

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

3-B-34

04

Curso.....C-PEM/87.....

Partido.....-.....

Solução do...P-III-4 (Mo) MONOGRAFIA

Apresentada por

RENÉ LUIZ CAVÉ RAINHO

.....
CONSELHEIRO
.....

NOME E POSTO



RIO DE JANEIRO

19.87.....



DESENVOLVIMENTO DA IMPORTANCIA ESTRATEGICA DO COMANDO EM CHEFE
 DA FUJETA DE GUERRA NAVAL

DESENVOLVIMENTO DA IMPORTANCIA ESTRATEGICA DO COMANDO EM CHEFE
 DA FUJETA DE GUERRA NAVAL

DESENVOLVIMENTO DA IMPORTANCIA ESTRATEGICA DO COMANDO EM CHEFE
 DA FUJETA DE GUERRA NAVAL

1947



O AUMENTO DA IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DO COMÉRCIO EXTERIOR EM
CONJUNTURAS CRÍTICAS

RENÉ LUIZ CAVÉ RAINHO
Conselheiro

MINISTÉRIO DA MARINHA
ESCOLA DE GUERRA NAVAL

1987

MM - EGN
BIBLIOTECA
05 10111988
N: 1.143

GN-00002411-8

MINISTERIO DA CULTURA
SECRETARIA DE CULTURA

MINISTERIO DA CULTURA

SECRETARIA DE CULTURA

1988

RAINHO, René Luiz Cavé

O Aumento da importância estratégica do comércio exterior em conjunturas críticas. - Rio de Janeiro: EGN, 1987.

42 p.

Bibliografia.

Monografia: C-PEM, 1987.

1. Comércio exterior - desenvolvimento - balanço de pagamentos. 2. Dívida externa - segurança nacional. 3. Intervenção governamental - proteção ao comércio. 4. Estratégia de governo: I. Brasil. Escola de Guerra Naval. II. ~~O Aumento da importância estratégica do comércio exterior em conjunturas críticas.~~ *Titulo.*

EXTRATO

É analisado o comércio internacional em sua dupla função, - apoio ao desenvolvimento e correção dos desequilíbrios estruturais - e enquadrado o caso brasileiro nas conclusões dessa análise.

A crise econômico-financeira e o hiperendividamento do Brasil são examinados, a fim de estabelecerem em que medida a iliquidez e inadimplência do País podem afetar a segurança nacional.

Segue-se um exame histórico e atual das formas de intervenção do Estado na economia, tanto em situações normais, quanto nas de emergência ou crise. É identificada a necessidade de proteção de pontos vulneráveis do processo de comércio exterior pelo setor público em conjunturas críticas, especialmente do transporte marítimo. Como pré-requisito, recomenda-se a proteção da disponibilidade da receita e das reservas cambiais, evitando a sua anulação pelo excessivo endividamento.

Finalmente, é sugerido um sistema de indicadores para a detecção da iminência de perda de controle e manejabilidade em vários setores da economia e do intercâmbio comercial, como subsídio a uma estratégia de governo para conjunturas críticas.

TEMA: O AUMENTO DA IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DO COMÉRCIO
EXTERIOR EM CONJUNTURAS CRÍTICAS

PROPOSIÇÃO: Analisar a importância crescente do comércio exterior brasileiro na atual conjuntura econômico-financeira; . identificar aspectos críticos e requisitos mínimos de segurança, inclusive quanto à manutenção e proteção das linhas de transporte marítimo; e propor subsídios para uma estratégia de governo que compatibilize as necessidades presentes e os recursos que, realisticamente, podem ser tornados disponíveis, a fim de preservar e otimizar a função atenuadora exercida pelo setor externo.

ÍNDICE

	FOLHA
INTRODUÇÃO.....	IV
CAPÍTULO 1 - O COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO E SUA DUPLA FUNÇÃO: APOIO AO DESENVOLVIMENTO E CORREÇÃO DOS DESEQUILÍBRIOS CONJUNTURAIS.....	1
CAPÍTULO 2 - A ATUAL CRISE ECONÔMICO-FINANCEIRA BRASILEIRA. DESNACIONALIZAÇÃO, HIPERENDIVIDAMENTO E TUTELA EXTERNA. ÔBICES A SEGURANÇA NACIONAL.....	9
CAPÍTULO 3 - O LIVRECAMBISMO E O NÊO-PROTECIONISMO. OS PARÂMETROS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL BRASILEIRA EM OPERAÇÕES COMERCIAIS. O IMPERATIVO DA PROTEÇÃO AO COMÉRCIO EXTERIOR.....	18
CAPÍTULO 4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	40
Subsídios para uma Estratégia de Governo.....	40
BIBLIOGRAFIA.....	A-I

(10)

INTRODUÇÃO

Pretende o presente trabalho demonstrar a crescente importância estratégica do comércio exterior em conjunturas anormais, como as crises econômicas e financeiras, examinando a natureza da atual crise brasileira e suas consequências para o objetivo da segurança da nacional, após avaliar o papel do intercâmbio comercial na promoção do desenvolvimento econômico e na correção dos desequilíbrios da conta-corrente do País.

Igualmente é propósito deste estudo identificar vulnerabilidades para o cumprimento da função estabilizadora do comércio exterior em conjunturas críticas, apontar onde se faz necessária a proteção daquele instrumento e sugerir subsídios para uma estratégia contingencial de governo que preserve e otimize a função apontada.

A título introdutório, cumpriria examinar o conceito de crise no campo econômico, a fim de a ele aplicar o de manejo de crise, correspondente econômico da conceituação de manobra de crise no âmbito político-militar.

A exegese do fenômeno crise, considerando-se as opiniões de seus principais analistas, parece permitir três conclusões principais: 1_a) o estado de crise não significa necessariamente a existência de um estado de guerra, não implicando, pois, obrigatoriamente, no emprego da força militar; 2_a) o estado de crise pode advir de atos de índole política, econômica ou psicossocial; 3_a) como corolário, a maobra de crise deve circunscrever-se à resolução de um conflito, podendo levar a uma solução negociada.

No Brasil, no entender da Escola de Guerra Naval, é necessária, para a configuração de uma crise, a concorrência de três fatores: um estado de tensão, um desafio e uma reação. O componente "desafio", em sua conceituação técnica, pareceria

não estar presente nas chamadas crises econômicas, podendo aparecer, contudo, de forma mais sutil e especializada, mas não menos provocadora, como no caso do protecionismo praticado pelos países avançados, por exemplo. Casos há em que o aspecto de constestação voluntária estará totalmente ausente; o provocador não será um agente no sentido tradicional, mas qualquer fator que crie uma vulnerabilidade, ou acentue uma já existente, em um País ou sociedade. A reação, porém, estará sempre presente, sob a forma de medidas e ações destinadas a afastar as causas da crise, com o fim de restaurar a normalidade. De qualquer forma, o componente econômico pode ser tão dominante que inseriria a dificuldade na classificação de "crises econômicas". Dentro do âmbito econômico (conotação estrutural) é comum aparecerem crises com características apenas financeiras ou predominantemente financeiras (conotação conjuntural). Ordinariamente, dificuldades conjunturais são, por definição, transitórias, isto é, de curto ou médio prazo. As crises nitidamente econômicas, por sua vez, tendem a estender-se por períodos mais longos, tendo em vista que sua raiz se encontra em desequilíbrios estruturais ou institucionais, mais cristalizados e, portanto, de difícil e prolongada correção.

Diante dos conceitos aqui expostos, conclui-se ser apropriado falar-se em "crise de 1929", "crise do petróleo" "crise do sistema financeiro internacional" etc. E nessa ordem de ideias, que se situará a atual crise brasileira entre aquelas de tipo financeiro, pela maior presença desse elemento na composição das dificuldades que vem atravessando o País.

E, pois, no contexto da gravidade da situação atual que será aqui examinada a importância estratégica do comércio exterior brasileiro, tanto em sua função de propulsor do crescimento econômico, quanto na de corretor dos desequilíbrios conjunturais.

CAPÍTULO 1

O COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO E SUA DUPLA FUNÇÃO: APOIO AO DESENVOLVIMENTO E CORREÇÃO DOS DESEQUILÍBRIOS CONJUNTURAIS.

"O conselho, freqüentemente ministrado aos Países subdesenvolvidos, para que evitem interferir no comércio exterior e proceder a experiências com as trocas externas, equivale, em muitos casos, a aconselhar a não cuidar do desenvolvimento econômico."

Gunnar Myrdal

O Comércio internacional e o desenvolvimento - Que o comércio internacional seja alavanca essencial ao processo de desenvolvimento econômico e social, é uma verdade autoevidente. O que surpreende, é que um economista do calibre do Professor Harvey Liebenstein possa haver publicado uma obra, em 1957, sobre "Atraso Econômico e Crescimento Econômico" (V.bibl.20), sem ter ali dedicado um só capítulo a esse condão do intercâmbio comercial para o avanço das nações menos abastadas. Isto demonstra, sem dúvida, que alguns prestigiosos teóricos da economia, já entrados na segunda metade do século XX, andava negligenciavam o valor desse importante instrumento para o fortalecimento das economias débeis. Gunnar Myrdal, no entanto, pela mesma época, devotava ao tema em apreço, senão substancial, pelo menos lúcida, exposição, em sua "Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas" (23). E a própria inserção da matéria no capítulo dedicado ao planejamento econômico nacional, dava a medida da importância que atribuía ao papel dos Governos dos Países em desenvolvimento na condução de seu comércio exterior.

A avaliação do citado economista sueco adquire ainda maior oportunidade na situação atual, altamente desfavorável aos Países em desenvolvimento por fatores de duas ordens: estruturais e conjunturais. De fato, se os primeiros

desses fatores já justificavam a interferência governamental com o objetivo da modificação da estrutura primária (extrativo-agrícola) daqueles Países, os últimos vieram reforçar, de modo patético, aquela postura, pela tremenda pressão cambial provocada pela crise energética e a elevação desmesurada das taxas de juros internacionais, com os conseqüentes endividamento e inflação galopante.

O comércio internacional, instrumento básico do desenvolvimento, pela troca de vantagens comparativas, aquisição de tecnologia, criação de novos empregos, aumento da produção e de mercados etc., não pode estar à mercê de imponderáveis externos, ou de fatores e circunstâncias que, embora previsíveis, escapam ao controle exclusivo da empresa privada.

Como parte de um planejamento nacional voltado para o desenvolvimento, o intercâmbio com o exterior não deve conflitar com políticas de outros Países, planejamentos nem sempre consentâneos com os nossos próprios objetivos nacionais.

A esse respeito, John Galbraith assim se expressou em capítulo dedicado à coordenação, planejamento e perspectivas, em uma obra sobre Teoria Econômica (15):

"Sistemas nacionais de planejamento, operando internacionalmente, também requerem um certo planejamento internacional".

De fato, seria absurdo admitir-se o planejamento do comércio exterior como mero exercício acadêmico, teoria sem um mínimo de possibilidade de aplicação prática, na esperança de que a iniciativa privada nacional se conscientizasse do seu papel de fiel executora da política comercial governamental. Na mesma ordem de idéias e num plano mais abrangente, seria irrealístico pensar-se numa adequação automática dos planejamentos nacionais dos demais Países a quantos PNDs fossem

concebidos. Desse modo, a farmacologia do comércio exterior não pode desconhecer a realidade da competitiva, contraditória e, por vezes, injusta ordem internacional, curvando-se em invariável adesão ao "laissez-faire".

Inúmeros são os Países que reconheceram a importância do comércio internacional como mola propulsora do progresso econômico e social e, entre eles, conta-se, felizmente, o Brasil.

Mesmo assim, feita essa opção básica, qual seja a de atribuir aspecto prioritário ao setor externo na busca da melhoria do padrão de vida de suas populações, divergem os Governos quanto ao "modus-faciendi", pelo menos em um ponto fundamental: a) aderir rigidamente à teoria das vantagens comparativas, ou b) buscar sistematicamente a substituição das importações. // Abissal dicotomia: de um lado, o culto à especialização e elevação da produtividade ao ponto ótimo; de outro, a diversificação da base industrial, colimando a auto-suficiência.

No primeiro caso - e veja-se o recente exemplo do Chile - ao reverenciar-se aquele dogma ricardiano, menospreza-se o perigo da monocultura e da dependência econômica (e política), além do da estratificação da base primária, obstando-se o galgar da economia ao patamar mais elevado da industrialização. É certo que a "Escola de Chicago", reverenciada pela tecnologia chilena, não desconhece esses contra-argumentos, mas considera que o ganho apresentado pelas trocas de produtividades ótimas compensa quaisquer inconvenientes.

Não se pensa da mesma forma no Brasil. Ao fazer a segunda opção, fundamentou-se o País em considerações que transcendem às de caráter meramente econômico, perfilhando teses de natureza política e de segurança, como bem ilustra a política nacional no campo da informática. No próprio aspecto econômico, porém, a

substituição das importações permite redirecionar os recursos cambiais por ela liberados na direção daquelas áreas ou setores que, dentro da ótica dos objetivos nacionais a longo prazo, convém desenvolver. Ainda que a custos elevados, de um lado, e a expensas da integridade do monopólio estatal, de outro, foi considerado estrategicamente importante o aumento da prospecção e produção de petróleo, tanto pela Petrobrás, quanto por firmas estrangeiras mediante contratos de risco, a par de outras medidas, como a busca de fontes alternativas de energia e a contenção compulsória do consumo de óleo e seus derivados, para obter-se, no final, a contração das respectivas importações.

A intervenção estatal provocou significativa modificação na estrutura das trocas externas do Brasil e também na infraestrutura da economia do País, como, por exemplo, o aumento da produção de álcool a expensas da de açúcar, porém com efeitos altamente benéficos, o que vem comprovar que, diante de conjunturas críticas, não se pode confiar unicamente na correção automática pelo livre jogo das forças de mercado, jogo, por sinal, não tão livre quanto querem fazer crer os livrecambistas.

"O setor externo sempre desempenhou um papel importante na evolução da economia brasileira. Alterações nas relações internacionais resultam, inicialmente, em instabilidades na organização econômica doméstica. No entanto, subsequentemente, uma adequada reorientação da política econômica interna obteve a transformação do desafio internacional em motivação para dinamizar o crescimento do Brasil", reza o III Programa Nacional de Desenvolvimento para 1980-85.(9).

Isto, quanto ao aspecto positivo do comércio exterior em sua interação com o desenvolvimento econômico. Agora, algumas considerações sobre o reverso da medalha.

No mesmo III PND, verificam os responsáveis por nosso planejamento que a desordem atual resultante do aumento abrupto dos preços (inflação e crescente desemprego a nível internacional) impõe severas restrições ao progresso econômico do Brasil. E é claro - prosseguem em sua análise - que a compatibilidade da redução dos atuais "deficits" em conta-corrente com a decisão de fazer crescer a economia a taxas mais elevadas ocorrerá por meio de um esforço doméstico para aumentar as exportações. Porque - concluem - devido à composição de nossa pauta de importações, qualquer pressão adicional nessa área prejudicará o crescimento econômico.

Reconhece-se, assim, a crucial importância do comércio internacional como fator ou desativador do desenvolvimento, estabelecendo-se, em consequência, um conjunto de metas para aquela atividade e prosseguindo-se com o receituário dos meios conducentes aos objetivos fixados:

- a) política cambial;
- b) política de incentivos fiscais e financeiros às exportações;
- c) restrições às importações;
- d) outros instrumentos (estímulos à formação de empresas, de acordo com a competição internacional; investimentos na infraestrutura de apoio às exportações; reorganização do Conselho Nacional de Comércio Exterior - (CONCEX).

"O comércio exterior, que até àquela data (1974) era o principal propulsor do desenvolvimento brasileiro, tornou-se o fator inibidor do crescimento", nas palavras do então Secretário-Geral da SEPLAN, José Flávio Pécora (24).

Isso ilustra o potencial efeito devastador do comércio internacional sobre uma economia em desenvolvimento, excessivamente dependente do setor externo e, "ipso-facto", vulnerável aos seus caprichos.

O Comércio Internacional e os Desequilíbrios Conjunturais - Não bastasse a função de promotor do desenvolvimento atribuída ao comércio exterior brasileiro, a crise do petróleo (1973-74) veio convocar as exportações do País a assumirem em maior grau o papel compensatório do "déficit" das contas-correntes externas, oneradas com a importação de recursos energéticos e financeiros (absorção de poupança externa para a complementação dos investimentos nacionais em obras de infraestrutura).

Foi, assim, a conjugação de dois fatores imprevistos que veio agravar dramaticamente o desequilíbrio do balanço de pagamentos: a excessiva alta dos custos do óleo importado e das taxas de juros internacionais. Diante disso, decidiu o Conselho Monetário Nacional, após o "segundo choque do petróleo" (1979-81), estabelecer metas para o saldo da balança comercial, baseado na premissa de que, caso não fossem elas atingidas, o País estaria irremediavelmente insolvente, pois teria de buscar novos empréstimos para pagar o serviço da dívida já contraída. Em resolução de 25 de outubro de 1982, o citado órgão quantificava em US\$ 6,000,000,000.00 (seis bilhões de dólares) o superavit necessário à manutenção da solvência nacional no ano de 1983. Essa meta seria posteriormente elevada, atingindo o patamar dos 12 bilhões de dólares anuais, nível do serviço da dívida externa brasileira no ano de referência da atualização do plano.

Recentemente, o Presidente da República do Peru, Alan García, enfatizou a correlação entre o comércio exterior e a correção de "déficit" em conta-corrente, ao fixar um percentual das exportações peruanas dentro do qual se conteria o pagamento do serviço da dívida externa daquele País.

No Brasil, alguns analistas têm pregado a vinculação do montante a ser pago (juros mais amortização) à eliminação de barreiras tributárias e tecnológicas por parte dos credores.

Também aqui vê-se claramente a interdependência entre o saldo comercial e a correção do desequilíbrio da conta de transações correntes. Apesar das medidas adotadas, passou o Brasil, a partir de 1982 - juntamente com outros Países latino-americanos - da condição de importador a exportador líquido de capital, vindo inviabilizarem-se, desse modo, seus propósitos de crescimento econômico e social. O problema apresentava três possíveis soluções: 1a) praticar uma política recessionista; 2a) incrementar significativamente as exportações; 3a) contrair novas dívidas. (1)

Fossem acolhidas as prescrições do sistema financeiro internacional, expressas pelas fórmulas do FMI, estaria o Brasil irremediavelmente fadado à recessão econômica e à abdicação de seu crescimento. Optou, assim, o País pela renegociação de sua dívida com os credores privados, governos e entidades financeiras internacionais, procurando, ao mesmo tempo, aumentar sua receita cambial, por meio de vigoroso estímulo às exportações e um controle mais rígido das importações. //

Ao longo de todo o processo, haviam sido empreendidas negociações pelos Países devedores com: os Bancos Centrais dos Países ricos juntamente com o Fundo Monetário Internacional, o Banco de Pagamentos Internacionais (BIS) e bancos estrangeiros privados; o Clube de Paris, para o reescalonamento da dívida; bancos privados de forma isolada; e o FMI, também isoladamente, para o recebimento de assistência financeira, mediante a aceitação de um austero programa de ajustamento econômico. //

Resistindo à tutela do Fundo sobre a sua economia, embarcou o Brasil em difíceis e laboriosas conversações com seus credores, tanto governos quanto instituições creditícias privadas, conseguindo um razoável manejo da crise, até que suas reservas cambiais foram drenadas a níveis incompatíveis (3)

com a garantia das compras essenciais do País e seus compromissos financeiros externos.

Estava atingindo o ponto de ruptura que se caracterizou pela declaração de moratória, nos termos da qual o País suspendeu o pagamento dos juros dos financiamentos externos, colocando-se entre as nações inadimplentes e aumentando o índice de risco em futuros empréstimos pelos credores internacionais. (3)

Em junho de 1980, o Diretor da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, em conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, já alertava para a necessidade de reduzir-se o saldo negativo em transações correntes e amenizar-se o ritmo de crescimento do endividamento externo, mediante a acumulação de saldos comerciais. E acentuava que, embora essa medida por si só, não fosse diminuir necessariamente, a médio prazo, a dívida - uma vez que a complementação da poupança interna com recursos externos continuaria a ser imprescindível - uma menor taxa de crescimento do endividamento, portanto, um melhor coeficiente de liquidez externa, reduziria a vulnerabilidade da economia brasileira.

Enfatizava, pois, aquele especialista em comércio exterior o valor desse instrumento como saneador de situações conjunturais críticas no setor financeiro, antes mesmo da eclosão do outro grande evento desequilibrador das finanças internacionais, qual seja a reciclagem dos petrodólares, que gerou o superendividamento dos países menos desenvolvidos e a sua iliquidez, a partir de setembro de 1982.

CAPÍTULO 2

A ATUAL CRISE ECONÔMICO-FINANCEIRA BRASILEIRA. DESNACIONALIZAÇÃO, HIPERENDIVIDAMENTO E TUTELA EXTERNA. ÔBICES A SEGURANÇA NACIONAL.

A primeira forma moderna de dominação econômica teve a configuração comercial e produtiva, com os países mais avançados ditando os termos das suas trocas com os de menor desenvolvimento e saturando as oportunidades dos investimentos diretos nestes últimos, por meio de empresas transnacionais e multinacionais. A seguir - e esta é a fase que vivemos - instaurou-se a forma da dominação financeira, exercida pelo sistema bancário internacional e pelos próprios governos das nações mais ricas.

Na primeira dessas etapas, o receio das autoridades dos países em desenvolvimento era o perigo da desnacionalização das suas economias, pela presença maciça de capitais estrangeiros em suas estruturas produtivas. Receio, aliás, fundamentado nos casos em que a drenagem de recursos financeiros, sob a forma de remessa de lucros para os países investidores, frustrou as expectativas de rápido crescimento econômico dos países recipientes de capital.

Com base nesse receio foi o Brasil acusado de favorecer investidores alienígenas a expensas do empresariado nacional, quando adotou políticas de atração de capitais estrangeiros para complementar os recursos domésticos necessários à industrialização de sua economia.

Vê-se, pois, que a principal objeção à participação estrangeira no esforço de desenvolvimento se prende ao perigo da desnacionalização, com conseqüente perda ou diminuição de soberania.

Por outro lado, todos parecem estar conscientes para o

fato de que a importação do capital estrangeiro propicia a transferência de tecnologia, outro precioso recurso de que carecem os menos desenvolvidos.

De qualquer modo, a polêmica entre os que advogam política liberal para a entrada de recursos externos e os que a combatem costuma assumir aspectos ideológicos, com acusações de parte a parte, - rotulações de "entreguismo" e "xenofobia", respectivamente - e conseqüente perda de objetividade no trato da questão.

O endividamento externo foi sempre usado como recurso para a captação de poupanças destinadas a acelerar o processo de desenvolvimento econômico. Uma vez que os países mais avançados costumam apresentar superávits em suas transações correntes, e os países em desenvolvimento, déficits em suas contas com o exterior, nada mais normal do que essa transferência de recursos. O único problema, ou melhor, o único cuidado que se prescreve é o de manter em níveis manejáveis a dívida assim gerada, vale dizer, em níveis que não ponham em risco a solvabilidade do país tomador.

No caso brasileiro e no de outros países, esses limites foram ultrapassados com a superveniência de dois sangradouros desses recursos: a conta "petróleo" e o serviço da dívida. Além disso, outro ponto que não foi devidamente resguardado na tomada de empréstimos pelo Brasil foi a excessiva vinculação daqueles financiamentos a compras nos países mutuantes: cerca de 50% dos empréstimos foram consumidos com importações obrigatórias, o que reduziu à metade a disponibilidade de recursos financeiros.

Como conseqüência dessa situação, ressurgiram a inflação, a recessão, o protecionismo e o conseqüente desequilíbrio do comércio mundial.

A partir de 1982, a situação agravou-se ainda mais, com o,

fechamento das entradas de recursos para a América Latina, tornando-se aquela área exportadora líquida de capital. Para Brasil, México e Argentina, a crise passa a ter características de iliquidez, por consumir o serviço de suas dívidas, respectivamente, 87%, 68% e 102% de suas receitas cambiais geradas pela exportação de bens e serviços. Em 1983, 100% do saldo brasileiro custeavam o serviço da dívida, dívida esta que, de sua parte, equivalia a 4 vezes o total anual de exportações. Cerca de 40% da dívida externa brasileira de mais de 100 bilhões de dólares foram devidos à elevação das taxas dos juros, segundo cálculos geralmente aceitos. Caso fossem os recursos transferidos pelo Brasil para o exterior - a título de pagamento do serviço da dívida - destinados apenas à amortização do principal, o débito de 100 bilhões de dólares estaria liquidado em 8 anos. Como a transferência em apreço é epregada integralmente no pagamento dos juros, o principal mantém-se estável e a dívida se perpetua.

Somente uma solução política poderia resolver o impasse; ocorre, porém, que o País não apresenta um grau estratégico elevado no contexto do conflito Este-Oeste, seja em termos geopolíticos, seja em risco de adoção iminente de regime comunista devido a conturbação generalizada, de feição socialista. Nessas condições, o poder de barganha com as potências ocidentais é visivelmente baixo e, portanto, praticamente ineficaz.

Outro meio de procurar otimizar a renegociação da dívida tem sido a ação política conjunta dos países devedores, como no caso do consenso de Cartagena, entre o Brasil e outros países da América Latina. Apesar das acusações de que esse esquema seria uma "cartelização" dos devedores, o Brasil a ele se mantém fiel. Além do mais, se produtores de petróleo formam cartel, o mesmo ocorrendo, na prática, com bancos credores,

parece lícito que os tomadores de empréstimos se unam para a defesa de seus interesses comuns, já que foram vítimas dos altos preços do óleo decretados pela OPEP e das taxas de juros arbitrariamente elevadas pela comunidade bancária internacional. A solução definitiva do problema do endividamento crônico não poderá, obviamente, ser encontrada entre medidas conjunturais. A modificação da ordem econômica mundial torna-se imperiosa para atingir-se aquela meta, pois que as condições vigentes não propiciam aos países menos desenvolvidos a tomada de recursos financeiros em termos manejáveis, nem uma remuneração adequada de suas exportações.

Assim, o cadastro das medidas de caráter estrutural deveria, no entender de alguns especialistas, compreender:

1^o) revisão do Sistema Monetário Internacional (taxas de câmbio, liquidez internacional, dólar como moeda de reserva, etc..);

2^o) reestruturação dos organismos financeiros internacionais, aumento de seus recursos e facilidades aos mutuários;

3^o) reformulação dos critérios técnicos do FMI para os programas de ajustamento dos devedores;

4^o) combate ao protecionismo - tanto tarifário quanto tecnológico - praticado pelos países credores;

5^o) liberalização da legislação bancária de certos países exportadores de capital.

Evidentemente, esses remédios não podem ser aplicados unilateralmente, o que deixa os países devedores à mercê da disposição dos credores em atuar no sentido indicado.

Começa a ficar claro que a opção "desenvolvimento com dívida", em contraposição a "desenvolvimento com desnacionalização", terminou por gerar equivalente ou pior dependência externa e perda de soberania, com graves implicações sobre a segurança nacional.

Na crise do tipo aqui descrito, o desafio se exerce na direção que vai de países "centrais" a países "periféricos" e se refere a um conflito entre partes com sistemas políticos e bases ideológicas semelhantes, o que torna ainda mais complexa a sua resolução, pela aparente inexistência de antagonismo no sentido tradicional, ao menos do ponto-de-vista dos países controladores da ordem econômica mundial. Consideradas, porém, as características especiais das chamadas crises econômicas, as medidas restritivas aplicadas ao comércio internacional pelos países mais ricos, impedindo os menos desenvolvidos de obterem, pelo intercâmbio comercial, os meios de se libertarem da dominação econômica e financeira dos primeiros, configuram um desafio bastante claro e definido. Dentre as escassas tentativas de colaboração provenientes do mundo desenvolvido, para a solução do problema do endividamento descontrolado, sobressai o chamado Plano Baker.

Em reunião anual do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, o Secretário do Tesouro dos Estados Unidos da América apresentou um "Programa de Desenvolvimento Sustentado", reconhecendo, assim, que a crise do endividamento tinha-se transformado em crise de desenvolvimento. Pedia ele que os países endividados, não só implementassem políticas fiscais e monetárias sadias, mas também fortalecessem os seus setores privados, angariassem maiores poupanças domésticas, facilitassem os investimentos, liberalizassem o comércio e adotassem políticas monetárias, creditícias e de preços baseadas nas forças de mercado. Até aqui, nada mais que uma pregação nos moldes do liberalismo clássico dirigida aos devedores. Acrescentava ele, contudo, uma parcela de contribuição também do lado credor, assim discriminada: maiores e mais rápidos financiamentos do Banco Mundial; aumento da assistência financeira do FMI para fazer face aos problemas conjunturais;

20 bilhões de dólares de empréstimos pela rede bancária durante 3 anos, para melhoria da posição de 15 nações devedoras.

O êxito do plano Baker^o dependeria obviamente de condições e fatores que não existem nas economias do mundo não-desenvolvido. Nas circunstâncias atuais, por exemplo, seria difícil ampliar o nível de poupanças internas, quando o atrativo externo promove uma fuga de capital privado dos países devedores para o exterior.

Além disso, o setor privado nesses países perde, em favor do setor público, as melhores oportunidades de obtenção de recursos financeiros. Paralelamente, no Brasil, a área governamental é responsável por 4/5 da dívida externa do País. Surge aqui o paradoxo de ter um Governo que confia ao comércio exterior (basicamente privado) a missão de salvá-lo da insolvência, já que a negociação para obter novos empréstimos é virtualmente a única arma de que dispõem as autoridades financeiras no manejo da crise.

Ainda como colaboração para a atenuação do problema da dívida dos países em desenvolvimento, cite-se o recente anúncio feito por ex-Primeiro-Ministro do Japão da constituição de um fundo de cinquenta bilhões de dólares com aquele fim. É útil ressaltar-se que a CEE e o Japão detêm a parcela maior que a dos Estados Unidos nos créditos aos devedores inadimplentes. Por outro lado, o Japão necessita reciclar os dólares provenientes do elevado "superavit" de sua balança comercial, repetindo o precedente dos petrodólares.

Tudo isso levado em conta, porém, permanece uma verdade irrefutável: o endividamento brasileiro atingiu nível inaceitável, por consumir o serviço da dívida 5% do seu PIB (a poupança interna representa cerca de 16% do produto interno bruto, após ter ultrapassado 23% no auge da correção monetária) e por ter o País passado a exportador líquido de capital.

Quanto à relação dívida líquida (1) /exportações, observa-se no período 1974-84 forte deterioração: de 0,77 a 4,00, o que, por si só, deveria servir como alerta para o perigo de perda de controle do endividamento. Embora um tanto arbitrariamente, poderiam ser fixados dois níveis de alerta: um "amarelo", na relação 1,0 e outro "vermelho", ao se atingir 2,0. Os ajustes necessários passariam a ser feitos automaticamente, tão logo fossem atingidos esses indicadores de perigo. (4)

Para ilustrar esse ponto, examine-se o grau de pertinência da aplicação prática do esquema proposto à evolução da dívida externa brasileira após o primeiro choque do petróleo. A relação igualou a unidade ("alerta amarelo") em 1975, portanto logo após aquele evento desequilibrador, ao passo que a relação 2,0 ("alerta vermelho") foi atingida por ocasião do segundo choque (1979-81). Este último sinal, caso tivesse sido respeitado, teria certamente evitado que a relação atingisse o patamar de 4 ou 5, configurador de uma situação que escapa ao controle das autoridades brasileiras, ou seja, o hiperendividamento. (5)

Teríamos, assim, três faixas distintas na evolução da dívida externa: (1a) relação dívida líquida/exportações abaixo de 1,0 que se caracteriza pela perfeita manejabilidade da dívida; (2a) relação entre 1,0 e 2,0 que introduz sérias dificuldades de reajuste com vistas ao manejo; (3a) acima de 4,0 que configura a perda de controle do manejo, submetendo a eventual solução da crise a fatores exógenos. Poder-se-á argumentar que o verdadeiro controle deveria ser feito a nível de serviço da dívida, que comanda as transferências de capital para o exterior, mas, nesse caso, o índice poderia oscilar de acordo com a flutuação da taxa de

(1) dívida bruta menos reservas cambiais. (6)

juros dos empréstimos externos, independentemente, pois, da vontade dos governos tomadores o controle do crescimento da dívida.

No que se refere a soluções heterodoxas para a crise de pagamentos, três são as que mais têm chamado a atenção dos especialistas dos países diretamente interessados:

1. Capitalização dos juros, seja total, seja parcial;
2. Transformação do principal em investimentos diretos;
3. Transformação da dívida em bônus governamentais.

A primeira delas poderia postergar, mas não resolver a crise, por aumentar ainda mais o principal; a segunda, levaria ao problema da desnacionalização da indústria, que se pretendeu evitar; finalmente, a terceira pressupõe a credibilidade dos governos devedores, já abalada pela quase insolvência destes, além de gerar problemas de natureza técnica (a dívida externa é pública e privada, tanto da parte do mutuário, quanto do lado do mutuante).

Resumindo-se a evolução do nível de periculosidade do endividamento brasileiro, alinhem-se os seguintes indicadores registrados no período 1974-82.

1974

Dívida externa	- US\$ 43,5 bilhões
Reservas cambiais	- US\$ 12,0 bilhões
Déficit em conta-corrente	- US\$ 7,1 bilhões

1982

Dívida externa	- US\$ 70,0 bilhões
Reservas cambiais	- US\$ 6,0 bilhões
Déficit em conta-corrente	- US\$ 14,4 bilhões

Dentro desse período, a fase 1974-78 apresentou, na relação "conta petróleo"/exportações, o seguinte comportamento:

1974..... - 0,20

1978..... - 0,30

Vale ressaltar que, em 1973, a relação em apreço era de

0,10.

Ainda no período em exame, as exportações e importações brasileiras tiveram as seguintes variações:

<u>1974-78</u>	<u>Quantidade</u> %	<u>Preços</u> %
Exportações	+ 29	+ 63
Importações	+ 23	+ 82

De onde se vê que o esforço de aumento físico das exportações e o sacrifício da contenção do crescimento das importações foram anulados pela maior elevação nos preços das últimas, vale dizer, pela deterioração da relação de trocas. É evidente, pois, que até mesmo o comércio exterior, arma de elevado grau estratégico na resolução do problema do endividamento, sofre sérias limitações que independem de controle ou decisão unilaterais.

A tutela externa, seja por instituições financeiras internacionais - como o FMI - seja por Governos estrangeiros, parece cada vez mais provável no cenário brasileiro.

Vê-se claramente, portanto, que o problema do hiperendividamento passa a interessar diretamente à segurança nacional, pela presença de um óbice no qual o elemento de intencionalidade, embora discutível, pode ser real. Seja como for, é irrelevante esse aspecto, por ser real a ameaça de insolvência, enfraquecimento do poder e desagregação da unidade nacional.

Examine-se, a seguir, em que medida e de que modo pode ser preservada e otimizada a função estabilizadora do comércio exterior em situações críticas como a atual.

O LIVRECAMBISMO E O NÉO-PROTECIONISMO. OS PARÂMETROS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL BRASILEIRA EM OPERAÇÕES COMERCIAIS. O IMPERATIVO DA PROTEÇÃO AO COMÉRCIO EXTERIOR.

"Si la liberté politique est la protection des faibles, la liberté des échanges est le droit du plus fort."

Thiers

A primeira potência industrial a surgir no planeta foi a inventora do protecionismo. Mas não tardou até que, por interesse próprio, a Inglaterra se tornasse a campeã do livrecambismo. De fato, a partir da metade do século XIX, instaura-se na Europa, ergo, no mundo, o reinado do "cosmopolitismo econômico", em que viceja o livrecâmbio. Se, para a pequena indústria, a proteção ainda era de interesse, para a grande ^dinsústria que emergia, porém, o regime natural era o da liberdade comercial. O isolamento dos mercados cede, então, lugar a um sistema fundado em ampla circulação internacional, que anseia pelo rompimento de entraves e proibições. Em 1841, Chateaubriand vislumbra o dia em que as barreiras fiscais ou comerciais serão abolidas entre os diversos Estados, como já o eram entre as províncias de um mesmo Estado. Victor Hugo também emprestaria o prestígio de seu nome à campanha livrecambista. Em 1873, ao morrer, John Stuart Mill havia-se convencido de que a doutrina protecionista estava sepultada. Era o triunfo da economia clássica, em que as trocas internacionais deviam basear-se na livre concorrência. Tudo perfeito, de acordo com o figurino: matérias-primas indo na direção da Europa e dali saindo as manufaturas, que as outras áreas comprariam sem restrições. A liberdade comercial, "dogma de Manchester", era mais que uma ideologia, quase uma religião.

Talvez o mais sincero livre-cambista tenha sido Sir Robert Peel, que - a par da pregação política - praticou o método que advogava, por meio da extensa reforma aduaneira que promoveu na Inglaterra, no período 1842-45: inicialmente, direitos rebaixados, até em três quartos, sobre 650 artigos de consumo; completa abolição de gravames, três anos depois, para 430 produtos; teto de 5% para os impostos sobre as matérias-primas, de 12% sobre os semi-manufaturados e de 29% sobre os manufaturados. Ainda assim, no que toca à agricultura, mantinha-se adepto do protecionismo, até que a evidência das circunstâncias então dominantes apontava para a Inglaterra o caminho da liberdade comercial total. "Nós nos enganamos. A economia política tinha razão; o senso comum está com a liberdade", teria confessado Peel. E terminou por ser, após uma fase de duro criticismo, considerado por seus compatriotas "o maior Homem de Estado dos tempos modernos", "benfeitor do gênero humano". Gladstone, continuador de sua obra de desgravação, faz desaparecer os últimos resquícios de proteção ainda existentes sob a forma de tributos. O livre-cambismo fora praticado à "outrance". A Inglaterra, rainha dos mares, usina do mundo, ditava também o catecismo do intercâmbio entre as nações.

Sir Robert Peel mereceria, sem dúvida, uma citação especial da UNCTAD, causadora da moderna desgravação efetuada pelos sistemas generalizados de preferências não-discriminatórias, por ter respondido, ao ser-lhe perguntado se, ao acolher as mercadorias estrangeiras, tinha estipulado que os beneficiados recebessem livremente as de origem inglesa: "Não, não há reciprocidade".

O primeiro a dar-se conta da relatividade dos credos comerciais oficiais foi Thiers, resumindo perspicaz observação do panorama vigente em frase lapidar: "Se eu fosse inglês,

seria livre-cambista".

E Gunnar Myrdal nos elucida definitivamente a questão do duplo critério dos países menos desenvolvidos:

"Os países subdesenvolvidos têm fundamentos racionais para pleitear que os países desenvolvidos liberalizem unilateralmente seu comércio. Precisam ser livre-cambistas e, mesmo, defender para si próprios, o direito de substituir as exportações, na medida que as importações dos países adiantados lhes interessam, embora protecionistas a respeito de suas próprias importações. E têm argumentos válidos contra quem quer que chame essa atitude de incoerente". (23)

Fazendo-se um paralelo entre a Inglaterra do século passado e os Estados Unidos atuais, uma diferença se faz notar imediatamente. A atitude inglesa podia ser de defesa do dogma livre-cambista em caráter absoluto, por ser, na época, a dominante, igualmente absoluta, do comércio internacional. Mas, somente após estar segura de que seu poderio econômico não tinha competição, passou a advogar a supressão de entraves ao comércio. Os Estados Unidos de hoje já não detêm a hegemonia incontestada do intercâmbio mundial, o que os obriga a adotar o "free-trade" em teoria, mas não na prática, ou, melhor dito, em alguns casos, mas não em todos.

Até mesmo Karl Marx, que pretendeu erigir um edifício de lógica impecável, sucumbiu à "incoerência" nessa matéria, ao professar que o mercado mundial era a forma moderna do destino e ao mesmo tempo recriminando a liberdade no mercado de trabalho, que seria, a seu ver, letal para o operariado.

Do outro lado do oceano e no outro extremo dos sistemas econômicos, a jovem nação norte-americana praticara também a sua "incoerência": dos 5 a 10% de direitos aduaneiros, passara a 40 e 50%.

Poderia qualificar-se como incoerente o comportamento dos Estados Unidos, se tivessem sido livre-cambistas na fase de crescimento econômico e protecionistas no apogeu de sua pujança

industrial. A juventude das nações não se coaduna (infelizmente ou não) com a abertura comercial, pelo seu aspecto de desproteção das indústrias incipientes. A circunstância de que o Norte industrial triunfou na Guerra da Secessão reforçou ainda mais a posição protecionista americana. E foi certamente a proteção da indústria um dos principais artifícios do vigoroso e surpreendente progresso dos Estados Unidos. Sua produção metalúrgica, por exemplo, apresentou índices inimagináveis na época: de cinco mil toneladas de aço em 1850, a 1.374.000 em 1880; um período, pois, de apenas trinta anos. Nesse, e em outros setores, haviam atingido então um avanço considerável sobre a Inglaterra e uma supremacia mundial indiscutível.

Também dentro do "Zollverein", verifica-se interessante conflito entre as posições liberal e restritiva, como nos Estados Unidos, divididas entre Norte e Sul: de uma parte, a Prússia, a advogar o livre câmbio; de outra, os Estados meridionais, a preconizar proteção. Estes acusam a Prússia de valer-se da proteção da Inglaterra e de permitir que o "dumping" britânico esmague as indústrias do Sul e do Oeste. Condenam o engodo do sistema "soit-disant" liberal, que, a seu ver, levava os operários germânicos à pobreza, para enriquecer os fabricantes ingleses. Recusam-se a tornar-se uma "colônia da Inglaterra" e conseguem fazer com que a sua união aduaneira pratique o protecionismo, embora os teóricos do "Zollverein" prossigam na pregação livrecambista. De qualquer forma, em 1878, a doutrina liberal abria espaço para a volta do ~~proteciosnimo~~^{proteciosnimo}, na Europa e alhures. Pelo ano de 1885, os direiros impostos pelos Estados Unidos às importações eram de tal ordem que acirravam, ainda mais, as práticas protecionistas europeias. A Inglaterra, com medidas de controle sanitário, e a Alemanha, com technicalidades de classificação aduaneira, abriam o capítulo do que modernamente se convencionou chamar

"barreiras tecnológicas". A França, adotando a ótica positiva, entregava-se ao subsídio de suas próprias exportações. Assim, há um século atrás, o mundo se defendia do ^{onizmo}proteciosnimo americano.

Até agora, estivemos observando a polêmica entre os adeptos do liberalismo e das restrições ao comércio internacional em situações "normais", em que argumentos estruturalistas ~~im~~informavam aquelas posições antagônicas. Passemos a analisar as situações de crise, para poder avaliar a validade dos motivos de ordem conjuntural que possam justificar uma ou outra.

Abstraído-se a perturbação dos dois grandes conflitos armados mundiais, a história moderna nos oferece duas grandes crises puramente econômicas, como laboratórios para essa pesquisa: 1929 e 1973. Por respeito à brevidade, fiquemos apenas com a segunda.

Vejamos, pois, inicialmente, se sequer são constantes e "coerentes" as políticas comerciais nacionais em situações de ruptura dos padrões normais tradicionais.

A formação dos Estados modernos trouxe consigo o nacionalismo, e este, em seu bojo, o protecionismo.

A consolidação do Império Britânico iria contribuir, ainda, com novo elemento para a formulação protecionista - o conceito de mercado preferencial.

As formas de proteção aduaneira identificadas no decurso da História tinham sempre como causa um imperativo de ordem estrutural: combater a dependência externa, perseguindo a auto-suficiência, mediante a industrialização da economia, a fim de melhorar o nível de vida de agricultores e operários. Houve, é certo, casos em que as medidas restritivas tiveram objetivo conjuntural, ou seja, o equilíbrio de balanças comerciais, ou o aumento dos rendimentos fiscais para o financiamento de

"deficits" orçamentários, cada vez mais onerados com novas ordens de gastos, como os de natureza militar.

Vê-se, assim, que conjunturas excepcionais já provocaram o abandono da postura livrecambista pelos adeptos mais ferrenhos do liberalismo comercial. De todas as formas examinadas, podem-se isolar três tipos fundamentais de protecionismo: primeiro, um a longo prazo, de natureza estrutural, em geral não-setorial, comumente adotado pelas economias jovens, em processo de crescimento; segundo, outro, a curto prazo, de natureza conjuntural, igualmente não-setorial, destinado à defesa cambial ou aumento de recursos fiscais, para fazer face a situações de pressão sobre contas-correntes externas ou de deficits orçamentários; terceiro, ainda outro, de características mistas, tendo como aspecto principal o caráter setorial, freqüentemente praticado por países industrializados, nos quais os "lobbies" de poderosos segmentos industriais conseguem a sua adoção pelos legisladores.

Talvez seja este último tipo o arquétipo das práticas neo-protecionistas atuais.

Em 42 meses de vigência, um acordo de "restrição voluntária" imposto pelos Estados Unidos às exportações da indústria automobilística japonesa produziu os seguintes resultados: 1º) vendeu-se, no período, um total menor de automóveis nos Estados Unidos, tanto importados quanto domésticos, com relação a igual período não coberto pelo convênio; 2º) o preço médio do automóvel vendido no país aumentou em 800 dólares, somente em 1983, e, em 2 mil e 600 dólares, no total do período de proteção; 3º) os executivos da indústria automobilística americana confessaram lucros de 6,3 bilhões de dólares em 1983.

Em suma, não se prega protecionismo para indústrias avançadas, que estejam perdendo a competição para rivais com

melhor produtividade. A proteção não foi concebida para premiar a ineficiência.

As críticas ao protecionismo devem aplicar-se, na sua maior parte, aos países desenvolvidos, por uma simples questão de lógica aritmética: segundo o "National Institute of Economic and Social Research", de Londres, em 1980, 48% do comércio mundial total foram afetados por algum instrumento protecionista, tornando-se "comércio gerenciado" ("managed trade"), ou seja, não inteiramente determinado pelas forças do mercado. Ora, todos sabemos que o maior volume das trocas internacionais se processa entre países industrializados, vindo em segundo lugar o intercâmbio entre estes e os países em desenvolvimento, ficando em último o comércio intra-"Terceiro Mundo". Logo, a responsabilidade pela alta percentagem cabe, prioritariamente, aos que detêm a maior fatia. Dentre estes, figura, em primeiro plano, a nação norte-americana, mas alguns países europeus (França, Reino Unido, República Federal da Alemanha) e o Japão dividem com ela a discutível honraria.

Após a Segunda Guerra Mundial, ressurgiu por toda parte o desejo de liberalização do comércio internacional, cristalizado pelos organismos de Bretton Woods e, especialmente, pelo GATT. De fato, este último tinha por razão de ser a des^agravação dos produtos intercambiados pelas nações; a um tempo, filosofia e programa de ação. Cultuava-se, ainda, o mito da igualdade econômica, causador de tantas distorções e injustiças.

Antes disso, somente com o esforço associativo da grande maioria dos países menos abastados, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento - UNCTAD (em que o próprio nome indicava pela vez primeira essa inseparável ligação entre o intercâmbio e o processo de emancipação econômica), conscientizaram-se os países mais afluentes da necessidade de um tratamento preferencial não-discriminatório

para com as nações menos favorecidas. Os Sistemas Generalizados de Preferências estadunidense e europeu marcaram, assim, uma das poucas e isoladas vitórias do pensamento fundado na equidade internacional.

O que vem ocorrendo com esses sistemas - a duras penas conquistados pelo Sul carente, contra o comportamento egocêntrico do Norte afluente - nesta fase pós-crise petrolífera, é a negação da ideologia que os inspirou, como se pode facilmente verificar.

E aqui se introduz mais um elemento de agravo ao equilíbrio instável entre os mundos do "have" e do "have not": a exportação pelos mais avançados, de suas dificuldades, suas inflações, seus deficits, verdadeiro "dumping" inflacionário.

Para o Brasil, a crise do petróleo, com seus "aftershocks" no plano financeiro internacional, acarretou fortíssimos desequilíbrios na estrutura de seu comércio exterior e de seu balanço de pagamentos.

No plano interno, alistam-se:

- 1) aumento incontrolado da inflação;
- 2) expansão do deficit orçamentário;
- 3) elevação da taxa de desemprego;
- 4) estagnação, ou queda, no ritmo de crescimento econômico.

As dificuldades acima descritas seriam, por si sós, suficientes para entravar o processo de desenvolvimento econômico dos países que as enfrentam, não fossem elas compostas com as práticas restritivas dos países industrializados, que, desse modo, negam aos primeiros a capacidade de superá-las, tolhendo-lhes os meios de aumentar seus rendimentos externos. O exemplo da proteção dispensada pelo Governo americano ao seu setor metalúrgico, em detrimento das vendas da Coreia, México e Brasil, entre outros, é bem

eloqüente. Antes daquele, os setores têxtil, de calçados etc. do "Terceiro Mundo" já haviam sido freados pelos mecanismos das cotas e dos direitos compensatórios.

Quando se fala em "protecionismo", usa-se, como visto, expressão com duplo sentido, variável de acordo com o grau de desenvolvimento de seu praticante: o "protecionismo" dos industrializados, especialmente o americano, poderia ser definido, em tese, como de empresa privada e setorial em sua origem (protecionismo de "lobby"), ou de origem governamental, embora inspirado em razões de ordem política (protecionismo eleitoral); o dos países em desenvolvimento, de sua parte, é geralmente de origem governamental, não essencialmente setorial, motivado por razões de desenvolvimento (estruturais) ou de defesa cambial (conjunturais). As medidas destinadas a favorecer atividades ou áreas geográficas, com vistas à correção de desequilíbrios setoriais ou regionais da economia, comumente são, nos países em desenvolvimento, de ordem interna. No Brasil, por exemplo, os incentivos governamentais com aquela finalidade situam-se basicamente na esfera doméstica.

Durante os primeiros meses de Governo, o Presidente Reagan acolheu, sem objeções, as teses livre-cambistas de seus assessores, dando a impressão de que seria um dos mais puristas ideólogos do "free-trade". Com o passar do tempo, vieram as cotas para as importações de automóveis, os limites ao aço-carbono europeu, as restrições aos aços especiais etc., atraindo para o Presidente a crítica de ser ele o que mais sucumbiu às exigências políticas desde a década de trinta.

A principal contestação que se pode fazer ao neo-mercantilismo, é que ele tende a preservar a ineficiência, causada pela falta de modernização de certas indústrias, ou pela baixa produtividade ocasionada por altos custos de produção (inclusive altos salários e seguro-desemprego, altas

margens de lucro, gastos supérfluos, mordomias empresariais etc).

Como que fazendo eco a ponderações dessa ordem, Willian Simon aconselhava, em contribuição editorial ao "Dallas Morning News", de Dallas, Texas, em 22 de dezembro de 1984:

"We simply must resist the temptation to protect our own inefficient industries at the expense of our allies and friends abroad".

Assim, o mundo não-desenvolvido tem pago a conta do desperdício das economias avançadas.

Os Parâmetros da Ação Governamental Brasileira nas Operações Comerciais - Amplo é o espectro da atuação oficial em matéria de comércio exterior. Desde as formas mais sutis, até à clara intervenção e à operação direta, a ação dos Governos percorre gradação extremamente rica em cambiantes matizes.

O modo mais tênue de atuarem os Governos na área de comércio exterior é, parece, a promoção comercial pura e simples, entendida esta, basicamente, como prestação de informação comercial a importadores estrangeiros e a exportadores nacionais, bem assim iniciativas promocionais diretas - como a organização de mostras, participação em feiras internacionais, constituição de missões comerciais etc. - todas com o objetivo de amparar a atividade exportadora. Não se pretende menosprezar, com a classificação de tênue, a enorme utilidade desse trabalho, a que se entregam, com denodo e entusiasmo, inúmeros Governos, neles incluído o do Brasil.

A seguir, em grau mais elevado, pode-se identificar o estabelecimento de incentivos, sejam fiscais, financeiros, ou de outra ordem, que se inserem entre os meios de aspecto positivo, no sentido em que se caracterizam pela concessão de benefícios, ainda para encorajar o incremento da atividade

exportadora ou a sua canalização para setores específicos, ou ambas as coisas. É outra das formas universalmente praticadas e que não desperta, em geral, as mais acirradas críticas e represálias de países pretensamente prejudicados, salvo no caso em que, entre as medidas de caráter financeiro, apareça a combatida figura do subsídio direto.

Por outro lado, e já com caráter defensivo, surgem as medidas negativas, ou restritivas, das quais as mais frequentes, ou típicas, são as que dizem respeito ao tratamento alfandegário, sejam meramente tarifárias, sejam não-tarifárias, como restrições quantitativas e proibições de importação. Além do tratamento exclusivamente alfandegário, existem, é sabido, os instrumentos mais dissimulados da taxaçaõ interna com efeitos externos e - o mais insidioso - das barreiras tecnológicas, de difícil combate, à mercê do qual encontram-se presentemente países como o Brasil, conforme analisado anteriormente. Finalmente, divisa-se o extremo da escala, em que os Governos interferem diretamente, até mesmo como agentes de comércio exterior. Ainda aqui, existe uma variada gradação.

Ao decidir intervir, costumam as autoridades governamentais dosar o grau desse interferência, tendo em vista a adesão mais ou menos engajada a um modelo econômico, perseguindo-se, assim, o imperativo filosófico da coerência.

Esta análise está permeada do conceito de quebra dos padrões tradicionais, de anormalidade, e, em consequência, de injustiça. Como corolário, segue-se uma prescrição de heterodoxia, que encontra no meio-ambiente prevalecente a sua própria justificativa.

A adesão estrita ao dogma livre-cambista é, talvez, o elemento de elegância da formulação política, mas não, necessariamente, uma virtude "per se".

Onde, porém, o delicado equilíbrio entre idéias opostas?

Certamente em algum ponto distante dos extremos, mas não, por força, equidistante. Trata-se, pois, de aplicar a correção pendular, diante do fato de que a conjuntura atual se reveste de distorções tais, que dela retiram o caráter de neutra equidade.

Pelo menos em nove casos concretos, o Governo brasileiro já pratica operação direta, ou com elevado grau de interferência, em seu intercâmbio com o exterior, comercializando, por meio de unidades administrativas oficiais, ou semi-oficiais, vários produtos:

1. Café (IBC)
2. Açúcar (IAA)
3. Petróleo e derivados (Petrobrás e Interbrás)
4. Aeronaves (EMBRAER)
5. Armamentos (IMBEL)
6. Produtos diversos (Interbrás)
7. Produtos diversos (Operações de "countertrade")
8. Produtos da pequena e média empresa (CEBRAE)
9. Aço (CSN, SIDERBRAS)

Porque não institucionalizar-se o esquema atual, dando-lhe bases amplas e coerentes, para abranger toda e qualquer venda de manufaturados ao exterior, especialmente os procedentes da pequena e média empresa, mais carentes dos meios de enfrentamento da acesa competição internacional?

Todos estão intervindo. Intervir sob a forma aqui sugerida seria uma das maneiras menos flagrantes de intervenção, pois que baseada essencialmente na assistência governamental, com fins de proteção e comercialização no plano externo, já que comércio exterior é parcela das relações exteriores de um País.

Sobre este tema, surge, desde o princípio, curioso problema de lógica: a atual conjuntura crítica levou o Governo brasileiro a estabelecer metas de comércio exterior,

quantificando saldos a serem atingidos na balança comercial, a fim de poder fazer frente às pressões da conta-corrente do País, sem a necessidade de recorrer a uma moratória. A falta de racionalidade apontada pode ser assim descrita: como conciliar-se o imperativo de atingirem-se metas quantificadas, sem dispor o fixador dessas metas (o Governo) do meio mais eficiente para a sua implementação, qual seja, a atuação direta na comercialização dos produtos exportados? Dir-se-á que por meio dos instrumentos indiretos, já examinados, com que influem os Governos sobre as trocas internacionais das áreas sob seu comando. Nesse caso, seria legítimo concluir-se que as metas fixadas não representariam verdadeiramente um programa de objetivos, precisa e numericamente formulados, mas meros desideratos, em razão da natureza aleatória dos meios empregados para a sua implementação.

Poder-se-á, ainda, argumentar que as metas foram atingidas e até amplamente superadas, como no exercício fiscal de 1984. Terão sido suficientes, porém, os montantes alcançados? Seria impossível a obtenção de ainda maiores saldos comerciais? Quanto à primeira indagação, a magnitude da dívida externa brasileira e o seu ritmo de crescimento autorizam a responder negativamente. Igualmente negativa deve ser a resposta à segunda, precisamente pelo dinamismo demonstrado pelo setor e, sobretudo, pela potencialidade comercial do Brasil. Metas econômicas geram sempre um círculo vicioso: se muito ambiciosas, trazem consigo a certeza do insucesso; se mais comedidas, a verificação "a posteriori" de que poderiam ter sido mais ambiciosas. Mesmo assim, pareceria que, com meios mais diretos de atuação governamental sobre o setor externo da economia brasileira, os resultados poderiam ter sido ainda mais auspiciosos.

O êxito parcial nada mais faz do que demonstrar a

ineficácia do remédio.

Um dos reparos que se podem fazer ao sistema brasileiro de comercialização das exportações é ser essa complexa e vital atividade deixada quase exclusivamente ao critério e à execução das empresas exportadoras, de diverso porte e variado grau de competência.

Já se demonstrou anteriormente a necessidade de dotar o setor público de instrumentos que lhe permitam, por uma participação mais ampla na fase externa do processo exportador, orientar o fluxo do intercâmbio da maneira mais compatível com os objetivos estratégicos e táticos da política nacional de desenvolvimento econômico.

O refinamento das técnicas de "marketing", baseado na constante modificação dos produtos, dos mercados e dos meios-ambientes condicionadores desses mercados, bem como em razões de ordem administrativa, política e, até mesmo, de segurança nacional, vem reforçar a conveniência de um engajamento maior do poder público no comércio exterior ainda que de forma indireta e transitória.

O exemplo da Coreia do Sul, de Hong Kong e de Formosa, gigantes da exportação, nos quais o Governo participa ativamente do processo de comercialização externa, deveria ser seguido pelo Brasil.

O Imperativo da Proteção ao Comércio Exterior - A proteção do comércio exterior em conjunturas críticas é, pois, um imperativo. E essa proteção transcende à escolta de navios mercantes para a preservação de linhas marítimas, devendo ser mais abrangente, diversificada e complexa.

Assim, no sentido das exportações, a proteção deve referir-se a quatro etapas fundamentais do intercâmbio com o exterior: financiamento, tratamento alfandegário, transporte e

comercialização.

Como meta-síntese, dever-se-ia preservar a disponibilidade da receita gerada pelas exportações, evitando-se o seu excessivo comprometimento com a compensação do déficit das transações correntes provocado por endividamento exagerado, conforme analisado no capítulo precedente.

Este estudo, devido ao seu limitado escopo, concentra-se na proteção das fases externas do processo, quais sejam, o transporte internacional - essencialmente marítimo - e a comercialização, com ênfase no combate ao neo-protecionismo.

Além disso, a outra das duas grandes componentes do comércio exterior - a importação - exige igualmente proteção, por ser a responsável pela obtenção de importantes insumos da indústria nacional, produtos estratégicos e bens de consumo essenciais, como os alimentos e os fármacos.

Alistem-se, para disciplinar a análise, os aspectos mais vulneráveis do transporte marítimo:

- a) propriedade dos meios flutuantes;
- b) estrutura de fretes;
- c) portos e terminais;
- d) rotas e áreas focais;
- e) recursos humanos.

Dentre esses aspectos, os dois primeiros e o último estão a demandar maior ênfase, por receberem os portos e rotas atenção mais generalizada e constante da parte dos estudiosos do controle do tráfego marítimo, mormente em situações de guerra.

Inicie-se o exame da propriedade dos meios flutuantes pela observação do que ocorria com a maior potência mundial ao fim da década de sessenta, às vésperas, por assim dizer, do primeiro choque do petróleo: 97% das importações norte-

americanas de bauxita, cobalto, manganês, borracha, estanho, tungstênio e petróleo eram transportados por navios de outras bandeiras (inclusive a brasileira). O percentual de dependência estrangeira no transporte era, portanto, muito maior do que o de dependência de fornecimento externo daqueles produtos estratégicos, já de si bastante elevado, em alguns itens.

Nesse ponto, o Brasil, que, pela mesma época, dependia fortemente do transporte marítimo por bandeiras estrangeiras, engajou-se em vigoroso programa de construção naval, conjugado com uma agressiva política de fretes, diminuindo substancialmente a vulnerabilidade do tipo apontado. A Carta de Argel, de 1967, poderia ser considerada o marco de uma nova era na política de transportes marítimos, para o Brasil e para o mundo. O quadro atual brasileiro na matéria em apreço é o seguinte:

TRANSPORTE MARITIMO POR BANDEIRA	%
bandeira brasileira	42,6
outras bandeiras.....	57,4

É óbvio que a preservação de uma participação significativa (conquanto de difícil quantificação) da bandeira nacional deve ser meta prioritária de qualquer estratégia para o setor. De fato, de nada, ou quase nada, adiantaria garantir uma fonte de suprimento de um produto estratégico, se o transporte desse bem estivesse em mãos alheias, com grau de confiabilidade inferior ao dos meios próprios.

Após a crise de Suez, o transporte do petróleo pelos superpetroleiros veio evidenciar, de forma dramática, esta sigla conclusão: a resistência de uma cadeia é função de seu elo mais fraco. Para o Brasil, o fornecimento do petróleo está intimamente ligado à maritimidade, não só quanto à percentagem importada, mas ainda no que toca à parcela de produção doméstica, pois também se serve da via marítima o transporte do

óleo procedente das plataformas "off-shore". E ambos os suprimentos, o doméstico e o importado, dependem largamente da cabotagem para a sua distribuição pelas diversas áreas do país. Já que a ligação entre portos nacionais é reservada à bandeira brasileira, o transporte em alto-mar das compras e vendas internacionais do País deve ser feito, majoritariamente por embarcações próprias, uma vez que ali seria impraticável outorgar exclusividade aos armadores nacionais.

De qualquer forma, a proteção do comércio exterior brasileiro deveria incluir o combate à vulnerabilidade da excessiva propriedade estrangeira dos meios empregados em seu transporte marítimo. Toda a problemática dos transportes está intimamente ligada à segurança nacional. O frete marítimo, enquanto incógnita da equação do comércio internacional, necessita proteção, por influir diretamente na receita cambial.

Na fase anterior à política de defesa agressiva dos fretes, o transporte marítimo das exportações brasileiras consumia cerca de 500 milhões de dólares, enquanto que a receita gerada pela venda de café atingia a 700 milhões. Assim, o esforço de exportação do principal item da pauta era praticamente anulado pelo item serviços, que consumia importantes recursos para o pagamento das importações ou dos financiamentos externos.

A primeira das formas de otimização preconizada é a já referida propriedade dos meios de transporte. Além disso, sobressaem o afretamento de navios e a defesa dos fretes por meio de negociações internacionais, no âmbito das conferências de fretes ou junto a Governos estrangeiros, visando a maior participação nas rotas de interesse do intercâmbio próprio e, até mesmo, nas trocas de terceiros.

(Nada mais eloquente a esse respeito do que o exemplo da Noruega, que baseou o seu desenvolvimento nos fretes marítimos,

chegando o comércio de terceiros - "cross trade" - a representar 90% do total por ela transportado)

Aqui, como no caso do endividamento, dever-se-ia criar um indicador para identificar os níveis de perigo de dependência externa excessiva:

Navios de propriedade brasileira: < 75% - alerta "amarelo"

< 50% - alerta "vermelho"

Essas percentagens são meramente exemplificativas, necessitando-se estudos mais fundamentados para a sua fixação com maior grau de precisão, estudos que ultrapassam os termos de referência do presente trabalho.

Cabem, agora, algumas considerações sobre a prática do afretamento.

Como solução, a curto e médio prazos, para o rápido aumento da capacidade dos armadores nacionais, o afretamento, largamente utilizado na grande arrancada da nova política de transportes marítimos do Brasil, iniciada ao fechar-se a década de sessenta, representou importante instrumento, tanto para a ampliação da receita proveniente dos fretes marítimos, quanto para a maior presença brasileira nas rotas internacionais. Assim, mesmo que fosse alegadamente diminuta a parcela da receita auferida pelo Brasil (1), outros objetivos de grande importância puderam ser atingidos pela via do afretamento: entrada imediata da armação brasileira no tráfego internacional; estabelecimento de uma tradição no mercado de fretes; continuidade de contactos comerciais; e infra-estrutura operacional dos novos armadores.

Quanto à intervenção governamental e à reserva de carga, para proteção dos fretes, transfiram-se para o setor de

(1) Segundo Murilo Gurgel Valente, no entanto, o ganho da armação nacional poderia ser até da ordem de 40% da renda bruta. (V. Bibliografia, nº 31).

transportes marítimos os argumentos alinhados no início do presente capítulo, sobre a legitimidade do gerenciamento estatal nas situações de crise ou no caso de indústrias incipientes.

No problema específico dos transportes marítimos, sequer pode ser qualificada como protecionista a atuação brasileira, voltada para a abertura de um oligopólio que dominava a atividade em apreço e para o término da discriminação sofrida pelo País.

A chamada "reserva de carga", praticada pelo Brasil, nada mais era do que um meio de oferecer aos armadores nacionais e aos de nossos parceiros comerciais a oportunidade de participarem do frete de parte substancial da carga recíproca, diminuindo a excessiva intromissão de terceiros nesse intercâmbio.

Além disso, as mercadorias destinadas à administração pública brasileira - federal, estadual e municipal, direta ou indireta - empresas públicas e sociedades de economia mista seriam transportadas obrigatoriamente em navios de bandeira brasileira ou afretados. Como dono da carga, compete ao Governo escolher o seu transportador, dentro dos mais puros princípios da livre competição.

Essa carga, denominada "prescrita", somada àquela obrigatoriamente transportada em navios brasileiros em razão da divisão, em partes iguais, do frete exportador e importador, poderia chegar, em uma primeira fase, a um máximo de 65% do total comercializado e, em fase subsequente, ao teto de 80%. Contudo, na hipótese de não haver disponibilidade de meios de bandeira nacional, a cota brasileira poderia ser redistribuída, respeitado o princípio da reciprocidade.

A política anteriormente descrita em linhas gerais foi um início de proteção, que propiciou ao Brasil a arrancada para o

aumento do índice de nacionalização da frota em seu transporte internacional, com redução da dependência externa no setor. Deveria, portanto, ser persistentemente perseguida, a fim de não permitir a queda daquele índice abaixo do nível considerado aceitável, ou seja, abaixo do qual os recursos cambiais gerados pelo frete marítimo são drenados para o exterior em medida tal que se anule ou prejudique fortemente a eventual contribuição daquela fonte de receita ao processo de desenvolvimento nacional.

Em matéria de recursos humanos, a crise financeira cria ou acentua problemas de grande seriedade, pela introdução, ou recorrência, do elemento de reivindicação de melhoria salarial, seja da parte de marítimos, seja da parte de portuários, com a eventual paralisação de portos e navios.

Neste ponto, a questão invade nitidamente o âmbito da segurança nacional, de certa forma já posta em perigo pela precariedade apontada no controle dos meios flutuantes e na participação no mercado internacional de fretes.

Cumpre, portanto, examinar-se de que modo pode ser atenuado ou removido mais esse entrave, ainda dentro da limitação dos recursos disponíveis ou que possam realisticamente, ser viabilizados em um prazo aceitável. "A greve é uma guerra civil, não tem vitoriosos", disse o Presidente do Sindicato dos Oficiais de Máquinas (1), ao término do movimento que paralizou o transporte brasileiro por 36 dias, no início de 1987, envolvendo quarenta mil marítimos e 177 navios. O grande derrotado nesses casos é, sem dúvida, o abastecimento do País; o consumidor, em última instância. As estimativas das perdas provocadas por aquele movimento indicam US\$ 51 milhões, calculando-se apenas o

(1) Declarações semelhantes foram feitas pelos Presidentes dos Sindicatos das Empresas de Navegação Marítima, e dos Oficiais de Náutica e Práticos da Marinha Mercante. (V. Bibliografia, nº 10).

custo navio/dia e sem ali incluir o Lóide Brasileiro. Em termos de fretes, de acordo com o depoimento dos armadores, o prejuízo é praticamente incalculável.

Não se pretende aqui analisar a justeza desta ou daquela posição, nem o seu componente político. O que interessa a esta análise é o grau de periculosidade que movimento de tamanha amplitude e intensidade traz para um importantíssimo instrumento estratégico de combate à crise econômico-financeira nacional, qual seja, o comércio exterior. Identificado esse elevado grau, cumpre visualizar medidas que o reduzam até o nível de aceitabilidade.

Assim, no caso em apreço, a Marinha do Brasil, atendendo a um pedido da Superintendência da Marinha Mercante, empregou mil e quinhentos homens na tentativa de normalizar as operações que haviam sido paralisadas. Ainda que não tivesse havido o citado apelo, a intervenção da Armada seria plenamente justificável, pela íntima ligação entre o setor e a segurança nacional, conforme foi anteriormente demonstrado. Além disso, a greve havia sido declarada ilegal pelo Tribunal Superior do Trabalho, em 6 de março último. A Marinha de Guerra operou, na ocasião, seis rebocadores e guarneceu 23 navios para carga e descarga. Controlou, ainda, portos, como o de Santos, de vital importância na cadeia do suprimento nacional.

O ponto nevrálgico da questão é o "modus faciendi" dessas intervenções. O seu caráter esporádico e, conseqüentemente aleatório prejudica o necessário preparo e a melhor ordenação na sua execução. Por outro lado, a atuação da Marinha implica em gastos adicionais para essa Força, além dos prejuízos administrativos decorrentes do desvio de recursos humanos de suas tarefas normais. Como contrarrestar essas dificuldades? Obviamente, pela formulação de um plano de mobilização com validade permanente, que entre em funcionamento tão-logo seja

atingido o indicador de periculosidade, a ser fixado por estudo competente. Dentre as possíveis soluções para contornar o problema da paralisação por greve, duas direções podem ser consideradas:

1a) a menos contundente: operação de navios pela MB, conforme praticada anteriormente, nas crises mais moderadas;

2a) a mais drástica: militarização da Marinha Mercante por decisão presidencial, no caso de grave risco para a segurança nacional.

Certamente a segunda delas despertaria acirradas críticas e oposição, mas o seu emprego seria reservado àquelas situações que gerassem conflito grave, equiparáveis, portanto às situações de guerra. Quanto à primeira diretriz, poder-se-ia estudar a constituição de um fundo que compensasse a MB por seus gastos extraordinários com as operações de navios mercantes, rebocadores, portos etc. A fonte desses recursos deveria buscar-se na própria armação nacional, por dois motivos, quais sejam, o seu interesse direto em evitar a paralisação e o menor montante a ser pago pela operação dos meios pela MB. Este último aspecto decorre do fato de que a compensação aqui proposta destinar-se-ia apenas a repor aqueles recursos financeiros efetivamente despendidos pela Marinha, o que representaria uma fração do custo da operação comercial dos navios.

Na parte final desta monografia procurar-se-á dar uma forma integrada e sistemática às sugestões que apareceram anteriormente de modo esparso, na tentativa de contribuir para uma estratégia contingencial de governo a ser aplicada em situações de crise.

CAPÍTULO 4

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do presente estudo, tornou-se evidente a imperiosa necessidade de ser adotada uma postura governamental defensiva do comércio exterior, com o fim de assegurar os recursos cambiais indispensáveis ao financiamento do desenvolvimento econômico do País e ao atendimento dos seus compromissos financeiros internacionais, mormente em situações de crise.

Como pré-requisito para essa proteção, recomendou-se a preservação da disponibilidade de tais recursos, evitando o comprometimento excessivo da receita e das reservas com o custeio do endividamento externo do País.

Para obstar uma exagerada defasagem entre a entrada de recursos financeiros (receita proveniente do intercâmbio e aporte de poupança externa) e a sua drenagem para o exterior (serviço da dívida, fretes etc), imaginou-se um sistema de indicadores que servissem para advertir os responsáveis pela condução da política econômica nacional da proximidade da faixa de manejabilidade dificultosa e, ulteriormente, da de perda de controle e manejabilidade.

Assim, vislumbrou-se a utilização de uma relação dívida líquida/exportações, na qual a unidade fosse o indicador da entrada na faixa da necessidade de reajustes que desacelerem o ritmo de endividamento externo e onde o nível 2 indicasse o início da etapa que impõe a adoção de medidas rigorosas, ou mesmo drásticas, voltadas para a contenção daquele endividamento.

Por maiores que possam ser os inconvenientes dessas medidas excepcionais, serão eles certamente menores do que os advindos do hiperendividamento, iliquidez e inadimplência,

pois, nesta última circunstância, além das dificuldades de ordem material, insere-se no problema o elemento ético. Embora discutível que a imagem do País seja um dos objetivos nacionais permanentes, ao nível, por exemplo, da segurança nacional, parece incontestável o fato de que a desejabilidade da inadimplência não é compartilhada pela maioria dos brasileiros.

Ainda no âmbito da receita cambial, outro indicador poderia ser constantemente "monitorado" para a detecção de perigo iminente: as reservas cambiais deveriam guardar uma relação com as importações, minimamente ao nível de 0,5; vale dizer, as reservas deveriam equivaler, no mínimo, à metade do total anual importado.

No âmbito dos transportes marítimos, o indicador poderia ser medido na propriedade dos meios flutuantes, onde a proporção de meios próprios sobre os estrangeiros deveria, de preferência, situar-se em 75/25 (relação 3), ou, no mínimo, 50/50 (relação 1), relações abaixo das quais seriam tomadas medidas com graus de rigor correspondentes: do afretamento de navios à defesa de fretes e a um vigoroso programa de construção naval. A participação brasileira no mercado internacional de fretes e de seguro marítimo também poderia ser acompanhada por indicadores destinados à detecção da aproximação de níveis críticos.

Quanto a fretes, o indicador mais óbvio seria o percentual da despesa com esse serviço na receita de exportações; a medida do diferencial CIF-C&F no cômputo das vendas externas incluiria o item "seguro" no acompanhamento.

No caso das paralisações do transporte marítimo, por movimentos reivindicatórios ou por outras causas, um sistema de indicadores, baseado em percentuais de navios ou de cargas afetadas, seria igualmente de extrema utilidade.

Para a hipótese de intervenção, ou cooperação, da Marinha

do Brasil, um fundo compensatório poderia ser constituído para ressarcir-la dos gastos extraordinários em que incorresse, sempre que fosse chamada a suprir a mão-de-obra paralisada, bem como outros recursos necessários a manter em movimento o transporte marítimo brasileiro. Nas emergências graves, poderia ser invocado o direito de requisição pela MB da utilização de navios, embarcações auxiliares e aparelhos flutuantes, bem como as respectivas tripulações, estaleiros docas, etc., configurando mobilização para fazer face a uma das situações contempladas nos textos legais pertinentes (1). De fato, alguns desses instrumentos normativos se referem a situações de tensão, emergência ou guerra, casos que legitimariam a militarização do pessoal da Marinha Mercante, com a conseqüente mobilização de seus meios, como parte da manobra de crise. Em tais casos os conceitos de manobra e de manejo de crise se confundiriam, em conseqüência da equiparação da crise econômica grave com o estado de guerra.

Em resumo, assim como um paciente em estado grave necessita o acompanhamento de seus sinais vitais, assim também a economia em crise exige constante supervisão, por meio de um sistema de indicadores que sintetizem, a cada momento e em conjunto, o grau de higidez econômica do País. Somente assim, poder-se-á evitar a repetição do crescimento desordenado da dívida externa, que leva um país à moratória, ao descrédito e à desagregação social.

(11)

(1) Decreto-lei no 4.812, de 08.10.42; Decreto-lei no 5.248, de 15.02.43; Decreto-lei no 85.174, de 18.09.80 e Sistema de Mobilização Marítima - SIMOMAR - de 30.09.76.

BALANÇO DE PAGAMENTOS

US\$ MILHÕES

ITEM	1970	1971	1972	1973	1974	1979	1984	1985	1986(*)
A. BALANÇA COMERCIAL - FOB	232	-363	-244	7	-4.690	-2.840	13.090	12.486	8.349
Exportação	2.739	2.882	3.991	6.199	7.951	15.244	27.005	25.639	22.393
Importação (-)	-2.507	-3.245	-4.235	-6.192	-12.641	-18.084	-13.937	-13.153	-14.044
B. SERVIÇOS (juros, fretes e outros)	-815	-958	-1.250	-1.722	-2.433	-7.920	-13.074	-12.334	-12.463
C. TRANSFERÊNCIAS UNILATERAIS	21	14	5	27	1	18	172	150	87
D. TRANSAÇÕES CORRENTES (A + B + C)	-562	-1.307	-1.489	-1.688	-7.122	-10.742	183	302	-4.027
E. MOVIMENTO LÍQUIDO DE CAPITALS	1.015	1.846	3.492	3.512	6.254	7.657	-1.822	117	-990
F. ERROS E OMISSÕES	92	-9	436	355	-68	-130	215	-405	210
G. SUPERÁVIT (+) OU DÉFICIT (-) (D + E + F)	545	530	2.439	2.179	-935	-3.215	-1.410	14	-4.807

(*) Dado preliminar

Fonte: 1970 a 1984 - Relatórios do Banco Central

1984 a 1986 - Brasil-Programa Econômico, Banco Central (Vol. 14, fevereiro de 1987)

COMÉRCIO MUNDIAL E GRAU DE ABERTURA DA ECONOMIA

US\$ MILHÕES

1 9 8 6	P.I.B. (1*)	EXPORTAÇÃO FOB	IMPORTAÇÃO CIF	$\frac{B + C}{2}$	GRAU DE ABERTURA DA ECONOMIA (D/A)
PAÍS	(A)	(B)	(C)	(D)	
BRASIL	187.130	22.393	15.557	18.975	10,1
ALEMANHA OCIDENTAL	613.160	243.327	191.084	217.205	35,4
CANADÁ	334.110	89.679	85.638	87.658	26,2
ESTADOS UNIDOS	3.634.600	217.307	387.081	302.194	8,3
FRANÇA	489.380	124.948	129.402	127.175	26,0
ITÁLIA	348.380	97.832	99.937	98.884	28,4
JAPÃO	1.255.006	210.757	127.553	169.155	13,5
REINO UNIDO	425.370	106.989	126.183	116.586	27,4
RESTO DO MUNDO	—	—	894.865	—	—
TOTAL	—	—	2.057.300	—	—

Fonte: PIB - Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1986
 Exportação/Importação - International Financial Statistics, junho de 1987.

Obs: (1*) A preços de mercado corrente e taxas de câmbio correntes.

PERÍODO	TOTAL MUNDIAL*		TAXA DE INCREMENTO		TOTAL DO BRASIL		PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NO COMÉRCIO MUNDIAL	
	EXPORTAÇÃO (FOB)	IMPORTAÇÃO (CIF)	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO	EXPORTAÇÃO (FOB)	IMPORTAÇÃO (CIF)	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO
1960.....	1183.8	124100			1269	1462	1.07	1.18
1961.....	1221.0	123500	3.80	3.79	1403	1460	1.14	1.13
1962.....	123200	135500	4.40	5.20	1214	1475	0.95	1.09
1963.....	140300	147600	9.83	8.93	1407	1437	1.00	1.01
1964.....	157100	145000	11.58	11.79	1430	1264	0.91	0.77
1965.....	170500	179600	8.53	8.25	1596	1096	0.94	0.61
1966.....	187200	197500	9.80	9.97	1741	1496	0.93	0.76
1967.....	195300	206700	4.57	5.76	1654	1667	0.85	0.81
1968.....	218300	229700	11.49	11.62	1881	2132	0.86	0.93
1969.....	249700	261400	14.48	13.80	2311	2265	0.93	0.87
1970.....	286800	300900	14.77	15.11	2737	2849	0.94	0.95
1971.....	321800	336700	12.20	11.90	2984	3702	0.90	1.10
1972.....	383400	394500	19.14	17.17	3991	4783	1.04	1.21
1973.....	534800	544700	39.44	38.12	6197	6999	1.14	1.22
1974.....	791300	797300	48.02	48.32	7951	14168	1.01	1.74
1975.....	812400	825100	2.67	3.53	8670	13593	1.07	1.65
1976.....	923100	933900	13.63	13.09	10128	13623	1.10	1.46
1977.....	1041100	1070500	12.73	14.63	12120	13257	1.16	1.24
1978.....	1203200	1247600	15.53	11.54	12659	15054	1.05	1.21
1979.....	1526200	1569100	26.34	25.77	15244	19804	1.00	1.26
1980.....	1874700	1926900	22.83	22.88	20132	24961	1.07	1.30
1981.....	1854000	1912300	-1.09	-3.72	23293	24079	1.26	1.26
1982.....	1716200	1798000	-7.42	-4.99	20173	21069	1.13	1.17
1983.....	1666500	1735500	-2.89	-3.47	21399	16801	1.31	0.97
1984.....	1765400	1846200	5.94	4.38	27005	15210	1.53	0.82
1985.....	1780000	1876600	0.83	1.74	25639	14332	1.44	0.76

FONTE: International Financial Statistics
Yearbook 1986
OBS: inclui os países de economia

PERÍODO	EXPORTAÇÃO		IMPORTAÇÃO		SALDO DO BALANÇO COMERCIAL		QUANTIDADE (TON)		VALOR MÉDIO US\$ 100/T	
	US\$ 1.000 FOB	US\$ 1.000 FOB	US\$ 1.000 FOB	US\$ 1.000 FOB	100/100	100/100	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO
1958	1355487	941033	1085187	413554	279348	3619003	2767874	354.92	185.23	
1951	1719002	1724794	1947671	41268	-218087	4451489	10974491	364.68	154.44	
1952	1418117	1720250	1981825	-302133	-563738	4100189	11394704	345.87	150.17	
1953	1539321	1444883	1314467	374718	270454	4377109	11792927	351.62	97.07	
1954	1561834	1414687	1633539	147169	-71703	4289556	13445456	364.18	185.22	
1955	1423246	1103790	1706375	319456	116411	6186956	13945384	276.87	79.15	
1956	1481967	1045957	1233679	436812	243398	5751384	13948199	257.48	74.17	
1957	1391667	1285288	1428826	166319	-77219	7712625	13513662	140.43	95.11	
MÉDIA 1958 - 57	1492571	1297457	1504476	194914	-11905	5124567	12250202	306.16	108.85	
1958	1242985	1179318	1352881	63675	-109874	4297439	14202592	149.80	41.64	
1959	1241967	1210458	1374673	71519	-72564	9884392	14246619	129.70	84.37	
1960	1262772	1292820	1462138	-24048	-193366	10607865	15609773	119.61	42.12	
1961	1402978	1291829	1440994	111161	-57124	12714782	15458518	110.34	81.46	
1962	1214185	1304161	1475046	-89996	-240861	12360772	14725930	98.23	77.78	
1963	1496688	1293971	1486848	112509	-80348	14339431	17666198	99.47	73.25	
1964	1427790	1026365	1263451	243425	143389	14584198	18174281	98.02	59.78	
1965	1575479	940631	1076426	654848	472005	19481872	16433286	31.06	56.35	
MÉDIA 1958 - 65	1355329	1199945	1371419	155364	-16098	12764159	16159448	110.74	74.87	
1966	1741442	1383392	1476215	43858	-245227	20183129	19392354	84.62	67.21	
1967	1454817	1441266	1467429	212771	-13392	21147325	19941844	78.23	75.69	
1968	1481344	1455119	2131859	26775	-250575	23497217	23647771	89.19	78.45	
1969	2314189	1993242	2764856	317927	44573	30284741	24621174	76.52	89.96	
1970	2731922	2504876	2149243	232026	-119301	39049583	21973405	79.18	81.38	
1971	2901456	3247393	3761419	-343537	-797503	43824294	32921952	64.26	91.14	
1972	3991219	4232348	4743276	-241129	-792005	45813324	31427342	87.35	101.17	
1973	6199200	6192236	-891496	6942	-799774	84059168	47261251	94.77	124.62	
MÉDIA 1966 - 73	2927449	2346487	3236648	81162	-308911	35848258	29494322	83.24	98.54	
1974	7950996	12441328	14167937	-4696324	-2216911	78462209	54894083	101.34	256.27	
1975	4469944	12218349	13592483	-3548396	-4922519	92985225	53056175	93.24	278.14	
1976	10126383	12342882	13622897	-2254479	-3494314	89682983	61451730	112.93	200.45	
1977	12120875	17023412	13754974	96763	-1106861	81856125	82961487	143.07	193.73	
1978	12458746	13483146	15054270	-1024202	-2395376	87517056	87990451	144.45	194.04	
1979	1524377	10033861	19104312	-2139481	-4558935	94009688	75328499	155.54	249.87	
1980	20132481	22935149	24945550	-2432768	-4826149	109109450	71855402	144.53	319.48	
1981	23293835	27490540	24299834	1702453	-765679	123974187	84068059	147.44	344.81	
MÉDIA 1974 - 81	13774772	15754851	17117262	-1944079	-3242516	95204776	84088492	141.02	264.43	
1982	20175072	19249718	21649311	746873	-394749	119990283	80718367	148.14	319.43	
1983	21499314	15424925	18981251	4678389	5396242	114790387	59056431	184.35	289.24	
1984	27205336	13915821	19089411	10319513	11795495	141736363	53927558	198.53	257.76	
1985	25639311	13153191	14331435	12415508	11367174	146351343	68189113	175.19	239.44	
1986	22392401	14044204	15557293	1249677	4376184	133081379	60572847	147.24	231.77	



BIBLIOGRAFIA

1. AZEVEDO, Eliane. O balanço da paralisação. Navegação. Rio de Janeiro. (15):32-4, abr. 1987.
2. BAPTISTA, Paulo Nogueira. Dívidas externas dos Estados: reflexos da crise econômica na segurança internacional. Revista Brasileira de Política Internacional. Rio de Janeiro, 29(113-114):5-13, 1986.
3. BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Brazil: Foreign Sector Programme in 1983. Brasília, 1982. Original português.
4. BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 851. Brasília, 1983.
5. BRASIL. Escola de Guerra Naval. Guia para a elaboração de referências bibliográficas. Rio de Janeiro, 1981.
6. BRASIL. Escola de Guerra Naval. Guia para elaboração de teses e monografias. Rio de Janeiro, 1981.
7. BRASIL. Escola de Guerra Naval. A política, a estratégia e a manobra de crises. Rio de Janeiro, 1981.
8. BRASIL. Escola Superior de Guerra. Manual básico. Rio de Janeiro, 1986.
9. BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Planejamento. Brazil's III National Development Plan 1980-1985. [1979?]. Original português.
10. BREITINGER, Jacqueline. Greve - o movimento no mar. Portos e Navios. Rio de Janeiro, 30(332):12-6. 1987.
11. CAMINHA, João Carlos Gonçalves. Delineamentos da estratégia. Florianópolis, IOESC, 1980. 598p.
12. Can Reagan Resist Protectionist Forces?. The Wall Street Journal, 30 jul. 1984.
13. DENFIN NETTO, A. 1973/1983: Dez anos de crise e, apesar de tudo, crescimento. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Planejamento, 1983.
14. FLORES, Mario Cezar. Maritimidade: causa de progresso ou de risco? Segurança e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 31(190):78-90. 1982.
15. GALBRAITH, John Keneth. Economics and the public purpose. Boston, Houghton Mifflin, 1973. 334p.
16. HEIN, John. Origins of the New Protectionism. Economic Impact (3):33-8, 1983.
17. HORMATS, Robert D. The world economy under stress. Foreign Affairs. New York, 64(3):455-78, 1986.
18. KRUEGER, Anne O. Newly Industrializing Economies. Economic Impact, (4):26-32, 1982.

19. LACOUR-GAYET, Jacques. Histoire du Commerce. Paris, Editions SPID, 1952. t.5.
20. LIEBENSTEIN, Harvey. Economic Backwardness and Economic Growth. London. John Wiley & Sons, 1957. 295p.
21. MC PHERSON, M. Peter. Six Factors That Contribute to Development, in Economic Impact, (4):33-5), 1982.
22. MOREIRA, Benedito Fonseca. Comércio exterior brasileiro: situação e perspectivas. Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 1980.
23. MYRDAL, Gunnar. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. Tradução de N. Palhano. 2ª ed. Rio de Janeiro, Saga. 239 p.
24. PÉCORA, José Flávio. A situação econômica do Brasil e a estratégia do Governo para 1980/1985. Brasília, Presidência da República, Coordenadoria de Comunicação Social, Secretaria de Planejamento, 1981.
25. Protecionismo - Barreiras Não-Tarifárias. Informação Semanal - CACEX, Rio de Janeiro, 17(790):32-49. abr. 1982.
26. "Protecionismo nos EUA". Informação Semanal - CACEX. Rio de Janeiro, 19(882):13-6, jan. 1984.
27. Protectionism's Latest Guise Examined. The Journal of Commerce, 25 jul. 1984.
28. QUEIROZ, José Maria Vilar de. Dívida externa: um novo enfoque. Revista Brasileira de Política Internacional. Rio de Janeiro, 28(111-112):17-48, 1985.
29. SA, Antonio Luiz Franco de. Controle do tráfego marítimo no Atlântico Sul. Revista Marítima Brasileira. Rio de Janeiro, 89(4/6):53-63, 1969.
30. SIMONSEN, Mário Henrique. A dívida externa da América Latina. Rio de Janeiro, Confederação Nacional do Comércio. 1984.
31. VALENTE, Murillo Gurgel. A política de transportes marítimos no Brasil. Rio de Janeiro, Ministério dos Transportes. Serviço de Documentação, [197], 114 p.

NOTA DE EDIÇÃO

"O presente trabalho foi composto usando Processador de Texto WordStar versão 3.00, e impresso usando um Computador Cobra 210 e Impressora Cobra.5 x 16, comandados por Sistema Operacional SPM B.01".

Nesta composição foram utilizados 63 caracteres por linha e 32 linhas por página.

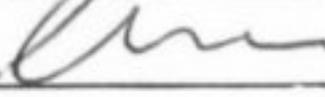
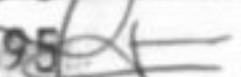
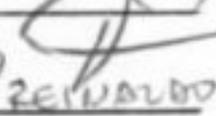
12

Rainho, Rene Luiz Cave

O aumento da importancia estrategica do comercio exterior em conjunturas criticas

3-B-34

DEVOLVER NOME LEIT. (1143/88)

30 ABR 88	 PM6-AZEVEDO
13 SET 88	
27 JUL 89	 CC EDUARDO
20 MAR 91	 CARLA MARTINI
25 MAR 88	 CMO/M/ TRINDADE
8 ABR 92	Removido el apus.
16 ABR 92	
27 MAI 1994	 COSTA LARA
05 MAI 1995	 CC SALGADO (81)
25 MAI 1995	CC REINADO  REINADO
28 NOV 1994	 CC PORTALS

ESTE LIVRO DEVE SER DEVOLVIDO NA ÚLTIMA
DATA CARIMBADA

30 JUN 88			
23 SET 88			
27 JUN 89			
20 MAR 91			
25 MAR 88			
27 MAI 1994			
05 MAI 1995			
25 MAI 1995			
28 NOV 194			

MINISTÉRIO DA MARINHA
ESCOLA DE GUERRA NAVAL
Biblioteca

Rainho, Rene Luiz Cave

O aumento da importancia estra-
tegica do comercio exterior em
conjunturas criticas

3-B-34

(1143/88)



00023990001143

O Aumento da importancia estrate
3-B-34