É claro que não devemos esquecer o lado benéfico dessa substituição de importação que foi o aumento das oportunidades de emprego e o aumento da renda nacional. Isso foi fundamental para as expressivas taxas de crescimento que a economia brasileira alcançou desde a Segunda Grande Guerra.

Mas um pergunta que nos ocorre e para qual, infelizmente, ainda não encontramos resposta é: *será que valeu a pena a implantação dessa política de substituição de importação, baseada em tantas concessões ao capital estrangeiro?* Hoje, somos uma nação mais dependente do sistema financeiro internacional que éramos há 30 ou 40 anos; as desigualdades regionais se aprofundaram e a pobreza absoluta aumen-

tu. Houve crescimento, é verdade. Mas houve desenvolvimento?

Não é que queiramos que a economia brasileira ainda fosse, essencialmente, primária-exportadora. Mas não devíamos ter melhor direcionado nossas buscas para o desenvolvimento econômico e social? Será que a única alternativa era a abertura da economia nacional ao capital estrangeiro com a implantação de uma política de substituição de importação que só beneficiava a uns poucos produtores alienígenas e a um reduzido percentual de brasileiros? Será que as empresas estrangeiras não teriam vindo para o Brasil, independente de tantos incentivos, pelo simples fenômeno do “ciclo de produção”? Sabemos que essas perguntas são difíceis, se não impossíveis, de responder. Mas a sociedade brasileira precisa meditar muito sobre elas para tirar alguma lição da História.

Sobre esse assunto muito poderíamos comentar, mas devido ao escopo desse trabalho, vamos, agora, deixar de lado os aspectos gerais do processo de desenvolvimento brasileiro, para analisarmos, mais especificamente, as políticas externas adotadas pelo Brasil nesses 40 anos de após-guerra.

4. 2. AS POLÍTICAS TARIFÁRIA, CAMBIAL E DE PROMOÇÃO.

4.2.1. A POLÍTICA TARIFÁRIA

A política tarifária, no Brasil, existe desde o advento da independência, mas por pressões externas, nunca foi amplamente utilizada até 1957. Na realidade, houve algumas tentativas esparsas de torná-la um instrumento de política de desenvolvimento industrial. Assim, em 1844 foi aprovada pela Câmara brasileira a "Tarifa Alves Branco, que elevou os direitos alfandegários sobre 2.914 artigos estrangeiros a uma taxa que variava de 30 a 60% *ad valorem*"¹². Em 1890, a Reforma Rui Barbosa proibiu a concessão de isenção de direitos de importação a produtos que tivessem similares nacionais, foi chamada Lei do Similar Nacional.

Somente em 1957, com a promulgação da Lei n.º 3.244, a Lei das Tarifas de Alfândega, como passou a ser chamada, é que a política tarifária

¹² FURTADO, M. B.; *Síntese da Economia Brasileira*. Livros Técnicos e Científicos Editora S/A. Rio de Janeiro, 1980.

se tornou o principal instrumento de política de desenvolvimento industrial, pois foram estabelecidas alíquotas ad valorem, diferenciadas por produtos, variando de zero a 150%.

É interessante observar que a política tarifária brasileira adotou alíquotas diferenciadas e progressivas na ordem direta do grau de características de supérfluos dos bens. Assim, quanto mais supérfluo, mais alta a tarifa. Estávamos, então, montando uma indústria de bens supérfluos, deixando-se para o futuro a implantação da indústria pesada e de insumos intermediários.

Desta forma, começou-se o processo sistemático de industrialização brasileira sob a égide do Princípio da Proteção à Indústria Nacional, basicamente para a indústria de bens de consumo duráveis.

Como se efetua essa proteção?

As indústrias que se instalam durante esse processo praticamente têm um mercado cativo para seus produtos, pois as tarifas elevadas tornam proibitivas as importações estrangeiras. Quais as consequências de tal política?

As consequências naturais dessa proteção são: ineficiência do setor industrial, formação de oligopólios e aumento dos preços internos.

Sobre este último aspecto verifica-se que os preços internos podem aproximar-se bastante dos preços internacionais acrescidos da tarifa em vigência. Isto é, para um bem i qualquer, teremos:

$$P_i = I_i (1 + t_i)$$

Onde,

P_i = preços internos;

I_i = preços internacionais;

t_i = tarifas.

Esses fatos explicam, hoje, por que, apesar da recessão – o que implica queda de demanda – os preços da maioria dos produtos industriais brasileiros não diminuem: os oligopólios têm o poder de determinar os preços de forma a manter suas receitas nos níveis desejados, independentemente da quantidade demandada.

Esse é um ponto que queremos enfatizar por que, ultimamente, se tem desencadeado uma campanha difamatória contra a empresa estatal, sob o argumento da sua *notória ineficiên-*

cia. Por que não se discute a ineficiência das empresas privadas multinacionais aqui instaladas, que não desenvolvem tecnologia adequada às nossas condições, mas apenas importam as famosas caixas pretas? Por que não se explica, à população brasileira, que o grande aumento das exportações de industrializados brasileiros se deve mais aos inúmeros incentivos à exportação que à qualidade do produto brasileiro? Por que não se explica, à sociedade nacional, a insanidade de se retirarem os incentivos à agricultura – quando todos os países da Europa, os Estados Unidos, o Canadá, enfim, todos os países desenvolvidos do mundo ocidental subsidiam pesadamente seu setor agrícola, enquanto deixamos quase intocáveis os incentivos à exportação?

Há de se argumentar que o produto das empresas estrangeiras no Brasil, montadas sob a proteção da política tarifária, representa apenas uma parcela muito reduzida do PIB do setor industrial. Isto é, sem dúvida, verdade. Entretanto, também não é menos verdade que, para alguns setores (alguns dos quais vitais para a economia nacional), como já discutimos anteriormente, a predominância de empresas multinacionais é quase total. De fato, uma análise dos setores de metalúrgica dos não ferro-

sos; máquinas, motores e equipamentos industriais; máquinas, aparelhos e instrumentos para escritório; material elétrico; material de comunicação; veículos automotores; tratores, máquinas de terraplanagem e implementos, produtos farmacêuticos, por exemplo, mostra que a empresa multinacional é, sem dúvida, predominante. Isso dá uma ideia do grau de dependência da economia brasileira ao capital estrangeiro.

E o que dizer acerca do papel do processo de industrialização brasileira, no que concerne às disparidades regionais? O modelo de crescimento industrial, adotando como variável básica os recursos externos, sem um direcionamento nem setorial nem locacional, muito contribuiu para o agravamento das disparidades inter-regionais. Isto porque, tendo baseado tal crescimento no capital estrangeiro, este fluiu em sua totalidade para o Centro-Sul.

Mas este não foi o único aspecto que determinou o aumento do fosso existente entre o Nordeste e o Sudeste.

Por ser o Nordeste superavitário em seu balanço comercial com o exterior, a política tarifária diminuiu violentamente o poder de compra do saldo nordestino. Desta forma, instalava-se a

indústria no Sudeste e determinava-se ficar o Nordeste na condição de mercado cativo para esses bens que eram vendidos a preços bem superiores aos vigorantes no mercado internacional. A medida da perda do Nordeste pode ser estimada pela utilização da seguinte expressão:

$$T = (SBC_{NE} / II) - [SBC_{NE} / II(1 + t)]$$

Onde

t = alíquota tarifária;

II = preços internacionais;

T = perda de poder de compra no Nordeste;

SBC_{NE} = saldo do Balanço Comercial NE com exterior.

Em trabalho anterior¹³, mostramos que o Nordeste tem perdido por causa da política tarifária brasileira, em média, cerca de US\$ 70 milhões anuais.

Estes são os aspectos que consideramos importantes em uma análise da política tarifária nacio-

¹³ VIANNA, Pedro J. R. "A Transferência de Recursos Nordestinos Via Comércio Triangular: Alguns Comentários". *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 11, nº 2. Fortaleza, abr./jun./1980

nal para a compreensão do nosso atual problema externo. Passemos agora à política cambial.

4.2.2. A POLÍTICA CAMBIAL

Quando analisamos a política externa brasileira, verificamos, desde quando se conhecem os dados sobre a taxa cambial oficial e de paridade, que a taxa cambial determinada pelo Governo foi mantida, quase sem exceção, sobrevalorizada.

De fato, a taxa de paridade com o dólar estabelecida em 1945, em torno de Cr\$ 0,0199/US\$ 1.00, alcançaria, já em 1948, o valor de Cr\$ 0,0320/US\$ 1.00. Entretanto, a taxa cambial oficial, estranhamente, era de Cr\$ 0,0187/US\$ 1.00. Daí para cá, quase que independentemente de qualquer regime cambial adotado, a taxa cambial tem sido mantida, com exceção para o período de 1953-1957 e, mais recentemente, no ano de 1983, sobrevalorizada.

No Quadro I, podemos verificar que, por mais diferente que seja o sistema cambial adotado, a característica básica desse sistema é a sobrevalorização do cruzeiro.

QUADRO I POLÍTICA CAMBIAL BRASILEIRA

Período	Característica da Política	Valor do Cruzeiro
1945	Câmbio livre a preço-fixo	De paridade
1946 – 1947	Câmbio livre a preço-fixo	Sobrevalorizado
1948 – 1949	Regime de licenças prévias: - Importação: licença de pgto - Exportação: licença de embarque	Sobrevalorizado
1949 – 1950	Regime de licenças prévias Regime de orçamento de câmbio	Sobrevalorizado
1951 – 1953	Regime de OP. vinculadas	Sobrevalorizado
1953	Câmbio livre a preço-fixo	Subvalorizado
Fev./ 1953	Desvalorização de 112%	Subvalorizado
1954 – 1957	Sistema de leilões de câmbio Taxas múltiplas de câmbio 5 categorias para importação 4 categorias para exportação	Subvalorizado
1958 – 1963	Taxas cambiais diferenciadas para exportação e importação 3 categorias para importação 4 categorias para exportação (Política tarifária mais importante)	Sobrevalorizado
1964 – 1966	Taxas cambiais diferenciadas para importação	Sobrevalorizado
Março – 1964	Desvalorização de 75%	Sobrevalorizado
1967 – 1983 Ago – 1968	Sistema de promoção às exportações Sistema de minidesvalorizações	Sobrevalorizado
Dez – 1979	Maxidesvalorização de 30%	
Fev - 1983	Maxidesvalorização de 30%	Subvalorizado

As explicações para a manutenção da sobrevalorização do cruzeiro têm sido as mais variadas: no Governo Dutra, e em quase todo período Vargas, a explicação se baseava nos seguintes pressupostos: a) como o principal bem exportado era o café e como se acreditava na inelasticidade-preço do produto, admitia-se que a receita da exportação não diminuiria substancialmente com a manutenção da sobrevalorização, pois se aumentava o preço do café; e b) acreditava-se que a desvalorização levaria a um excesso da demanda interna, o que agravaria o problema inflacionário do País.

Aqui há dois erros cruciais: o primeiro é admitir que as elasticidades-preço de curto e de longo prazo sejam iguais. A manutenção do preço alto do café veio provocar a concorrência internacional, fazendo com que a política de sobrevalorização resultasse, na realidade, danosa ao País. O segundo erro básico é acreditar-se que os problemas internos podem ser corrigidos com variáveis externas. No caso o que ocorreu é que o problema interno foi resolvido apenas parcialmente (a inflação diminuiu muito pouco), mas foi criado um problema para o equilíbrio externo; o balanço comercial mostra uma tendência decrescente (sendo negativo em 1952) e as reservas internacionais diminu-

em sensivelmente. O Brasil passa da condição de credor líquido para a condição de devedor líquido.

Desta forma, o agravamento da situação do balanço de pagamentos determinou, em fevereiro de 1953, uma maxidesvalorização que atingiu a cifra de 112% o que resultou em uma taxa cambial subvalorizada, fato que perdurou até fins de 1957. Entretanto, desde outubro de 1953, foi adotado o câmbio diferenciado para a importação, com a divisão dos bens em cinco categorias. Assim, para alguns bens, ainda persistia a sobrevalorização.

Em janeiro de 1957, já no Governo Kubitschek, houve uma mudança na política cambial, permanecendo as cinco alternativas para importação, mas eram criadas taxas diferenciadas para as exportações (quatro categorias).

Em termos de exportação, o diferencial caracterizava uma política de promoção às exportações para alguns produtos, mas também era uma penalização para as exportações de produtos que o Governo, tendo como justificativa a inflação interna, não desejava fossem exportados.

Já no que diz respeito à importação, o emprego de taxas múltiplas de câmbio visava à conjugação de política tarifária e cambial para fa-

vorecer a industrialização o País. Como havia taxas cambiais diferenciadas, aqueles bens, cuja importação era fundamental para o processo de substituição de importação, ficavam enquadrados em uma categoria cuja taxa cambial era bem abaixo da taxa de paridade, portanto, sobrevalorizada. Já os bens eram fabricados pelas empresas protegidas tinham uma taxa de cambial acima da taxa de paridade, portanto, subvalorizada. Assim, as duas políticas eram convergentes em seus objetivos.

Esse processo perdurou, basicamente, até 1963. Muito embora nesse período de 1958 a 1963, a taxa cambial, na média, continuou sobrevalorizada.

A partir de 1964, houve uma radical mudança em toda a política econômica brasileira. No que se refere à política cambial, pelo menos até 1968, as mudanças foram, basicamente, a extinção das taxas múltiplas de câmbio permanecendo, no entanto, até 1966, o diferencial entre a taxa de câmbio para exportação e taxa de câmbio para importação.

Em agosto de 1968, o Governo brasileiro passou a adotar o *crawling peg system*, ou seja, o sistema das minidesvalorizações. A ideia aqui era dar à política cambial a flexibilidade exigida pela existência de um processo inflacionário

com o objetivo de permitir aos exportadores, remuneração adequada para seus produtos. Mas, adicionalmente, se desejava evitar os riscos da especulação cambial inerente ao sistema que adote variações cambiais espaçadas e de grande monta.

Assim, seria fundamental que as desvalorizações obedecessem a uma metodologia definida e o espaçamento fosse mais ou menos previsível. Entretanto, o Governo jamais deu a pública tal metodologia. Porque, parece, nunca a definiu. Alguns economistas tentaram explicar essa metodologia: a variação cambial deveria ser estabelecida via diferença entre a inflação interna e a inflação externa, esta medida pela média ponderada das inflações dos principais parceiros comerciais do Brasil, cujos pesos seriam suas participações no comércio externo brasileiro, ou seja,

$$V_C = I_b - I_e$$

Onde

$$I_e = \frac{\sum I_i \alpha_i}{\sum \alpha_i}$$

I_b = Índice da inflação brasileira;

I_i = Índice da inflação no país i ;

$\propto i$ = Participação do país i no comércio externo brasileiro.

Entretanto, esta metodologia não tem sido adotada sistematicamente: em dezembro de 1979, o Governo fez um maxidesvalorização; em 1980, prefixou a variação cambial em 45%; em 1981, sua variação foi igual à variação do IGP/DI; em 1982, parece não ter tido metodologia alguma; e, em 1983, nova maxidesvalorização.

O fato importante é que, de 1964 até 1982, a taxa cambial brasileira foi, sistematicamente, sobrevalorizada.

Afinal, o que desejava o Governo?

Muitas explicações têm sido dadas pelo Governo para justificar um comportamento tão dispare. Nenhum, entretanto, resiste a uma análise mais profunda.

Como se pode justificar que um país cujo desenvolvimento econômico está fortemente baseado no setor externo, precisando, portanto de um contínuo aumento de suas exportações, deixe sua taxa cambial ficar sistematicamente sobrevalorizada? Assim, agindo, o Governo obrigava-se a oferecer uma quantidade enorme de subsídios à exportação para, talvez, com-

pensar tal sobrevalorização, mas imputando um custo social altíssimo para sua população.

O argumento da inflação interna já não se justifica, uma vez que o Governo pode adotar, para determinados bens importados imprescindíveis ao desenvolvimento nacional, taxas cambiais diferenciadas, como de fato ocorre hoje com o petróleo.

Há de se argumentar que isso implicaria em um subsídio ao importador. E é verdade. Porém, estariam sendo subsidiados o importador e consumidor brasileiros, seletivamente. Recordemos que a sobrevalorização é um subsídio à importação. Se a adotamos generalizadamente, estamos dando subsídio indiscriminadamente. Mas, fundamental é que a sobrevalorização penaliza os exportadores responsáveis por 40% das exportações brasileiras: os exportadores de bens primários. A vantagem da adoção da taxa de paridade é que, talvez, não se precisasse dar tantos incentivos às exportações, o que poderia diminuir os custos sociais do Programa. E mais, não haveria o perigo da retaliação como hoje frequentemente ocorre através das sobretaxas incidentes em alguns produtos nacionais.

Para o Nordeste, essa política de sobrevalorização cambial foi bastante maléfica, pois, como já o demonstramos¹⁴, a Região perde, com a sobrevalorização, em média, cerca de US\$ 150 milhões, anualmente.

Como poderemos explicar a sobrevalorização sistemática do cruzeiro?

Em nossa opinião, sempre houve a predominância do lobby importador sobre o lobby exportador e esta predominância se deve a três fenômenos que aconteceram simultaneamente:

- a. o modelo de desenvolvimento adotado pelo País, baseado em fatores para os quais não tínhamos oferta adequada;
- b. um processo de industrialização que tornou as importações brasileiras altamente incompressíveis e, por isso mesmo, quase que infinitamente inelásticas;
- c. a não-criação de uma tecnologia nacional.

Os três fenômenos têm uma só consequência: dependência externa e um processo inflacioná-

¹⁴ VIANNA, Pedro J.R., "Análise dos Efeitos das Políticas de Comércio Exterior do Brasil sobre O Setor Externo Nordestino. 1948-1979", in *Revista Econômica do Nordeste*, Vol. 12, nº 2, Fortaleza, abr./jun./1981.

rio, cuja causa principal é custo do produto importado.

Será que o leitor já se perguntou por que os países desenvolvidos jamais apresentam taxas inflacionárias de três dígitos, exceto em casos excepcionalíssimos como a Alemanha de pós-guerra? A explicação é simples: tais países não importam inflação, exportam-na.

E se por acaso o índice interno de inflação ameaça passar de determinados limites, as políticas monetária e fiscal cumprem adequadamente seus papéis.

No caso dos países em desenvolvimento isto não ocorre por que a inflação é de causa externa para a qual o país, por ser dependente do exterior, não tem defesa.

4.2.3. A POLÍTICA DE PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES

Instalado o modelo de crescimento via importação de poupança externa (conforme veremos adiante), ficava por demais evidente que a única saída para o País era exportar.

Ora, em um país onde a tecnologia sempre foi relegada a plano secundário, qual o caminho mais curto para dar competitividade ao produ-

to brasileiro? O artificialismo do preço administrado. O que se pode fazer facilmente via Decretos ou Decretos-Lei. E foi exatamente isso que foi feito.

Assim, foram criados (1964) ou implementados (a partir de 1967) inúmeros incentivos fiscais e creditícios para o setor exportador de bens industrializados. Dentre os incentivos fiscais, os mais expressivos foram:

- a. isenção e crédito-prêmio do Imposto sobre Produtos Industrializados;
- b. isenção e crédito-prêmio do Imposto sobre circulação de Mercadorias;
- c. isenção do Imposto de renda sobre vendas ao exterior;
- d. o Programa BEFIEX; e
- e. isenção do Imposto de Importação para o Programa draw-back.

No que diz respeito ao incentivo creditício, esse se fazia através de taxas de juros reais negativas cobradas nos empréstimos ao setor exportador.

Essa política, se foi benéfica para o setor exportador de industrializados e para as regiões mais

desenvolvidas do País, introduziu no sistema econômico nacional uma série de distorções, as quais vale o esforço de discriminá-las:

- a. distorceu os preços relativos do sistema econômico;
- b. produziu um subsídio do povo brasileiro aos consumidores estrangeiros;
- c. os incentivos “beneficiavam” discriminatoriamente em termos regionais, pois enquanto o setor exportador brasileiro recebia quarenta centavos por cruzeiro exportado (1971), o setor exportador nordestino só recebia (1971)¹⁵ dezenove centavos¹⁶;
- d. incentivou a ineficiência no setor exportador brasileiro, de acordo com as seguintes conclusões de Savasini e Associados¹⁷: “os setores, onde se supõe estarem as melhores possibilidades de competição em face do mercado internacional, são subsidiados em menores proporções. Isto significa que o

¹⁵ SAVASINI, José A. A. et All; “O Sistema Brasileiro de Promoção às Exportações”. *FIPE/USP*. Trabalho para Discussão nº 3, 1974

¹⁶ VIANNA, P. J. R.; “Análise dos Efeitos das Políticas de Comércio Exterior do Brasil sobre o Setor Externo Nordestino. 1948-1979”. In *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 12, nº 2, abr./jun.1981.

¹⁷ SAVASINI, J.A.A. et ali. Op. cit.

sistema de incentivos vigente pouco favoreceu aos setores mais eficientes, incentivando mais pesadamente os menos eficientes”.

- e. produziu um movimento de retaliação e um crescimento da prática do protecionismo por parte dos parceiros comerciais do Brasil, a ponto de nem as maxidesvalorizações ensejarem ganhos extras por parte dos exportadores nacionais.

Estas foram as principais consequências danosas do artificialismo do esforço de promoção das exportações

Podemos dizer que a política cambial em conjugação com a política tarifária e a política de promoção das exportações foram fundamentais para o expressivo acréscimo apresentado pelas exportações de produtos industrializados brasileiros. De fato, o Brasil passou de uma exportação de industrializados, em 1964, de US\$ 155.8 milhões para US\$ 11.8 bilhões em 1983. Esses produtos evoluíram do patamar de 11% em 1964 para o de 59%, em 1983. Foi um crescimento, sem dúvida, bastante expressivo. Mas, a que preço?

4.3 A POLÍTICA DE ENDIVIDAMENTO EXTERNO

Façamo-nos, agora, uma pergunta: Por que precisávamos e precisamos exportar sob qualquer custo? Por que “exportar é o que importa” para usar o discurso governamental?

Porque as autoridades governamentais iniciaram, a partir de 1967, um processo de endividamento acelerado. De fato, passamos de uma dívida de US\$ 625 milhões em 1947 para, num crescendo moderado, chegamos a US\$ 2,899 milhões em 1964; em 1966, devíamos US\$ 3,137 milhões, em 1968, US\$ 3,780 milhões e daí para frente, em uma proporção ascendente, até chegarmos em 1982 com uma dívida, oficial, em torno de US\$ 83.3 bilhões. Os dados ainda preliminares, para 1983, apontam para uma dívida bruta total em torno de US\$ 100.3 bilhões.

As autoridades governamentais justificam a dívida, alegando que o Brasil não exibia nível de poupança compatível com a taxa de crescimento econômico que se desejava para o País. Assim, era fundamental a captação de poupança externa para financiarmos nosso desenvolvimento.

O grande problema aqui é saber-se qual seria esse nível de poupança.

O próprio Governo definiu o nível de poupança externa desejada, através do que o Banco Central chamou de Hiato dos Recursos Sociais¹⁸.

O Hiato de Recursos Reais foi definido pelo BACEN como sendo a soma do saldo do Balanço Comercial mais os recursos necessários para cobrir os gastos com os seguintes itens: Rendas de Capital, Viagens Internacionais e Fatores Tecnológicos.

Entretanto, essa definição do BACEN peca por incluir na medida do “hiato” itens, tais como “viagens internacionais” e “rendas de capital”, que dificilmente poderiam ser tomadas como pagamento de fatores produtivos, tendo em vista que o primeiro diz respeito basicamente ao turismo, e o segundo, a investimentos já realizados, o que não pode ser incorporado ao “hiato” hoje existente.

Desta forma, a definição mais aceitável para o “hiato de recursos reais” seria o somatório dos seguintes itens: saldo do balanço comercial

¹⁸ BACEN, “The External Sector and National Economic Development”. *Special Annex*, September 1975.

mais saldo da conta Transportes, mais saldo da conta Seguros, mais pagamentos a Fatores Tecnológicos.

É interessante observar, como já fizemos anteriormente¹⁹, que o principal problema com o conceito de "hiato de recursos reais" não se prende à diferença metodológica quanto à sua mensuração. O cerne do problema é conhecermos exatamente qual o montante dos recursos externos que pode ser associado à atividade produtiva do País.

Será que todo dólar que ingressa no País pode ser relacionado com a atividade produtiva da Nação? Há quem diga que sim, sob o argumento de que mesmo que a finalidade dos recursos externos fosse o consumo corrente, eles estariam liberando recursos internos para investimentos que, de outro modo, seriam alocados para consumo.

Entretanto, a resposta a essa pergunta é bastante difícil de ser dada porque ela, necessariamente, se baseará no comportamento da sociedade, pois poderia optar por: mesmo consumo e mais investimento; mais consu-

¹⁹ VIANNA, Pedro J. R.; "Análise do Balanço de Pagamentos do Brasil. 1961-1976". In *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 10, nº 4, out./dez.1979

mo, menos investimento; menos consumo e mais investimentos e mais consumo e mais investimentos. A única possibilidade que se poderia excluir seria: menos consumo, menos investimento.

De qualquer forma, independentemente da combinação obtida, precisaríamos saber o grau de intensidade da mudança. E esse é um complicador bastante importante para o deixarmos de lado. Assim, não é de todo convincente o argumento de que o que importa é a entrada de divisas estrangeiras e não a aplicação desses recursos.

Antes, porém, de tentarmos fazer qualquer avaliação qualitativa acerca do processo de endividamento brasileiro, será interessante, primeiro, conhecermos a magnitude do "hiato". Isso é feito na Tabela 1. Chamamos a atenção do leitor para os seguintes fatos: primeiro, que os valores consignados foram obtidos através da nossa definição de "hiato de recursos reais"; segundo, que tais valores estão um pouco superestimados, haja vista que para o item "fatores tecnológicos" foram tomados os valores do item "diversos" do Balanço de Serviços, já que não há dados disponíveis, pelo menos para todos os anos da série estudada, para a compu-

tação exata de quanto gastamos com o pagamento de fatores tecnológicos. De fato, para alguns anos, o BACEN, em seu relatório anual, explicitou os itens embutidos no item “Diversos” do Balanço de Serviços, mas infelizmente, essa prática não se estende para todos os anos do período aqui analisado.

O valor do “hiato” seria, dentro do enfoque governamental, o *minimum minimorum* que se precisaria para completar a nossa falta de recursos. Daí a necessidade imperiosa de se obter recursos no exterior.

Conhecido o volume “necessário” de recursos externos, analisemos o comportamento da captação de divisas efetuadas pelo Brasil.

Os valores da poupança externa, captada pelo País, foram definidos como o somatório dos seguintes itens do Balanço de Capitais Autônomos: investimentos estrangeiros, empréstimos e financiamentos, capitais de curto prazo e outros. Esses valores estão listados na coluna “D” da Tabela 2.

Teria o Brasil, então, captado, tão-somente o volume correspondente ao “hiato de recursos reais”? A comparação dos dados da coluna D com os valores consignados na coluna

A mostra claramente que a captação ano a ano, superou, em muito, a “necessidade” de captação de recursos externos. Assim, mesmo admitindo como válida a argumentação das autoridades monetárias, estávamos nos endividando em proporção superior às reais necessidades do País.

Tabela 1
MEDIDA DO HIATO DE RECURSOS REAIS
(Preços Correntes) US\$ Milhões

Anos	Saldo do Balanço Comercial	Transportes	Seguro	Fatores Tecnológicos	Hiato Real
1964	344	(62)	(11)	(32)	239
1965	655	(27)	(7)	(116)	505
1966	438	(48)	(4)	(129)	257
1967	213	(54)	(4)	(110)	45
1968	26	(63)	(9)	(72)	(118)
1969	318	(135)	(11)	(68)	104
1970	232	(185)	(13)	(65)	(31)
1971	(341)	(277)	7	(70)	(681)
1972	(244)	(338)	(13)	(81)	(676)
1973	7	(618)	(19)	(45)	(738)
1974	(4.690)	(1.066)	(13)	(87)	(5.856)
1975	(3.540)	(948)	2	(99)	(4.585)
1976	(2.216)	(969)	(21)	(211)	(3.417)
1977	97	(971)	(16)	(347)	(1.237)
1978	(1.024)	(1.100)	68	(512)	(2.568)
1979	(2.840)	(1.418)	42	(694)	(4.910)
1980	(2.823)	(1.936)	85	(916)	(5.590)
1981	1.202	(1.691)	44	(951)	(1.397)
1982	780	(1.456)	(18)	(1.146)	(1.840)

Fonte: BACEN. *Boletins e Relatórios*. Vários Anos.

Tabela 2
Brasil
MEDIDA DO EXCESSO DE POUPANÇA
(Interna e Externa)
Preços Correntes US\$ Milhões

Anos	Hiato de Recursos Reais (A)	Saldo do Balanço de Pagamentos em C/C (B)	Saldo do BP C/C + Amortizações (C)	Poupança Captada (D)
1964	239	140	(87)	379
1965	505	368	64	309
1966	257	54	(296)	555
1967	45	(237)	(681)	471
1968	(118)	(508)	(992)	1.071
1969	104	(281)	(774)	1.376
1970	(31)	(562)	(1.234)	1.701
1971	(681)	(1.307)	(2.157)	2.697
1972	(676)	(1.489)	(2.691)	4.713
1973	(738)	(1.688)	(3.361)	5.221
1974	(5.856)	(7.122)	(9.024)	8.232
1975	(4.585)	(6.700)	(8.872)	8.473
1976	(3.417)	(5.975)	(8.967)	9.825
1977	(1.237)	(4.038)	(8.098)	9.475
1978	(2.568)	(6.990)	(12.314)	17.340
1979	(4.910)	(10.742)	(17.127)	14.236
1980	(5.590)	(12.820)	(17.840)	15.190
1981	(1.397)	(11.734)	(17.976)	19.225
1982	(1.840)	(16.310)	(23.226)	15.165

Fonte: *Anuário do Banco Central do Brasil. Vários Anos.*

Mas, admitamos que o País não necessitava só de fechar o “hiato” como acima definido. O Brasil precisava captar recursos no montante igual ao nosso saldo do Balanço de Pagamentos em conta corrente. Vejam que aqui já se está admitindo que podemos até gastar mais do que precisamos, pois o Balanço em conta corrente engloba todos os gastos com bens e serviços, inclusive aqueles não destinados a aumentar o nível de investimento. Entretanto, o Brasil também não se limitou a pedir emprestado, a cada ano, o nível de recursos que somente cobrisse o saldo do Balanço de Pagamentos, em conta corrente. Isto é o que mostra a comparação entre os valores da coluna D com os valores da coluna B da Tabela 2.

Há de se perguntar, no entanto: E AS AMORTIZAÇÕES, QUEM AS PAGARÁ?

Para responder a essa pergunta, englobamos na coluna C da Tabela 2 os saldos do Balanço de Pagamentos, em conta corrente, ano a ano, com valores das amortizações.

Comparemos os valores da captação efetivamente realizada e a necessidade, sob este prisma, de recursos externos. Verificamos, então, que nesse período de 19 anos, somente em 6 anos não captamos no mercado financeiri-

ro internacional mais do que era necessário para cobrir o saldo negativo do Balanço de Pagamentos em Conta Corrente mais as amortizações do principal.

Significa isto dizer que nos endividamos pelo prazer de dever, porque necessidade não havia, pelo menos em nível tão elevado.

Desta forma, o argumento da necessidade de captação de recursos externos, em tão alto nível, como imprescindível ao nosso desenvolvimento carece de qualquer fundamento.

A conclusão a que se chega, então, é que houve uma política inconsequente de endividamento, isto se nos ativermos ao argumento do “hiato de recursos reais”. Entretanto, sabemos que o Brasil se endividou não só para fechar tal “hiato”, mas, também, para financiar grandes projetos nacionais.

Aqui cabe a volta à discussão sobre a argumentação de que “dólar entrado é cruzeiro poupado para investimento”. Já vimos que a coisa não é bem assim.

“Dólar entrado” pode significar “mais gasto com consumo supérfluo”.

Embora não tenhamos dados precisos sobre quantos projetos, em todo Brasil, foram financiados com recursos externos, podemos citar vários exemplos de projetos que representaram má alocação de recursos, sejam eles internos ou externos. Mas essa má alocação fica mais patente no caso de recursos externos.

A entrada de recursos externos só tem sentido se o projeto a ser financiado se destinar ao aumento da exportação e diminuição da importação. Ou no caso de se destinar ao consumo, liberar, efetivamente, e no montante equivalente, recursos para investimento que venham a produzir ou poupar divisas. Por que se isto não for feito, fatalmente, se chegará a uma situação de insolvência no mercado financeiro internacional.

E foi isto que aconteceu exatamente com o Brasil.

No Quadro 2 listamos alguns Projetos Nacionais que foram total ou parcialmente financiados com recursos externos. Destes projetos, dois deles pelo menos, não criarão nem pouparão divisas. Referimo-nos aos metrô do Rio de Janeiro e São Paulo e o Programa de Telecomunicações. Mas, o mais importante a considerar aqui é que quase todos os projetos tiveram

seu início após o primeiro choque de petróleo e que para nenhum ou quase nenhum foi cumprido o cronograma de execução.

QUADRO 2 Principais Projetos Brasileiros

Projetos	Início	Fim	Financ. Externos (US\$ Milhões)
ITAIPU	1972	1983	3,500
METRÔS	1973	1983	1,800
Petroquímica do Sul	1973	1983	2,800
Ferrovias de Aço	1974	1984	1,200
Cia. Siderúrgica de Tubarão	1976	1983	1,800
Tucuruí	1976	1983	1,800
Programa Nuclear	1976	1995	10,000
Açominas	1976	1984	2,000
Proálcool	1977	1985	2,000
ALBRÁS-ALUNORTE	1978	1986	910
Projeto Ferro Carajás	1980	1987	1,230
Alcoa	1980	1984	1,600
Hidroelétricas	1980	1990	15,000
Telecomunicações	1981	1986	1,000
Térmicas a Carvão	1982	1998	2,000
Projeto Grande Carajás	1982	1987	29,020

Fonte: *Revista de Cultura Vozes*, ano 76, nº 3, abr – 82.

Assim, o mínimo que se pode dizer de tais projetos é que eles foram implantados em época inoportuna. Observemos que esses projetos podem até se justificar economicamente. O que dizer, então, daqueles projetos financiados com recursos externos e que não se justificam sob qualquer prisma como é o caso de monumentais estádios de futebol? Ou de centros administrativos?

Desta forma, tanto quantitativa como qualitativamente, o endividamento brasileiro não se justifica, pelo menos no grau a que chegou.

Mas, como pode a sociedade brasileira assistir impassível a esse processo de endividamento desenfreado?

Muitos economistas e até mesmo políticos, há vários anos, levantaram suspeição sobre a política de endividamento que o Brasil estava perseguindo. As autoridades governamentais, no entanto, procuravam sempre apresentar argumentos justificando essa política. Criaram-se inúmeros indicadores, vários aforismas e slogans, uma infinidade de justificativas.

Entre os inúmeros indicadores era especialmente nominados os Índices de Capacidade de Pagamento e Índices de Liquidez.

Os principais Índices de Capacidade de Pagamento que foram amplamente divulgados foram os seguintes:

$$\text{Poder de Compra das Exportações} = X/II_M$$

$$\text{Capacidade de Pagamento no Exterior} = \text{PCE} + \text{RS} - \text{A} + \text{ILC}$$

$$\text{Capacidade de Importar} = \text{CPE} - \text{DS}$$

Onde,

X = exportações;

II_M = índice de preços das importações;

PCE = poder de compra das exportações;

RS = receitas do Balanço de Serviços;

A = amortizações;

ILC = ingresso líquido de capitais; e

DS = despesa do Balanço de Serviços.

Já os Índices de Liquidez, como os definiu o BACEN, eram os seguintes:

$$\text{Coeficiente de Vulnerabilidade} = [(A_I + J_I) - (R_I - 1 - C_I)] / EF_I$$

$$\text{Coeficiente de Proteção} = [EF_I - (A_I - J_I)] / EF_I$$

Onde,

- A_i = amortizações no ano i ,
- J_i = juros, lucros e dividendos pagos no ano i ;
- $R_i - 1$ = reservas internacionais em dezembro de $i - 1$;
- C_i = valor equivalente a três meses de importações FOB do ano i ;
- X_i = exportações do ano i ; e
- EF_i = empréstimos e financiamentos obtidos no ano i .

Seria válida a argumentação das autoridades monetárias, baseada nos Índices de Capacidade de Pagamento, de que a Dívida Externa estava “bem administrada” e, portanto, não havia o porquê de tanto preocupação?

Quaisquer dos Índices de Capacidade de Pagamento, se vistos em um ano isolado, nada diz. Se analisado em uma série histórica pode indicar se a capacidade de pagamento está aumentando ou diminuindo. Mas, servem tais índices para justificar uma política de longo prazo? Obviamente, não. Porque eles dependem crucialmente de duas variáveis sobre as quais não temos o mínimo controle: o valor das exportações e os preços internacionais de

importação. De forma que justificar o processo de endividamento tomando como referencial os Índices de Capacidade de Pagamento é, no mínimo, uma insensatez.

Já no que diz respeito aos Índices de Liquidez a crítica deve ser mais contundente, pois tais índices nada dizem, nem isolada, nem temporalmente. Isto porque o Coeficiente de Vulnerabilidade, depois de admitida a hipótese extrema de interrupção na captação de recursos via empréstimos e financiamentos, mediria que percentagem da exportação de mercadorias seria desviada para cobrir o “serviço da dívida”, depois que parte das reservas internacionais (a “componente financeira”) fosse utilizada com o mesmo fim. Já o Coeficiente de Proteção mostraria que percentagem dos empréstimos e financiamentos captados em determinado ano, o País poderia ver reduzido sem que houvesse necessidade de remessa de poupança internas, e sem que se reduzissem os pagamentos dos serviços da dívida.

Ora, de início fica patente que o Coeficiente de Vulnerabilidade foi formulado tendo-se como premissa básica o crescimento das exportações, pois ele será “melhor” quanto menor for o seu valor. Assim, ele está baseado em uma variável

sobre a qual dispomos de pouco poder de decisão.

Também está embutido em tal coeficiente, uma anomalia advinda do fato das Reservas Internacionais poderem ser aumentadas com empréstimos. Assim, se no ano $(l - 1)$ foi feita uma grande captação de recursos para aumentar as Reservas – e isso aconteceu diversas vezes no Brasil – com prazo de amortização superior a um ano, é claro que o coeficiente do ano l vai ser reduzido, mas que significado terá? Além disso, qual o real significado da “componente financeira” – o equivalente a três meses de importação?

No que diz respeito ao Coeficiente de Proteção, ele nada mais é do que um indicador da “rolagem da dívida”.

De qualquer forma, apenas como caráter ilustrativo, apresentamos na Tabela 3 os valores para os Coeficientes de Capacidade de Pagamento e de Liquidez, para que tenhamos uma amostra da variabilidade de tais indicadores, o que, naturalmente, inibe qualquer possibilidade de previsão para uma política de longo prazo.

Mas as justificativas não se prendiam tão somente a aspectos técnicos refutáveis. Cria-

ram-se inúmeros *slogans*, frases de efeito, elaborados para confundirem a opinião pública. Dentre esses *slogans* que assolaram o País, o mais irracional foi: “Dívida não se paga, se administra”.

Tabela 3
ÍNDICES DE CAPACIDADE DE
PAGAMENTO DE LIQUIDEZ

Anos	Índices de Capacidade de Pagamentos á Preço de 1970			Índices de Liquidez (%)	
	Poder de Compra das Exportações (em US\$ Milhões)	Capacidade de Pagtos. no Exterior (US\$ Milhões)	Capacidade de Importar (US\$ Milhões)	Coefficiente de Vulnerabilidade	Coefficiente de Proteção
1964	1,559	1,773	1,362	32	(8)
1965	1,715	1,881	1,319	29	(55)
1966	1,831	2,109	1,474	22	1
1967	1,704	1,922	1,189	39	(49)
1968	1,881	2,627	1,866	60	10
1969	2,355	3,538	2,601	63	31
1970	2,739	4,132	2,939	48	27
1971	2,792	4,971	3,624	39	43
1972	3,595	7,243	5,615	35	55
1973	4,460	7,666	5,748	(9)	43
1974	3,715	7,489	5,560	(29)	63
1975	3,922	7,376	5,291	18	40
1976	4,460	7,973	5,734	38	40
1977	5,135	8,029	5,669	23	29
1978	5,006	10,118	6,935	30	43
1979	5,049	8,246	4,723	14	9
1980	5,199	8,438	4,988	47+	21+
1981	5,414	9,097	5,194	26+	57+
1982	...	...	...	29+	39+

Fonte: *Boletins do BACEN*, vol. 13. Nº 3, mar./1977; vol.14, nº 12, dez./1978; vol. 17, nº 1, jan./1981; vol. 17, nº 11, nov./1981; Vol. 19, nº 1, jan./1982. + Estimativas do Autor.

Como justificativa para tal afirmação, mostrava-se o gráfico do Perfil da Dívida, como exemplo da “boa administração” da dívida. Este é um bom exemplo de gráfico para “inglês ver”, pois para cada ano inicial do perfil que se tomar, haverá apenas o deslocamento da curva. E também não se anunciava que essa “boa administração” se baseava em se tomarem empréstimos pagando *spreads* cada vez mais altos e a taxas de juros flutuantes.

Dentro desse contexto de mau uso das estatísticas e de argumentos falaciosos era muito difícil para a sociedade brasileira pressentir a bancarrota que se avizinhava. Mas não teriam as autoridades governamentais ciência dessa possibilidade? Deixo para o leitor a resposta para essa pergunta.

BIBLIOGRAFIA

Furtado, M. B.; Síntese da Economia Brasileira
Livros Técnicos e Científicos Editora S/A. Rio de Janeiro, 1980.

VIANNA, P.J.R.; "Transferência de Recursos
Nordestinos Via Comércio Triangular: Alguns
Comen-

-tários. In Revista Econômica do Nordeste, vol.
11, nº 2. Fortaleza, abri./jun./1980.

- ; "Análise dos Efeitos das Polí-
ticas de Comércio Exterior do Brasil Sobre o
Setor Externo Nordestino - 1948-1979". In Re-
vista Econômica do Nordeste, vol. 12, nº 2.
Fortaleza, abr./jun./1981.

- ; "Análise do Balanço de Paga-
mentos do Brasil – 1961-1976". In Revista Eco-
nômica do Nordeste, vol. 10, nº 4,
oput./dez./1979.

SAVASINI, JOSÉ A.A. et Alii; "O Sistema Brasi-
leiro de Promoção às Exportações". In FIPE/USP.
Trabalho para Discussão nº 3, 1974.

BACEN; "The External Sector and National Eco-
nomic Development". BACEN – Special Annex.
September, 1975.

- ; Boletins e Relatórios. Vários Anos.

**REVISTA DE CULTURA E VOZES; Ano
76, nº 3, abril 1982.**

CAPÍTULO 5

QUANTO VALE UM NORDESTINO PARA O GOVERNO FEDERAL. O ALFABETO DA MISÉRIA.

EMIGRANTES

Pe. Antônio Thomaz

Sentindo a vida incerta e mal segura
Nos seus campos natais, de quando em quando,
Os pobres cearenses vão deixando
Os lares sem conforto e sem ventura.

E por plagas mortíferas procura
Dos filhos de Iracema, o triste bando,
O que na Pátria se lhes vai negando,
Por uma lei fatal, de sina dura.

Ai!...despedaça o coração da gente,
Ouvir-lhes, no momento da partida,
O extremo adeus, num suspirar dolente.

E pensar que essa mísera coorte,
No duro empenho de buscar a vida,
Vai, sem saber, seguindo para a morte!

Padre Antônio Tomás
(Acará, Ceará, 14 de setembro de 1868
Fortaleza, 16 de julho de 1941)

O soneto “Emigrantes” aqui reproduzido reflete a angústia do Padre Antônio Tomás ao ver tantos cearenses abandonarem suas terras, lares e parentes para irem se aventurar em outras plagas. Não foi possível conseguir a data de quando foi escrito ou publicado. De qualquer forma como o Autor faleceu em julho de 1941, o Soneto tem, no mínimo, 75 anos.

Passados todos esses anos terá a situação melhorado? Não temos mais “emigrantes”?

No trabalho que agora apresento, não analiso o fenômeno “emigrantes”, mas procuro descobrir como os “emigrantes” são tratados pelo Governo Federal, tentando responder à pergunta: Quanto vale um Nordeste para o Governo Federal?

5.1. SERÁ QUE ALGUÉM SABE A RESPOSTA?

Neste trabalho vou tentar responder tal pergunta usando os resultados de vários trabalhos que de uma forma ou outra trataram do assunto.

É claro que este assunto é bastante polêmico, primeiro em termos de metodologia de cálculo, segundo em termos dos dados estatísticos.

No que diz respeito ao problema metodológico qual o indicador (ou indicadores) será usado

para medir o “valor” do nordestino e do brasileiro. Os puristas rejeitarão a ideia de que se possa valorar um cidadão.

Mas aqui cabe uma pergunta: se o governo federal só gasta com um nordestino, por ano, x%, medida esta menor do que é gasto com um brasileiro, não seria esta uma medida de valor, para se ter estimativa da diferença de tratamento?

A ideia aqui é utilizar toda uma gama de cálculos que foram apresentados à sociedade brasileira sobre o problema do tratamento diferenciado dado aos cidadãos deste País, quando vistos sob a ótica de sua localização espacial.

O segundo problema é a questão das informações estatísticas. Aqui foi adotada a prática de se usar toda e qualquer informação, qualquer que seja o parâmetro utilizado, onde se tivesse informação sobre esta dicotomia de tratamento.

Assim, farei um pequeno “survey” da literatura econômica existente sobre o tratamento diferenciado Nordeste *versus* Brasil, a partir da publicação do GTDN, em 1957. Aí já se vão 59 anos.

Vale salientar que muitos desses parâmetros podem ser ditos de “mercado”, quando, por exemplo, se trabalha com a *renda per capita*

ou o valor do *benefício do INSS* per capita recebido pelo nordestino ou pelo brasileiro. Aqui ter-se-ia uma “proxy” para o “valor” do nordestino, em termos de mercado.

Mas não se pode negar que tal valor é função direta do tratamento dado pelo setor público, principalmente o governo federal, à população. Assim, o “valor” dado pelo governo federal ao nordestino é determinante do seu “valor de mercado”.

Pode-se, agora, apresentar algumas estimativas para essa “valoração” do nordestino.

5.2. AS ESTATÍSTICAS DO VALOR DO NORDESTINO PARA O GOVERNO FEDERAL

A - DADOS DO GTDN (1959)

De acordo com o GTDN (GTDN, 1957), em 1957 a *renda per capita* do nordestino era de US\$96.00, enquanto a do centro-sulino era de US\$303.00. Portanto, o nordestino valia 31,68% do que valia um centro-sulino. Aqui o valor é o “valor de mercado”.

B - DADOS DO BNB (1978)

A publicação do BNB do trabalho do prof. Os-mundo Rebouças e Associados (Rebouças et alli, 1979), trouxe a lume mais uma informação

sobre quanto “vale” um nordestino vis-à-vis um brasileiro. Aqui as estatísticas registram que em 1978 as estimativas eram que a *renda per capita* do nordestino era de 35,1% da *renda per capita* do brasileiro.

C - DADOS DE PEDRO VIANNA (1994)

a) Em sua Tese de Professor Titular da UFC (Vianna, 1992) demonstrou que durante a década dos anos setentas do século passado, enquanto o sudestense recebia de incentivos do governo federal o valor de R\$1.230,17, o nordestino só recebia R\$304,78.

Nesse mesmo trabalho, o Prof. Pedro Vianna mostrou que no ano de 1986, enquanto o sudestense recebia 65,4% dos incentivos fiscais, o nordestino só recebia 11,3%.

b) Em trabalho de 1995, o Prof. Pedro Vianna (Vianna, 1995), mostrou que para os anos de 1970, 1975 e 1980, a participação do Nordeste nas despesas totais do governo federal, no Brasil, foram de 12,8% , 9,0% e 10,2%, respectivamente;

D - DADOS DE CLONILO SINDEAUX (2010)

Em trabalho publicado pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A., o economista Clonilo Sinde-

aux (Oliveira, 2010), mostrou que as despesas públicas federais no Nordeste na década de 1991 a 2000 oscilaram entre 8% a 9% do total, enquanto tais percentuais para o sudeste oscilavam entre 16,5% e 37,5%.

E - DADOS DE FRANCISCO FERREIRA ALVES (ALVES, 2011)

Dado o enfoque do presente trabalho, no que diz respeito à posição do setor bancário público, foco a atenção no trabalho do economista Francisco Alves (Alves, 2011) no qual está demonstrado que o Sistema BNDES só aplica no Nordeste, na média do período por ele analisado (2003-2010), 10,35% do total aplicado no Brasil. No sudeste, esse percentual foi de 49,14%. Assim, para o BNDES o nordestino vale 21,06% do que vale o sudestense.

F - DADOS DO DEPUTADO FEDERAL JULIO CESAR C. LIMA (LIMA, 2011)

Trabalhando com dados orçamentários, a grande maioria referente ao ano de 2010, O Deputado Federal Júlio Cesar (Lima, 2011), mostra com muita clareza como os cidadãos de todos os estados brasileiros são tratados, em termos da distribuição das verbas federais, pelo governo federal. Aqui foram compilados os

dados referentes ao Brasil no seu todo e ao Nordeste, em particular.

De acordo com o trabalho do Deputado Federal Júlio Cesar Lima, tem-se que:

- i. O nordestino só recebe 78,92% do que o brasileiro recebe dos benefícios pagos pelo INSS
- ii. O nordestino só recebe 94,75% do que o brasileiro recebe das transferências Constitucionais recebidas pelo brasileiro
- iii. O nordestino só recebe 59,77% do que o brasileiro recebe do IRRF devolvido aos Estados,
- iv. O nordestino só recebe 60,00% do que o brasileiro recebe das transferências do IRRF devolvidos aos Municípios
- v. O nordestino só recebe 70,00% do que o brasileiro recebe das transferências da CIDE
- vi. O nordestino só recebe 26,83% do que o brasileiro recebe dos royalties do petróleo destinados aos estados
- vii. O nordestino só recebe 51,85% do que o brasileiro recebe dos royalties do petróleo destinados aos municípios;

- viii. O nordestino só recebe 33,33% do que o brasileiro recebe dos royalties da mineração., devido aos estados e municípios
- ix. O nordestino só recebe 37,50% do que o brasileiro recebe dos royalties da energia hidroelétrica para estados e municípios
- x. O nordestino só recebe 35,44% do que o brasileiro recebe do total dos royalties para os estados e municípios.
- xi. O nordestino só recebe 66,67% do que o brasileiro recebe como seguro desemprego
- xii. O nordestino só recebe 78,72% do que o brasileiro recebe via PIS/PASEP
- xiii. O nordestino só recebe 57,14% do que o brasileiro recebe do PROUNI
- xiv. O nordestino só recebe 88,24% do que o brasileiro recebe via SUS
- xv. O nordestino só recebe 36,67% do que o brasileiro recebe via assistência farmacêutica e insumos estratégicos
- xvi. O nordestino só recebe 69,65% do que o brasileiro recebe dos outros programas sociais

- xvii. O nordestino só recebe 25,75% do que o brasileiro recebe das transferências (ARF + AINSS + CP ao RGPS)
- xviii. O nordestino só recebe 96,65% do que o brasileiro recebe das transferências E & M + PSTD + Prev. Social
- xix. O nordestino só recebe 43,36% do que o brasileiro recebe de crédito do Sistema Financeiro
- xx. O nordestino só recebe 51,65 % do que o brasileiro recebe de financiamentos concedidos pelos Bancos Oficiais e Agências de Fomento
- xxi. O nordestino só recebe 59,74% do que o brasileiro recebe dos investimentos das Estatais Federais

Trabalhando-se somente com as variáveis que refletem a vontade política do governo federal. Portanto excluindo-se a “valoração” dada pelo mercado, encontra-se a seguinte conclusão:

Na média, o nordestino só vale, para o governo federal, 45,73% do que vale o brasileiro!

Dado que as estatísticas remontam a 1957, portanto o fenômeno descrito já completou “bodas de ouro”, não será tempo de mudar esta situação? Já não será tempo de as lideran-

ças civis, econômicas e militares nordestinas “virarem a mesa”? Que país é este onde o governo institui o cidadão de segunda classe?

Não está na hora de os nordestinos, deixarem de lado a guerra geopolítica em que se meteram, cada um pensando somente em si, e se unirem para defender o Nordeste?

Isto porque embora a situação da população da Região tenha apresentado alguma melhora ao longo dessas cinco décadas, se o Governo Federal ainda trata o Nordeste como um “caso problema” é porque nós, nordestinos, o permitimos. Nossa covardia, nossa coluna vertebral flexível muito contribui para este estado de coisas. Portanto, ou mudamos de atitude ou tudo continuará como está e daqui a 50 anos outros economistas estarão a escrever sobre o mesmo problema.

E outro Poeta talvez esteja retratando em Soneto o desespero dos emigrantes!

BIBLIOGRAFIA

GTDN ; Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. Departamento de Imprensa Nacional. Rio de Janeiro, 1957.

REBOUÇAS, O.E.; “Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Sugestões de Políticas. Relatório Síntese”. Revista Econômica do Nordeste, Vol. 10, Nº 2, abril/junho 1979.

VIANNA, P.J.R.; “O Setor Público na Economia Nordestina. Mitos e Realidade e sua Contribuição para o Bem-Estar Social.” Tese de Professor Titular do Departamento de Teoria Econômica da UFC. Fortaleza, 1992.

VIANNA, P.J.R.; “O Setor Público como Ente Econômico no Nordeste”. Em Diretrizes para um Plano de Ação do BNB (1991-1995) – vol.5 – O Setor Público. BNB. Fortaleza, 1995.

OLIVEIRA, C.M.S. DE; O Nordeste e a Ação do Setor Público – 1991-2005. BNB , 2010.

ALVES, F.F.; Transferência de Recursos via Intermediação Financeira. O Caso do Nordeste. BNB/ETENE. Fortaleza, 2011.

LIMA, J.C.C.; BRASIL EM DADOS COMPARATIVOS DAS UNIDADES FEDERADAS. Câmara dos

Deputados. Centro de Documentação e Informação. Brasília, 2011.