

09919703-0

Ens

INVESTIMENTOS E COMERCIO BRASIL-AFR

F-5397/EX 3



099197030



AP/COPED

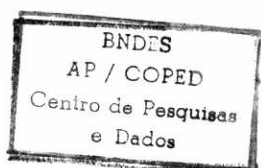
INVESTIMENTOS E COMÉRCIO BRASIL- ÁFRICA DO SUL: PRESENTE E FUTURO*

Armando Castelar
Maurício Mesquita Moreira**

*Artigo preparado para o seminário "Brasil-África do Sul", promovido pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, realizado no Rio de Janeiro, em setembro de 1996.

Os autores agradecem a colaboração de Márcia Maro da Silva na obtenção de diversos trabalhos e informações para a elaboração deste artigo, assim como a David Fig, Trevor Bell e Fabio Giambiagi.

** Economistas do BNDES e professores do Instituto de Economia da UFRJ.



Rio de Janeiro, agosto - 1996

B N D E S

AP / COPED

Centro de Pesquisas
e Dados

N.º REG. F. 5397/4.3

DATA: 04/12/96

Sumário

1. Introdução	5
2. Grandes Números e <i>Background</i> Macroeconômico	7
2.1. Brasil	7
2.2. África do Sul	10
3. Os Fluxos de Investimento	15
3.1. Brasil	15
3.2. África do Sul	26
4. Comércio Exterior	32
4.1. Os Anos da Industrialização por Substituição de Importações.	33
4.2. Os Anos da Liberalização Comercial	41
5. Observações Finais	50
Referências Bibliográficas	55

1. Introdução

A larga distância que separa a África da América do Sul talvez explique por que Brasil e África do Sul são dois países a respeito dos quais raramente se pensa em conjunto. Mesmo dentro de cada um deles, a atenção normalmente se volta muito mais para seus problemas internos e as possibilidades de parceria com os países do Norte do que para o estreitamento das relações entre si.¹ Não obstante, apesar das milhares de milhas que os separam, há um enorme conjunto de semelhanças entre ambos.

Como se vê na Tabela 1, Brasil e África do Sul têm praticamente a mesma renda *per capita*, seja ela medida pelos métodos tradicionais ou levando em conta a paridade do poder de compra. Além disso, e ainda que o Brasil tenha sete vezes a área e quatro vezes a população da África do Sul, ambos são ricos em recursos naturais, são potências regionais, liderando os blocos de comércio de que participam – respectivamente, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Southern Africa Customs Union (Sacu) – e apresentam um razoável nível de industrialização.² Os dois também compartilham características pouco desejáveis, apresentando as piores distribuições de renda no universo de países analisado pelo Banco Mundial (1996), altas taxas de analfabetismo e índices de mortalidade infantil superiores aos de países de renda mais baixa. Não menos importante, tanto Brasil como África do Sul apresentaram desde 1980 um desempenho medíocre em termos de crescimento do PIB.

Há também duas diferenças evidenciadas pelos indicadores da Tabela 1 que cabe registrar. Primeiro, a África do Sul é ainda um país bem mais rural que o Brasil, com metade de sua população vivendo no campo, em contraste com uma parcela de 23% da população brasileira que permanece fora dos centros urbanos. Talvez por isso, a taxa de crescimento demográfico seja maior naquele do que neste país. Outra diferença importante é que a África do Sul foi historicamente mais bem-sucedida em manter o equilíbrio macroeconômico doméstico, como refletido nas taxas de inflação significativamente mais baixas que as brasileiras. Contudo, com o Plano Real e a queda da inflação no Brasil, os dois países ficaram mais próximos também nesse aspecto.

Brasil e África do Sul vêm passando por profundas transformações, com a adoção de regimes políticos democráticos, a priorização da estabilidade macroeconômica como base para o desenvolvimento sustentado, o abandono da estratégia de indus-

1 Uma notável exceção é Fig (1992).

2 Como colocado por McGowan (1993, p. 36-37): "As a semi-peripheral member of the world system and a regional superpower, South Africa has played a role in the international political economy similar to the roles played by Mexico and Brazil in Central and South America..."

Tabela 1
Brasil-África do Sul: Indicadores Básicos

	<i>Brasil</i>	<i>África do Sul</i>
Área (km ²)	8.512	1.221
População (1994, milhões de habitantes)	159,1	40,5
Taxa de Crescimento Demográfico (%) – 1980/90	2,0	2,4
– 1990/94	1,7	2,2
Proporção de População Urbana (%) – 1980	66	48
– 1994	77	50
PIB <i>per capita</i> em Dólares (1994)		
Dólar Norte-Americano (US\$)	2.970	3.040
Dólar Internacional (PPP \$) ^a	5.400	5.130
PIB <i>per capita</i> em Poder de Compra (Estados Unidos = 100) – 1987	24,2	23,9
– 1994	20,9	19,8
Taxa de Crescimento do PIB <i>per capita</i> (%) – 1980/93	0,3	-0,2
– 1985/94	-0,4	-1,3
Participação da Indústria de Transformação no PIB (%) – 1980	33,0	23,0
– 1994	25,0	23,0
Taxa Média Anual de Inflação (deflator do PIB, %) – 1970/80	38,6	13,0
– 1980/93	423,4	14,7
– 1995	67,3	8,7
Indicador de Competitividade (<i>rank</i> entre 48 países, 1995)	37	42
Esperança de Vida ao Nascer (1994, anos)	67	64
Taxa de Analfabetismo (1995, %)	17	18
Índice de Desenvolvimento Humano (1993) – Valor	0,796	0,649
– Posição no <i>Ranking</i>	58	100
Mortalidade Infantil (por mil nascimentos vivos) – 1980	74	67
– 1994	56	50
Índice de Gini	63,4	58,4

Fontes: Banco Mundial (1995 e 1996), IMD (1995) e Pnud.

^a Valores calculados com base na paridade do poder de compra, de forma a igualar o nível de preços entre todos os países considerados na amostra do Banco Mundial.

trialização por substituição de importações (SI) e a busca de uma melhor distribuição de renda. Para que essas transformações sejam bem-sucedidas, é necessário que ambos se integrem eficientemente nos fluxos internacionais de comércio e investimento.

O objetivo deste trabalho é avaliar o estado dessa integração e as perspectivas dos dois países no que tange à sua inserção nos fluxos de comércio e investimento. Em particular, procura-se responder a duas questões. Primeiro, como têm evoluído nos últimos anos o comércio exterior e o investimento estrangeiro no Brasil e na África do Sul em geral e entre si em particular? Segundo, quais as tendências nessas áreas nos dois países e em que medida aumentos nos fluxos de comércio e investimentos podem contribuir para a superação das dificuldades que eles enfrentam?

A próxima seção apresenta, resumidamente, os grandes números e discute a evolução recente das economias sul-africana e brasileira. A terceira seção examina os fluxos de investimentos diretos para e a partir dos dois países. As relações comerciais de Brasil e África do Sul com o resto do mundo são discutidas na Seção 4. A última seção conclui o trabalho, discutindo os desafios que se colocam para os dois países e avaliando o papel do comércio exterior e dos investimentos estrangeiros na sua superação.

2. Grandes Números e *Background* Macroeconômico

2.1. Brasil

Como ilustrado na Tabela 2, o Brasil apresentou ao longo do século XX um desempenho econômico bastante favorável. Assim, até à década de 70 o PIB cresceu a taxas elevadas, com significativa expansão da indústria de transformação. A taxa de investimento também aumentou até meados dessa década, tendo a inflação se mantido em níveis que, frente à experiência do período 1979/93, poderiam ser considerados moderados.

Em 1981/92, contudo, a economia brasileira ficou estagnada, com a inflação acelerando-se e o PIB crescendo em média 1,3% a.a., abaixo da taxa de crescimento demográfico, que se situou em 1,9% a.a. O setor industrial foi especialmente afetado, com uma produção em 1992 inferior ao nível atingido em

Tabela 2
Brasil: Indicadores Macroeconômicos – 1908/95

(Em %)

Período	Crescimento do PIB ^a	Crescimento da Indústria de Transformação ^a	Taxa de Investimento (% do PIB) ^b	Deflator Implícito do PIB ^c
1908/47	4,4	5,9	n.d.	n.d.
1948/55	6,4	8,4	14,2	14,0
1956/64	7,5	9,2	13,6	40,2
1965/73	9,7	11,4	16,1	28,3
1974/79	6,4	6,2	24,2	41,3
1980/92	1,9	-0,5	21,9	554,3
1993	4,2	8,1	20,0	2.072,0
1994	5,8	7,7	20,8	2.295,0
1995 ^d	4,1	1,6	19,7	67,3

Fontes: Moreira (1995a) e IBGE (1994 e 1995).

^aObtido por mínimos quadrados.

^bEm valores correntes, médias aritméticas.

^cMédias aritméticas.

^dPreliminar.

1980. A indústria de transformação, em particular, apresentou um declínio médio anual de 0,5% a.a., contrastando fortemente com o crescimento médio anual de 8,7% experimentado nos anos 70. Como resultado, sua participação no PIB declinou de 34% em 1980 para 25% em 1992.

A inflação, que se acelerara na década de 70, praticamente ficou fora de controle em 1981/92. No início desse período, o elevado déficit público e o esforço para obter uma desvalorização real do câmbio, em uma economia que há anos vinha sofisticando seus mecanismos de indexação, provocaram elevações discretas nas taxas de inflação. Em 1986 foi lançado o Plano Cruzado, que através de um congelamento de preços tentou lidar com a inércia inflacionária. Como pouco foi feito para eliminar o déficit público ou gerir a demanda agregada de forma mais austera, a inflação logo retornaria com fôlego redobrado. Quatro outros planos heterodoxos de estabilização seriam subsequenteemente adotados, dois ainda durante a administração Sarney, em 1987 (Plano Bresser) e 1989 (Plano Verão), e outros dois durante o governo Collor, em 1990 e 1991. Todos tiveram curta sobrevida.

Essa mistura de crescimento baixo e irregular, inflação alta e em aceleração, congelamentos de preço e quebras de contrato, elevados déficits públicos, endividamento crescente do Estado e elevadas taxas de juro levou a uma significativa contração da formação bruta de capital fixo. Assim, a taxa de investimento, medida a preços constantes de 1980, caiu de uma média de 23,3% do PIB nos anos 70 para 18,2% nos anos 80 e apenas 14,6% no início dos anos 90 (1990/92). A qualidade do investimento também se deteriorou, com menor proporção do gasto de capital sendo aplicada em máquinas e equipamentos, particularmente bens de capital importados.

A saída para esse ambiente econômico conturbado começou a ganhar corpo em 1990, quando o país iniciou um amplo conjunto de reformas estruturais orientadas para reduzir a intervenção estatal na economia e liberalizar os mercados. Dentre estas políticas, destacam-se a abertura comercial, a desregulamentação e a privatização, que formaram a base sobre a qual se lançou um programa de estabilização bem-sucedido em julho de 1994 (comentado a seguir). Seu papel mais importante, porém, tem sido o de expandir a oferta doméstica, processo que teve início com o significativo aumento de produtividade alcançado desde 1990. A estes, contudo, é necessário ainda adicionar uma recuperação mais significativa do investimento, de forma que se possa conciliar aumento do produto com geração de empregos.³

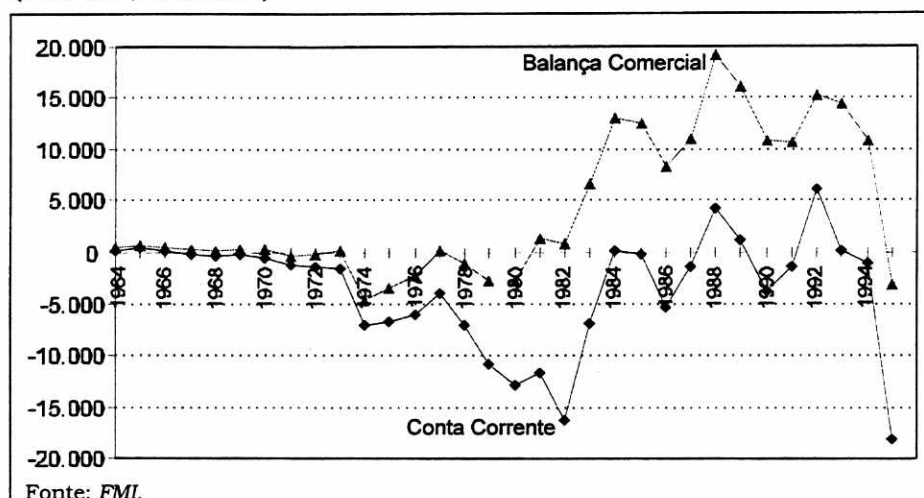
3 A Subseção 4.1 discute o processo de liberalização das importações no Brasil, enquanto na Subseção 3.1 apresentam-se algumas medidas de desregulamentação e privatização mais diretamente relacionadas com a atração de investimentos externos. Uma descrição mais detalhada desses processos pode ser obtida em Moreira e Correa (1996) e Pinheiro (1996).

Com o processo de reformas estruturais já em andamento, o quadro de deterioração econômica começou a dar sinais de reversão em 1993. Em 1993/95, o PIB cresceu 15%, ou 10,2% em termos *per capita*, com a indústria de transformação experimentando uma expansão de 19,1%. A taxa de investimento também subiu, alcançando 15,8% do PIB em 1995. A produtividade da mão-de-obra, que havia praticamente estagnado nos anos 80, cresceu significativamente nesse período (31,2%). Desde o lançamento do Plano Real, em julho de 1994, a melhora no lado real da economia foi complementada pela redução da inflação e o estabelecimento de um ambiente macroeconômico de menor incerteza, com o sistema de preços recuperando suas funções na alocação de recursos, em grande medida perdidas na fase de altíssima inflação. Em 1995, o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) calculado pela Fundação Getúlio Vargas subiu apenas 14,8%, a mais baixa taxa desde 1957.

Esse esforço bem-sucedido de estabilização enfrentou uma série de percalços advindos da combinação explosiva – nos primeiros momentos de implementação do Plano – de um ganho significativo de salário real, derivado da queda abrupta da inflação, associado à volta do crédito ao consumidor e à apreciação da taxa de câmbio. A valorização do real foi decisiva para manter a estabilidade dos preços dos bens comercializáveis. Levando-se em consideração a cesta de moedas dos mais importantes parceiros comerciais do Brasil, o real valorizou-se 28,9% em termos reais de 1992 a 1995. Esses fatores deram novo impulso à recuperação iniciada em 1993. Em 1994, o crescimento anual do PIB acelerou-se, passando de 4,1% no primeiro semestre para 5,7% no segundo. No primeiro trimestre de 1995 a economia estava claramente superaquecida, com o PIB aumentando 10,1% com relação ao primeiro trimestre de 1994, taxas cuja magnitude não era compatível com o esforço de estabilização. Além disso, o aumento substancial da produção, amplamente derivado da diminuição da capacidade ociosa, não conseguiu acompanhar o crescimento da absorção. Como reflexo do crescimento acelerado, da apreciação da taxa de câmbio e da consolidação dos canais de distribuição, que seguiu com atraso a liberalização das importações iniciada no final dos anos 80, as importações brasileiras deram um salto em 1993/95, alcançando um total de US\$ 33,1 bilhões em 1994 e chegando a US\$ 49,6 em 1995 (60,7% e 140,8% acima do nível atingido em 1992).

Com isso, os elevados excedentes comerciais que o Brasil costumava apresentar desde o início da década de 80 transformaram-se, no final de 1994, em déficits igualmente elevados (ver Gráfico 1). Desta forma, ao final de 1994 e início de 1995, o país foi capaz de impedir o aparecimento das taxas de inflação às custas de uma brutal deterioração da balança comercial. O início da crise no México tornou claro que não ia ser fácil para o Brasil financiar um grande déficit das suas contas. Em março de 1995, o governo reagiu, restringindo a demanda agregada com o aumen-

Gráfico 1
Brasil: Balança Comercial e Conta Corrente - 1964/95
 (Em US\$ Milhões)



to dos juros, a contração do crédito interno e a desvalorização do câmbio (cerca de 8%). Resultados não tardaram a aparecer. O PIB caiu, respectivamente, 2,7% e 1,2% no segundo e terceiro trimestres de 1995 (taxas de crescimento corrigidas para efeitos de sazonalidade) e o índice de desemprego subiu de 4% para 5% (taxa dessazonalizada) neste período. Os impactos sobre a balança comercial demoraram mais um pouco para aparecer, mas a partir de setembro os déficits mensais entraram numa trajetória cadente, saindo de um patamar de US\$ 1 bilhão em setembro para um superávit de US\$ 365 milhões em maio de 1996. Frente a estes resultados, o governo começou a afrouxar gradualmente, já no segundo semestre 1995, a política monetária, de forma a evitar um *overshooting* em termos de queda no nível de atividade.⁴ A previsão para 1996 é de crescimento moderado, em torno de 2,8% (*Boletim Ipea*), abaixo dos 4,2% de 1995, mas uma taxa que tende a consolidar o esforço de estabilização, particularmente do ponto de vista do equilíbrio externo.

2.2. África do Sul

Como se vê na Tabela 3, o desempenho da economia sul-africana desde 1919 também foi excepcional: de 1919 a 1970, a taxa média anual de crescimento se situou em 5,3%. Porém, a partir da primeira metade da década de 70 o crescimento do PIB começa a se desacelerar, processo que se acentua na segunda metade da década, resultado que alguns autores atribuem à deterioração das condições políticas e ao início de sanções internacionais a partir dos conflitos em Soweto, em 1976. A despeito dos bons resultados em 1980/81, quando o PIB cresceu, em

4 A taxa de juros do Over/Selic, ditada pelo Banco Central, caiu, em 1995, de 4,26% em abril para 2,77% em dezembro, chegando a 1,92% em julho de 1996 (taxas em termos nominais).

Tabela 3
África do Sul: Crescimento do PIB - 1919/95

(Em %)				
<i>Período</i>	<i>Taxa de Crescimento do PIB</i>	<i>Taxa de Crescimento da Indústria de Transformação</i>	<i>Taxa de Investimento (% do PIB)</i>	<i>Deflator do PIB</i>
1919/29	5,0			
1929/39	5,8			
1939/49	5,8			
1950/60	4,4			
1960/65	6,0			
1965/70	5,4	7,4	26,0	4,5
1970/75	4,0	5,9	28,6	11,0
1975/80	2,8	5,6	28,4	13,7
1980/85	1,1	1,3	26,6	15,4
1985/90	1,4	1,2	19,6	15,7
1990	-0,3	-2,3	17,6	15,1
1991	-1,0	-4,5	16,9	13,5
1992	-2,2	-3,2	15,9	12,4
1993	1,1	-0,1	16,0	11,1
1994	2,3	2,6	18,1	10,4
1995	3,3	8,7	19,3	8,7

média, 6% a.a., o país entraria na década de 80 em um ciclo recessivo do qual ainda não se recuperou inteiramente.

Assim, no período 1982/93 o PIB cresceu, em média, apenas 0,6% a.a., com uma queda acumulada do produto *per capita* de 21,4%. A indústria de transformação, que vinha se expandindo a taxas bem superiores às do resto da economia, foi particularmente afetada: a taxa de crescimento do setor manufatureiro caiu abruptamente de uma média anual de 6,3% no período 1965/80 para pouco mais de 1% na década de 80. O pico da produção manufatureira se deu em 1989, com a indústria de transformação apresentando significativa contração em 1990/93.

Ao contrário do Brasil, a África do Sul foi historicamente um país de inflação bastante baixa. Medida pelo deflator implícito do PIB, ela ficou na faixa de 2,9% a 7,5% no período 1965/71, subiu discretamente para 11% em 1972 e 18,3% em 1973, mas caiu em meados da década de 70, para subir outra vez ao seu final, atingindo 23,6% em 1980, o nível mais elevado em todo o período 1965/95. Apesar da complexa situação política e das condições internacionais adversas, o South African Reserve Bank (Sarb) manteve uma significativa independência e o compromisso com a estabilidade de preços, adotando uma austera política monetária a partir de 1989/90, o que contribuiu para reduzir a inflação de 17,2% em 1989 para 8,7% em 1995, a menor desde 1971.

A África do Sul apresentou no período 1965/85 taxas de investimento bastante elevadas, que superaram em muito os valores observados no Brasil e explicam em grande parte a boa qualidade da infra-estrutura do país. Com a deterioração das condições econômicas domésticas, as sanções internacionais, a elevação dos juros e o aumento da instabilidade política, a taxa de investimento caiu quase continuamente a partir de 1982, apesar de uma tímida recuperação em 1988/89. Em 1992/93, com uma taxa de investimento 12,5 pontos percentuais abaixo dos níveis observados na década de 70, o investimento atingiu seu ponto mais baixo desde 1965.

Um aspecto particularmente negativo da economia sul-africana nesse período foi a quase estagnação dos níveis de produtividade na indústria de transformação. Em 1960/72, a produtividade da mão-de-obra cresceu rapidamente, enquanto a do capital permaneceu constante. Já em 1972/90, a produtividade do capital caiu quase 3% a.a., com o crescimento da mão-de-obra declinando para apenas 1% a.a. Ao todo, a produtividade total dos fatores cresceu a taxas decrescentes na década de 70 e declinou na de 80, aumentando em média apenas 0,5% a.a. no período 1974/93 [Banco Mundial (1994, p. 5)]. Assim, a despeito dos elevados investimentos feitos ao longo dos últimos 30 anos, tanto a produtividade na agricultura quanto na indústria sul-africanas são relativamente baixas.⁵

A partir do segundo trimestre de 1993 a economia sul-africana iniciou um processo de recuperação que levou a um crescimento acumulado de 9,5% do primeiro trimestre desse ano ao último de 1995. A recuperação seria originalmente puxada pela expansão das exportações e do consumo do governo e, posteriormente, sustentada pela recuperação dos gastos com investimento, que chegou a 5% em 1994, devido aos altos níveis de inversões de duas estatais (a Telkom, empresa de telecomunicações, e a Eskom, de eletricidade). A retomada do crescimento se deu em todos os setores industriais e de serviços, ainda que os setores agrícola e de mineração tenham apresentado retrações em 1995. A indústria de transformação, que em 1993 ainda apresentou queda de produção, voltaria a se expandir em 1994 e registrou forte crescimento em 1995, retornando ao nível observado em 1989.⁶

O período mais recente também registrou uma melhoria das contas do setor público, com a progressiva redução do déficit de 8,5% do PIB em 1992/93 para cerca de 5,4% em 1995/96, em larga medida como resultado do aumento das receitas fiscais de

5 Brent (1996, p. 115) menciona, por exemplo, que os trabalhadores da indústria automobilística são três vezes mais produtivos no México do que na África do Sul.

6 Não obstante, a indústria de transformação ainda se apresentou, em 1995, com uma queda acumulada de 9,95% em termos *per capita*.

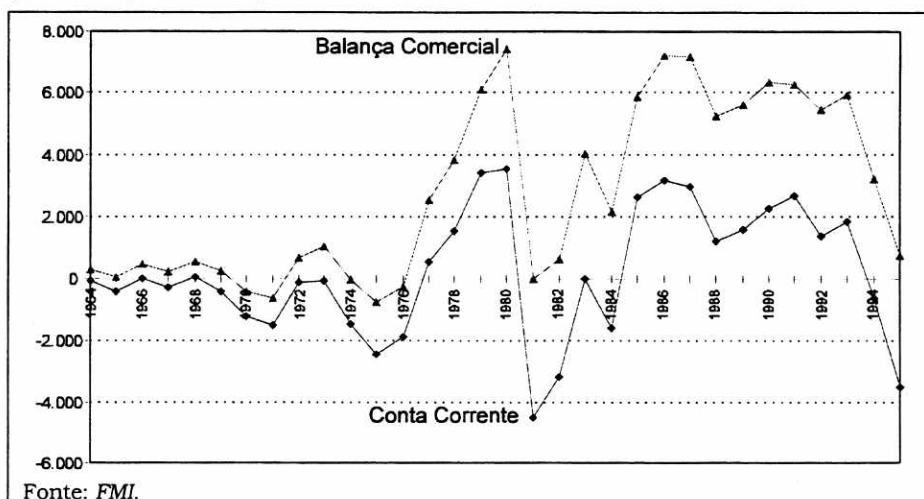
25,6% do PIB em 1992/93 para 26,8% em 1994/95, pouco abaixo dos 27,1% do PIB observados em 1989/90 [South Africa (1996)].

Como no Brasil, a recuperação econômica e a redução de barreiras às importações levaram a mudanças nas contas externas, com o crescimento das importações superando em muito o das exportações (ver Seção 4). Assim, enquanto as exportações, que em 1994 ficaram estagnadas, tiveram um aumento expressivo de 8% em 1995, as importações vêm crescendo cerca de 16% a.a. desde 1993. Os déficits em conta corrente registrados a partir de 1994, os primeiros em muitos anos (ver Gráfico 2), vêm sendo cobertos por investimentos de portfólio, que cresceram significativamente após as bem-sucedidas eleições presidenciais de abril de 1994 – a África do Sul registrou uma entrada líquida de capitais de R 31 bilhões de meados de 1994 ao final de 1995.

Também no que tange à geração de postos de trabalho no setor formal da economia, a situação na África do Sul é bastante semelhante à brasileira. A retomada do crescimento, muito bem-vinda após vários anos de estagnação, tem se processado a taxas bastante inferiores às alcançadas historicamente e sido insuficiente para criar vagas aos novos entrantes no mercado de trabalho e àqueles que vêm sendo deslocados pelo processo de reestruturação empresarial. O emprego formal no setor não-agrícola declinou em todo o período 1989/94 e aumentou em pouco mais de 50 mil vagas em 1995 [South Africa (1996)]. Como no Brasil, o excesso de trabalhadores tem sido absorvido pelo setor informal.

O desemprego permanece como uma grande preocupação na África do Sul, atingindo 41% da população negra e sendo ainda mais alto entre os mais jovens [Brent (1996)].⁷ Como observado

Gráfico 2
África do Sul: Balança Comercial e Conta Corrente – 1964/95
(Em US\$ Milhões)



7 Spence (1996, p. 11) avalia a taxa de desemprego no setor formal como sendo de 43%.

por Blumenfeld (1995, p. 176), a longa e persistente deterioração do desempenho da economia sul-africana fez com que, a despeito da boa *performance* das exportações, da disponibilidade de recursos naturais, de toda a riqueza acumulada, da boa infra-estrutura e apesar de nos últimos anos uma classe média ter emergido entre a população negra, o desemprego e o nível de pobreza aumentaram e o padrão de vida decaiu substancialmente nos últimos 20 anos.

Três acontecimentos recentes merecem ainda ser destacados. Primeiro, a significativa desvalorização do *rand* a partir do início de 1996, que chegou a 19,1% de fevereiro a abril, sem que se conseguisse alcançar a um novo ponto de estabilidade, com a moeda continuando a perder valor em julho e agosto. O “bem-sucedido” ataque ao *rand* demonstra uma certa intranquilidade dos investidores com a situação política e econômica na África do Sul, mas na visão de alguns analistas “the depreciation will not cause lasting damage to the South African economy” [Morgan Stanley (1996)]. Em particular, deve-se esperar que a desvalorização do *rand* dê novo alento às exportações de manufaturados.

Segundo, a economia dá sinais de manter um crescimento moderado, que no primeiro trimestre de 1996 chegou a uma taxa anualizada de 3,3%. Para o ano como um todo as previsões são de uma expansão na faixa de 4%, acima, portanto, da observada em 1995, com a indústria de transformação e os setores exportadores apresentando desempenho especialmente favorável [Morgan Stanley (1996)].

Terceiro, a observância de uma política monetária austera e a manutenção pelo African National Congress (ANC) de uma política fiscal voltada para a redução do déficit têm permitido novas quedas da taxa de inflação, que em maio chegou a 5,9% no acumulado de 12 meses, mostrando que a economia tem resistido às pressões inflacionárias resultantes da desvalorização cambial. Para isso contribuiu a elevada taxa de juros, que, ainda que em queda, estava em 13,6% reais em maio de 1996.

A Tabela 4 mostra que a estrutura produtiva da África do Sul é bastante semelhante à do Brasil, embora apresente um setor agrícola menos importante e um setor de extrativa mineral bem mais relevante, ainda que várias atividades industriais sejam relacionadas com a transformação de produtos agrícolas. O setor industrial (englobando indústria de transformação, eletricidade/gás/água e construção civil) responde por parcelas elevadas e equivalentes nos dois países.

Outra semelhança entre as economias brasileira e sul-africana é a relevância das empresas estatais, que, como indicado na Tabela 5, são mais importantes na África do Sul, com algumas estimativas sugerindo que elas respondem por 52% do estoque

Tabela 4
África do Sul e Brasil: Produto Interno Bruto por Setor – 1994

<i>Setor</i>	<i>África do Sul^a</i>	<i>Brasil^b</i>
Agricultura	5,1	14,3
Extrativa Mineral	9,7	1,2
Indústria de Transformação	24,2	22,9
Eletricidade/Gás/Água	4,8	5,5
Construção	2,9	7,7
Comércio	15,0	7,1
Transporte e Comunicações	7,9	5,7
Finanças/Seguros/ <i>Real State</i>	15,3	15,8
Serviços Pessoais/ <i>Welfare</i>	1,9	c
Administração Pública	14,4	10,4
Outros Produtores	2,2	18,3 ^c
Serviços Financeiros Estimados	-3,5	-8,8
PIB a Custo de Fatores	100,0	100,0

Fontes: *Economist* (1996) e IBGE.

^aA preços constantes de 1990.

^bEm valores correntes.

^cServiços Pessoais/*Welfare* incluídos em Outros Produtores.

Tabela 5
Importância das Empresas Estatais nas Economias Brasileira e Sul-Africana – 1978/91

(Em %)

	<i>Brasil</i>		<i>África do Sul</i>	
	<i>1978/85</i>	<i>1986/91</i>	<i>1978/85</i>	<i>1986/91</i>
Participação no PIB Não-Agrícola	5,5	9,5	14,7	15,7
Participação no Investimento Interno Bruto	26,3	15,2	21,0	15,5

Fonte: *Banco Mundial* (1995).

de capital do país [Brent (1996, p. 123)]. É interessante observar, contudo, que, a despeito dessa maior importância do setor estatal, a privatização tem avançado bem mais no Brasil do que na África do Sul.

3. Os Fluxos de Investimento

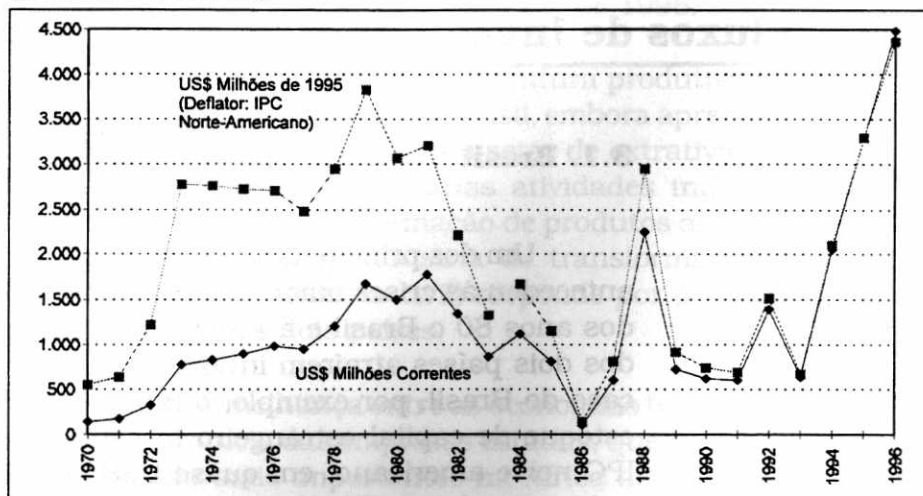
3.1. Brasil

Um dos principais sucessos do processo de SI, na fase que antecedeu às crises macroeconômicas que afetaram desde início dos anos 80 o Brasil e a África do Sul, foi a grande capacidade dos dois países atraírem investimentos diretos estrangeiros. No caso do Brasil, por exemplo, o Banco Central estima o valor do estoque de capital estrangeiro investido no país, corrigido pelo IPC norte-americano, em quase US\$ 90 bilhões (não incluindo aplicações de portfólio).

Como se vê no Gráfico 3, os investimentos diretos estrangeiros no Brasil mantiveram-se altos e crescentes até o início da década de 80, atingindo US\$ 1,8 bilhão em 1981 (US\$ 3,2 bilhões a preços de junho de 1995). Com a desaceleração do crescimento e o aumento da inflação, as aplicações de capital estrangeiro caíram significativamente, como ocorreu com o investimento agregado. O recorde de baixa em todo o período 1970/96 foi atingido em 1986, quando o volume de investimentos diretos líquidos no Brasil somou apenas US\$ 104,8 milhões. Desde 1994, contudo, observa-se uma substantiva recuperação do investimento direto estrangeiro no Brasil, que no *primeiro semestre* de 1996 atingiu US\$ 4,4 bilhões, mais do que em todo o ano de 1995 e quase sete vezes o volume registrado em 1993.

A vigorosa retomada dos investimentos estrangeiros no Brasil se explica principalmente pelo sucesso do Plano Real em seus primeiros dois anos de existência e pela ênfase dos últimos três governos na adoção de reformas liberais, como a liberalização comercial e a privatização. Além disso, diversas medidas foram tomadas para tornar o país mais atrativo aos investidores estrangeiros, incluindo a redução de impostos pagos sobre remessas de lucros e dividendos, o acesso a crédito para exportação, o acesso direto ao mercado de capitais brasileiro, a autorização para participar em alguns setores anteriormente restritos e a redução do número e rigor dos limites à importação de tecnologia. A aprovação da Lei das Patentes, em 1996, também atendeu a uma antiga reivindicação dos investidores estrangeiros. A redução do conteúdo nacional mínimo para o acesso ao financiamento público de 85% para 60% foi outro passo importante no sentido de reduzir a intervenção do Estado na atividade produtiva e tornar o país mais atraente para o capital estrangeiro.

Gráfico 3
Investimento Direto Estrangeiro Líquido no Brasil -
1970/Junho 1996
(Em US\$ Milhões)



O ano de 1995 também se caracterizou pela aprovação de várias emendas à Constituição de 1988, que abrem diversos setores à participação do capital privado em geral e estrangeiro em particular:⁸

a) O monopólio da Telebrás no setor de telecomunicações caiu, isto é, o governo federal não está mais restrito a dar concessões para explorar serviços de telecomunicações apenas a empresas estatais. Concessões para a exploração da telefonia celular serão leiloadas ainda em 1997, com diversos consórcios tendo se formado para participar. Em todos os consórcios estão presentes uma ou mais empresas estrangeiras.

b) Os governos estaduais não estão mais obrigados a distribuir gás encanado diretamente ou através de companhia pública, o que agora pode ser feito por companhia privada. Estão sendo iniciadas as obras para a construção de um gasoduto da Bolívia à cidade de São Paulo, com o consórcio responsável por esse empreendimento registrando firme participação de investidores estrangeiros.

c) Uma emenda ao parágrafo I do artigo 177 da Constituição descontinuou o monopólio público na indústria petrolífera, isto é, na exploração, extração, refino, importação, exportação e transporte de petróleo e gás, permitindo que companhias privadas invistam em atividades atualmente reservadas à Petrobrás. Espera-se que as várias empresas estrangeiras que atuam há anos na distribuição de derivados de petróleo também passem a atuar nas demais atividades do setor.

d) Também foi eliminada a distinção entre companhias brasileiras e companhias brasileiras de capital nacional, bem como o tratamento diferenciado que recebiam (parágrafo IX do artigo 170, artigo 171 e subparágrafo 1 do artigo 176 da Constituição). Portanto, qualquer companhia constituída sob as leis brasileiras, e com sede e administração no Brasil, é agora considerada brasileira. Com isso, por exemplo, todas as companhias brasileiras têm direitos iguais para pesquisar e explorar recursos minerais e hídricos. Esta mudança será particularmente importante para facilitar a participação estrangeira na privatização de estatais dos setores de mineração e de energia elétrica.

Os elevados investimentos diretos estrangeiros realizados no Brasil durante o primeiro semestre de 1996 já refletem o impacto das reformas. Do total de US\$ 4,48 bilhões investidos, US\$ 3,58 bilhões foram absorvidos por 77 grandes empresas, tendo o setor de serviços recebido a maior parcela desses grandes investimentos (Tabela 6). Os demais US\$ 900 milhões foram destinados a companhias de pequeno e médio portes.

8 Para uma discussão mais detalhada das reformas constitucionais, ver Piccinini (1995).

O grande responsável por este significativo resultado no primeiro semestre de 1996, e em parte pelo perfil setorial desse investimento, foi o Programa Nacional de Desestatização (PND). Assim, a privatização da Malha Oeste da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e da Light renderam investimentos estrangeiros de US\$ 1,3 bilhão. Essa entusiasmada participação de investidores estrangeiros na privatização brasileira é um dado relativamente novo. Em particular, observou-se no primeiro ano e meio do governo Cardoso, pela primeira vez desde o início da privatização brasileira, uma participação importante do capital estrangeiro, que respondeu por 41,4% das receitas totais do PND no período.

Em comparação, no total de vendas registradas pelo PND de 1991 até o primeiro semestre de 1996, totalizando US\$ 12,3 bilhões, os investidores estrangeiros aparecem em um distante terceiro lugar, respondendo por 15,1% dos resultados. Há várias explicações para o fato de, após uma participação tão apagada, o capital estrangeiro ter demonstrado um renovado interesse na privatização brasileira:

a) Até a bem-sucedida implantação do Plano Real, os investidores estrangeiros demonstravam uma justificada falta de confiança na gerência macroeconômica brasileira.

b) A privatização começou no Brasil pelos setores de siderurgia e petroquímica, em que os investidores demonstraram ter pouco interesse, em parte devido aos problemas que estes ramos industriais vêm enfrentando a nível internacional, com grande oferta e demanda declinante, além de serem objeto de crescentes (e caras) regulamentações ambientais. A privatização de setores como ferrovias e, principalmente, serviços públicos tem gerado maior interesse dos investidores estrangeiros, e até mesmo setores aparentemente pouco atraentes como água e saneamento têm despertado o interesse desses investidores.

c) Até 1994, a participação estrangeira também foi desestimulada pela expectativa dos bancos estrangeiros quanto às negociações da dívida externa.

d) Contribuiu ainda para desestimular a participação de estrangeiros na privatização brasileira o desconto de 25% do valor de face incidente sobre os títulos da dívida externa, revogado em 1994.

e) Também até 1994, imperou no programa de privatização o limite de 40% para a participação de estrangeiros no capital votante das empresas privatizadas, de forma que investidores estrangeiros não podiam adquirir o controle acionário das companhias vendidas. Com a revogação desta regra, os investidores estrangeiros puderam adquirir o controle tanto do Malha Oeste da RFFSA quanto da Light.

Tabela 6
Investimentos Diretos no Brasil no Primeiro Semestre de 1996^a

(Em US\$ Milhões)	
<i>Setor</i>	<i>Ingresso</i>
Agricultura (Sementes)	18
Extração de Petróleo e Gás Natural	47
Indústria de Transformação	1.065
Fumo	250
Metalurgia/Siderurgia	190
Eletroeletrônica	171
Produtos Alimentícios	84
Autopeças	73
Química	71
Embalagens	65
Outras Indústrias (Instrumentos Óticos e Fotográficos)	58
Têxtil	46
Transformação de Minerais Não-Metálicos	39
Mecânica	10
Produtos Farmacêuticos	10
Serviços	2.444
Energia Elétrica	1.177
Holding – Controladora de Participações Societárias	615
Bancos	272
Comércio (Importação e Exportação)	180
Distribuidora de Gás (GLP)	62
Comércio Imobiliário	51
Outras Instituições Financeiras	47
Serviços Técnicos e Auditoria	18
Seguros	11
Locação e Arrendamento de Veículos	11
Atividades Não Caracterizadas	16
Total	3.590

Fonte: Banco Central, apud Gazeta Mercantil (07.08.96, p. B1).

^aInclui apenas aplicações em empresas que receberam investimentos acima de US\$ 10 milhões.

f) Outro fator importante foi a discriminação contra empresas estrangeiras resultante do artigo 171 da Constituição de 1988, revogado em 1995.

g) No princípio do PND, grande número de ações legais foram iniciadas antes e após cada leilão de privatização, aumentando a incerteza quanto aos termos em que este se realizaria, mas tal fenômeno perdeu importância com a consolidação do Programa.

Também se destacam entre as 77 grandes operações mencionadas acima a compra de bancos brasileiros por estrangeiros, um dos sinais claros de que com a estabilização e a crescente integração da economia brasileira à do resto do mundo, incluídos aí um elevado volume de investimentos financeiros, tem crescido

o interesse de bancos estrangeiros em operar no Brasil. Da mesma forma, 17 dessas operações, totalizando inversões de US\$ 558 milhões, foram destinadas à compra do controle ou de participações em empresas não-financeiras brasileiras, o mesmo tipo de operação que predominou nas cerca de 1.300 pequenas e médias operações em que foram investidos os demais US\$ 900 milhões de aplicações estrangeiras do primeiro semestre de 1996, caracterizando um processo que deverá ter continuidade nos próximos anos.

Como ilustrado na Tabela 7, contudo, apesar dos elevados investimentos no setor de serviços em anos recentes, a indústria de transformação permanecia concentrando, em meados de 1995, o grosso do estoque de capital estrangeiro aplicado no Brasil, respondendo por dois terços desse total. O setor de serviços ocupava a segunda posição, com 21,6% do total, seguido do setor de mineração, com 2,4% do estoque em junho de 1995. Não obstante, esta estrutura deve se alterar nos próximos anos, com a maciça participação de investidores estrangeiros no processo de privatização de serviços públicos.

Os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão são, nessa ordem, os países com maiores estoques de investimentos no Brasil, respondendo por mais da metade do total de aplicações estrangeiras no país (Tabela 8). No último quarto de século, porém, os Estados Unidos vêm reduzindo sua participação, enquanto o Japão e os países da União Européia vêm aumentando seu peso. A Tabela 9 mostra a participação dos três principais países com investimentos no Brasil em cada setor, evidenciando um perfil bastante diversificado. Assim, por exemplo, a Alemanha detém significativas participações nos setores do complexo metal-mecânico (metalurgia, mecânica, autopeças e veículos), enquanto a participação japonesa é mais relevante em pecuária, pesca, siderurgia, celulose e papel, têxtil e bancos. Os Estados Unidos têm uma posição importante em praticamente todos os setores.

Tudo indica que o recente surto de investimentos estrangeiros no Brasil deve continuar nos próximos anos, caso o Plano Real e as reformas estruturais iniciadas nos últimos anos tenham prosseguimento. Na Tabela 10 é apresentado, por setor, o valor das intenções de investimento manifestadas por empresas privadas no Brasil, conforme compilação feita pelo Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Ao todo, são planos de investimento totalizando US\$ 63 bilhões no período 1995/2000, sendo os principais nos setores automobilístico, de produtos eletrônicos, química, metalurgia, mineração e produtos alimentares. Como indicado nas duas últimas colunas da Tabela 10, as empresas estrangeiras devem responder por uma significativa parcela desses investimentos, tanto a nível agregado quanto nos principais setores. Em particular, quase a totalidade dos inves-

Tabela 7
Estoque de Investimentos Estrangeiros no Brasil, em Valores Históricos Corrigidos -
Junho de 1995

<i>Setor</i>	<i>Investimento</i>	<i>Reinvestimento</i>	<i>Total</i>
Agricultura	330.675	212.703	543.378
Pecuária	231.340	2.352	233.692
Pesca	19.037	1.779	20.816
Indústria Extrativa Mineral	1.716.894	341.767	2.058.661
Indústria de Transformação	38.913.556	19.423.017	58.336.573
Transformação de Minerais Não-Metálicos	702.282	682.430	1.384.712
Cimento	333.760	145.191	478.951
Material de Construção, Cerâmica e Artefatos de Cimento	154.122	331.175	485.297
Vidro e Cristal	214.399	206.064	420.463
Metalurgia	4.591.293	1.468.682	6.059.975
Siderurgia	1.222.114	189.428	1.411.542
Metalúrgica	3.369.178	1.279.253	4.648.431
Mecânica	4.746.415	1.457.778	6.204.193
Material Eletrônico, Elétrico e de Comunicação	4.806.945	2.010.086	6.817.031
Material de Transportes	6.955.737	2.611.022	9.566.759
Autopeças	1.136.794	649.950	1.786.744
Construção Aeronáutica	83.027	80	83.107
Construção Naval	289.918	81.989	371.907
Material Ferroviário	44.299	9.280	53.579
Veículos Automotores	5.401.696	1.869.721	7.271.417
Madeira	521.312	257.754	779.066
Celulose, Papel e Papelão	979.154	668.511	1.647.665
Borracha	938.824	965.980	1.904.804
Química	7.180.208	4.375.825	11.556.033
Adubos e Fertilizantes	280.139	48.502	328.641
Derivados do Processamento de Petróleo	1.109.945	1.364.797	2.474.742
Fósforos de Segurança, Tintas, Vernizes e Lacas	540.710	327.820	868.530
Produtos Químicos Básicos	5.249.414	2.634.703	7.884.117
Produtos Medicinais, Farmacêuticos e Veterinários	2.532.195	1.117.672	3.649.867
Têxtil	843.663	525.181	1.368.844
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	432.117	158.442	590.559
Produtos Alimentares	1.735.570	2.245.942	3.981.512
Beneficiamento, Torrefação e Moagem	115.676	362.029	477.705
Frigoríficos	137.072	6.971	144.043
Produtos Alimentares Diversos	1.482.821	1.876.941	3.359.762
Bebidas	406.364	79.671	486.035
Fumo	501.608	510.780	1.012.388
Editorial e Gráfica	103.559	77.196	180.755
Diversos	936.302	210.056	1.146.358
Serviços de Utilidade Pública	147.689	35.402	183.091
Abastecimento de Água	5.189	1.149	6.338
Produção e Abastecimento de Gás	20.519	9.373	29.892
Serviços Sanitários	3.216	0	3.216
Transporte Aeroviário	8.715	15	8.730
Transporte Marítimo e Fluvial	51.207	19.608	70.815
Transporte Rodoviário	58.840	5.256	64.096
Outros Serviços	29.337.492	5.766.538	35.104.030
Bancos	2.652.082	833.016	3.485.098
Comércio Imobiliário	315.377	55.825	371.202
Comércio em Geral, Importação e Exportação	2.827.334	615.701	3.443.035
Companhia de Seguros	224.273	121.122	345.395
Cons.,Reps.,Participações e Adm. de Bens	6.119.438	3.850.017	9.969.455
Outras Instituições Financeiras	223.438	154.861	378.299
Portfólios	16.378.337	0	16.378.337
Serviços Técnicos e Auditoria	485.938	119.961	605.899
Turismo	111.271	16.031	127.302
Outras Atividades	1.855.609	503.001	2.358.610
Total	72.552.295	26.286.563	98.838.859

Fonte: Banco Central.

Obs.: Valores históricos atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor dos Estados Unidos.

Tabela 8
Evolução do Perfil do Estoque de Investimento Direto Estrangeiro no Brasil de acordo com o País Investidor – 1970/94

<i>Países</i>	<i>1970</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>
Alemanha	0,10	0,11	0,13	0,14	0,13	0,13	0,13
Estados Unidos	0,38	0,35	0,33	0,33	0,33	0,32	0,32
Japão	0,04	0,10	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09
Holanda	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05
Reino Unido	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
França	0,04	0,04	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06
Itália	0,04	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Suíça	0,06	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04
Suécia	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Canadá	0,10	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Outros	0,12	0,14	0,13	0,12	0,12	0,13	0,14

Fonte: Barros (1996), com base em dados do Banco Central.

timentos na produção de automóveis e de autopeças deverá ser feita por firmas estrangeiras.

O Gráfico 4 mostra a evolução, a partir de 1966, do fluxo de investimentos brasileiros no exterior, processo que ganhou significância no início da década de 90.⁹ Alguns analistas vêem a expansão dos investimentos no exterior como uma fase seguinte e natural ao substantivo aumento das exportações brasileiras de manufaturados, particularmente nos anos 80, com a instalação de subsidiárias refletindo o esforço de consolidar posições nos mercados conquistados fora do país, muitas vezes se fazendo necessária devido ao estabelecimento, pelos outros países, de barreiras tarifárias e não-tarifárias à importação de produtos brasileiros. Em particular, a presença nesses mercados facilita a absorção de informações quanto às necessidades do consumidor e é um elemento essencial no caso de produtos que exijam assistência técnica, peças de reposição etc. (e.g., a venda de aviões). Outro fator que tem se mostrado importante para apoiar a expansão das exportações de manufaturados é o estabelecimento de centros de pesquisa no exterior por firmas brasileiras, com a presença física nos países industrializados permitindo a interação com universidades e centros de pesquisa, o acesso a recursos humanos e capital de ponta, além da possibilidade de incorporar procedimentos gerenciais modernos nas áreas de *management* e *marketing*.

Pesquisa realizada pelo Departamento de Pesquisa Empresarial do BNDES permitiu determinar alguns importantes traços desse movimento de internacionalização do capital brasileiro [BNDES (1995)], identificando 117 grupos econômicos privados brasileiros que mantêm 402 subsidiárias no exterior. A maior

9 É interessante observar, contudo, que em anos mais recentes houve uma certa queda desses fluxos de investimento.

Tabela 9
Nacionalidade do Capital Estrangeiro no Brasil por Setores de Atividades: Estoque Setorial
(Com Base em Estoque em 31.12.94)

Setor	Total (Em US\$ Bilhões)	Participação dos Principais Investidores (%)			
		Alemanha	Estados Unidos	Japão	Outros Países
Agricultura	549	0,02	0,46	0,06	0,46
Pecuária	213	0,06	0,10	0,36	0,48
Pesca	020	0,00	0,57	0,38	0,05
Indústria Extrativa Mineral	2.062	0,10	0,21	0,06	0,63
Cimento	470	0,07	0,02	0,00	0,91
Vidro e Cristal	408	0,11	0,41	0,00	0,47
Siderurgia	1.382	0,02	0,00	0,51	0,46
Metalúrgica	4.537	0,18	0,25	0,15	0,41
Mecânica	60.120	0,23	0,42	0,10	0,26
Material Elétrico	6.591	0,11	0,47	0,11	0,31
Autopeças	1.740	0,55	0,32	0,04	0,09
Veículos Automotores	7.128	0,33	0,22	0,05	0,39
Madeira	741	0,05	0,58	0,08	0,30
Celulose, Papel e Papelão	1.585	0,12	0,51	0,17	0,20
Borracha	1.868	0,02	0,47	0,00	0,51
Derivados do Processamento de Petróleo	2.422	0,02	0,41	0,05	0,52
Produtos Químicos Básicos	7.803	0,10	0,38	0,01	0,51
Químico Geral	11.517	0,09	0,36	0,04	0,51
Produtos Medicinais, Farmacêuticos e Veterinários	3.394	0,29	0,51	0,00	0,19
Têxtil	1.348	0,03	0,16	0,38	0,43
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	566	0,02	0,42	0,06	0,50
Produtos Alimentares	3.812	0,07	0,29	0,05	0,59
Bebidas	413	0,03	0,17	0,06	0,74
Fumo	994	0,03	0,40	0,00	0,57
Editorial e Gráfica	177	0,09	0,22	0,00	0,69
Outras Indústrias	1.093	0,09	0,45	0,15	0,30
Total de Indústria de Transformação	6.740	0,16	0,35	0,09	0,40
Serviços de Utilidade Pública	0.178	0,11	0,14	0,00	0,75
Bancos	3.380	0,08	0,27	0,21	0,43
Comércio em Geral	3.215	0,08	0,28	0,10	0,53
Holdings	9.665	0,02	0,22	0,04	0,72
Total de Serviços Não-Utilidades	17.897	0,06	0,76	0,09	0,09
Turismo	127	0,00	0,66	0,00	0,34
Outras Atividades	2.245	0,03	0,13	0,12	0,72
Portfólios	17.338	0,01	0,52	0,00	0,47
Total Geral^a	79.922	0,13	0,32	0,09	0,46

Fonte: Barros (1996), com base em dados do Firce/Banco Central.

^aNão inclui investimentos de portfólio.

parte deles é de grandes grupos, sendo que quase três quartos (74%) estão entre os 300 maiores grupos privados do país. Como retratado na Tabela 11, o maior número de subsidiárias está localizado na América do Sul, com destaque para os países do Mercosul (principalmente Argentina), vindo a seguir os paraísos

Tabela 10
Intenções de Investimentos Privados no Brasil

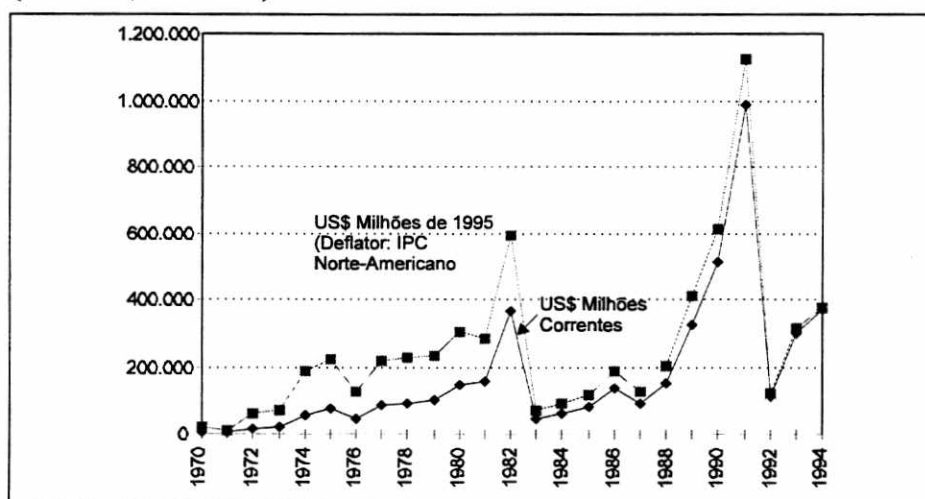
Setor	Total dos Investimentos (1995/2000)			Empresas Estrangeiras (1995/99)	
	US\$ Milhões	%	Número de Empresas	US\$ Milhões	%
Alimentos	4.877,7	7,7	51	1.740,0	6,21
Material de Transporte ^a	12.033,1	19,2	55	11.590,6	41,37
Bebidas e Fumo	7.145,9	11,3	16	836,6	2,99
Mecânica	842,8	1,3	14	252,5	0,90
Comércio	n.d.	n.d.	n.d.	1.421,7	5,07
Produtos Eletrônicos	4.127,9	6,5	18	2.772,5	9,89
Farmácia e Química	10.751,5	17,1	75	4.359,4	15,56
Metalurgia	6.818,0	10,9	30	3.044,0	10,86
Papel e Celulose	4.150,8	6,6	14	1.055,2	3,77
Plástico e Borracha	646,0	1,0	8	586,8	2,09
Minerais Não-Metálicos	1.406,6	2,2	13		
Têxtil	401,4	0,6	10		
Mobiliário	120,0	0,2	1		
Editorial e Gráfica	55,0	0,1	2		
Outros ^b	9.684,6	15,3	18	360,1	1,29
Total	63.061,3	100,0	325	28.019,4	100,00

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), apud Barros (1996), e Gazeta Mercantil (15.07.96).

^aAutomobilístico (US\$ 10.760,1 milhões em investimento estrangeiro) e autopeças (US\$ 920,5 milhões em investimento estrangeiro).

^bMineração, higiene, limpeza e cosméticos diversos.

Gráfico 4
Investimentos Brasileiros no Exterior – 1970/94
(Em US\$ Milhões)



fiscais, a América do Norte e a Europa (principalmente Portugal). Exceto pela implantação de subsidiárias nos paraísos fiscais, que se explica por questões tributárias e de sigilo financeiro, o padrão de investimentos no exterior reflete relativamente bem a conquista de mercados de exportação por empresas manufatureiras do Brasil. De fato, desses 117 grupos 79% apresentaram, em 1991/93, uma participação média das exportações no fatura-

Tabela 11
Síntese do Cadastro de Grupos Econômicos Privados Brasileiros com Subsidiárias no Exterior

<i>Localização</i>	<i>Número de Subsidiárias no Exterior</i>	<i>Número de Grupos</i>
Europa	73	40
América do Norte	77	49
Estados Unidos	69	48
Canadá	4	2
México	4	4
América do Sul	114	54
Mercosul	75	46
Ásia	6	5
África	13	7
Paraísos Fiscais	119	67
Total	402	117

Fonte: BNDES (1995).

mento igual ou superior a 10%, e 30 deles, perfazendo 101 subsidiárias, foram mais detidamente estudados, permitindo concluir que:

a) tem havido uma queda no tamanho médio dos grupos econômicos brasileiros que realizam investimentos no exterior: até à década de 70 os investimentos eram feitos apenas por grupos com faturamento acima de US\$ 500 milhões, mas nos anos 80, apesar de mantida a hegemonia dos grandes grupos, cresce a participação dos de porte médio, que na década atual assumem uma importância equivalente à dos grandes grupos;

b) em 76% dos investimentos realizados no exterior os grupos brasileiros detêm o controle acionário do empreendimento;

c) em 63% dos casos os investimentos foram feitos com a associação com ou a compra de empresas já existentes, sendo que nos demais 37% dos casos houve a instalação de novas unidades, padrão que reflete a percepção de que ao investir em plantas já existentes reduz-se o custo de entrada no mercado;

d) na década de 90 aumentou a proporção dos investimentos em unidades produtivas, em anteposição à tendência anterior de se estabelecerem apenas subsidiárias com atividades comerciais e financeiras;

e) das 101 subsidiárias, 50 foram instaladas entre 1990 e 1994, 32 em 1980/89 e oito até 1979 (dessas 101, 56 são unidades produtivas), enquanto que na África estavam instaladas cinco unidades, em Angola, Camarões, Guiné, Mauritânia e Zaire (todas produtivas); e

¶ a instalação de unidades produtivas predomina nos setores de metalurgia, material de transporte, química e construção, ao passo que estabelecimentos comerciais são mais comuns entre grupos econômicos dos setores de mineração, mecânica, papel e celulose e alimentos.

A Tabela 12 mostra que mais da metade dos investimentos brasileiros no exterior foi dirigida para o setor outros serviços, com destaque para a atividade bancária, que também ocupa uma posição de destaque nas aplicações de estrangeiros no Brasil (não inclui aplicações de portfólio). A indústria de transformação vem em segundo lugar, respondendo por cerca de um terço do estoque de investimentos brasileiros no exterior. Dentro deste setor destaca-se “Derivados e Processamento de Petróleo”, onde estão classificados os investimentos da Petrobrás no estrangeiro.

De acordo com os dados disponibilizados pelo Banco Central, a África do Sul não ocupa uma posição de destaque como destino dos investimentos brasileiros no estrangeiro. Assim, pelas estatísticas oficiais, os investimentos diretos do Brasil naquele país totalizavam até junho de 1995 apenas US\$ 40 mil. Obviamente, como é comum nestes casos, particularmente em vista das sanções internacionais aplicadas à África do Sul até 1994, isso não exclui a possibilidade de que grupos brasileiros tenham investido nesse país através de suas subsidiárias no exterior. Não obstante, como a África do Sul não foi no passado um destino importante das exportações brasileiras de manufaturados, e tendo em vista o baixo valor da estatística oficial, tudo indica que de fato a presença brasileira na África do Sul, sob a forma de investimentos, é reduzida.

3.2. África do Sul

Como no Brasil, a adoção pela África do Sul de uma estratégia de industrialização por SI, foi muito bem-sucedida em atrair investimentos estrangeiros, em especial norte-americanos e ingleses, que fizeram maciças aplicações durante a década de 60 e início da de 70, quando a economia sul-africana experimentou elevadas taxas de crescimento. As empresas estrangeiras concentraram-se em setores como mineração, refino de petróleo, farmacêutica e produção de automóveis, mas também investiram em vários outros. A partir de 1976, a poupança externa continuaria a dar importante contribuição para financiar os investimentos na África do Sul, mas passaria a tomar a forma predominante de empréstimos.

Esta situação começaria a mudar em meados da década de 80, quando a instabilidade política cresceu, a economia sofreu uma sensível piora, a comunidade internacional começou a impor sanções econômicas em represália à manutenção do regime de *apartheid* e, em agosto de 1985, o Sarb decretou uma moratória na dívida externa. A partir de então, e até 1994, o país tornou-se

Tabela 12
Estoque de Investimentos Brasileiros no Exterior – Junho de 1995

(Em US\$ Mil)

<i>Setor</i>	<i>Investimento</i>	<i>Retorno</i>	<i>Saldo</i>
Agricultura	14.856	-10.606	4.250
Pecuária	4.946	0	4.946
Pesca	4	-1.420	-1.416
Indústria Extrativa Mineral	46.589	-6.474	40.115
Indústria de Transformação	2.179.542	-152.330	2.027.212
Transformação de Minerais Não-Metálicos	6.784	-274	6.510
Cimento	2.183	0	2.183
Material de Construção, Cerâmica e Artefatos de Cimento	4.482	-274	4.208
Vidro e Cristal	119	0	119
Metalurgia	90.211	-3.090	87.121
Siderurgia	19.379	-2.396	16.983
Metalúrgica	70.832	-693	70.139
Mecânica	72.476	-7.165	65.311
Material Eletrônico, Elétrico e de Comunicação	72.726	-1.737	70.989
Material de Transportes	97.804	0	97.804
Autopeças	14.419	0	14.419
Construção Aeronáutica	15.007	0	15.007
Construção Naval	13	0	13
Material Ferroviário	0	0	0
Veículos Automotores	68.363	0	68.363
Madeira	6.093	-55	6.038
Celulose, Papel e Papelão	7.275	0	7.275
Borracha	2.113	0	2.113
Química	1.572.074	-11.105	1.560.969
Alubos e Fertilizantes	4.628	-11	4.617
Derivados do Processamento de Petróleo	1.482.812	0	1.482.812
Fósforos de Segurança, Tintas, Vernizes e Lacas	9.571	-215	9.356
Produtos Químicos Básicos	75.061	-10.878	6.4183
Produtos Medicinais, Farmacêuticos e Veterinários	6.653	-3.742	2.911
Têxtil	29.108	-124	28.984
Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	20.425	-1.500	18.925
Produtos Alimentares	176.568	-123.533	53.035
Beneficiamento, Torrefação e Moagem	16.300	0	16.300
Frigoríficos	307	-2	305
Produtos Alimentares Diversos	159.960	-123.531	36.429
Bebidas	7.438	0	7.438
Fumo	283	0	283
Editorial e Gráfica	2.680	0	2.680
Diversos	8.823	0	8.823
Serviços de Utilidade Pública	12.072	-214	11.858
Abastecimento de Água	0	0	0
Produção e Abastecimento de Gás	0	0	0
Serviços Sanitários	0	0	0
Transporte Aeroviário	377	-206	171
Transporte Marítimo e Fluvial	160	0	160
Transporte Rodoviário	11.534	-7	11.527
Outros Serviços	3.367.133	-72.973	3.294.160
Bancos	2.191.651	-11.415	2.180.236
Comércio Imobiliário	22.764	-49	22.715
Comércio em Geral, Importação e Exportação	372.771	-14.097	358.674
Companhia de Seguros	44.781	-19	44.762
Cons., Reps., Participações e Adm. de Bens	86.068	-29.836	56.232
Outras Instituições Financeiras	596.950	-3.444	593.506
Portfólios	17.622	-13.150	4.472
Serviços Técnicos e Auditoria	33.424	-961	32.463
Turismo	1.098	0	1.098
Outras Atividades	664.439	-18.644	645.795
Total	6.289.584	-262.664	6.026.920

Fonte: Banco Central.

um exportador de poupança, registrando seguidos superávits em conta corrente (que em 1985 chegaram a 6,8% do PIB).¹⁰

Nesse período, mais do que receber investimentos diretos, a África do Sul sofreu um substantivo processo de desinvestimento. Assim, entre 1985 e 1989 o país registrou uma saída líquida de investimentos diretos de US\$ 0,5 bilhão, em comparação com uma entrada líquida de capital estrangeiro de US\$ 1 bilhão em 1980/84, com várias empresas norte-americanas, inglesas e de outros países liquidando seus investimentos e retirando-se do país [Padayachee (1995)]. Com a imposição de sanções e o processo de desinvestimento, a presença estrangeira caiu em praticamente todos os setores. Além disso, e a despeito dos rígidos controles cambiais prevalecentes, a África do Sul enfrentou um significativo processo de fuga de capitais. Estimativas de Kahn (1991), citadas em Blumenfeld (1995), indicam que a fuga de capitais da África do Sul acumulada entre 1970 e 1988 ficou entre US\$ 12 bilhões e US\$ 20 bilhões.

Apenas no final da década o país recuperaria algum acesso a financiamentos e investimentos diretos estrangeiros, mas apenas em quantidades muito reduzidas. Esta situação só começaria a ser revertida de forma mais significativa com a mudança de orientação política no início dos anos 90 e a realização de eleições majoritárias em 1994. A volta dos fluxos estrangeiros de capital teria lugar inicialmente com investimentos de portfólio e o lançamento de títulos no mercado europeu de *bonds*. Assim, Padayachee (1995) observa que no terceiro trimestre de 1993 as compras líquidas de ações por estrangeiros na Bolsa de Johannesburg chegou a R 2,74 bilhões, contra um desinvestimento de R 709 milhões em 1992. Em 1994, a entrada líquida de recursos na África do Sul chegou a US\$ 1,4 bilhão, revertendo inteiramente o padrão observado de 1985 a 1992. No total, a economia sul-africana recebeu, desde as eleições de abril de 1994, um fluxo líquido de capital externo de cerca de R 30 bilhões, a grande maioria sob a forma de aplicações de portfólio.

A entrada de investimentos diretos também recomeçou em 1993/94, mas tem se mantido em montantes muito limitados e destinados em geral a atividades de *marketing* e distribuição, apoiando as crescentes importações, em lugar de estabelecer novas plantas produtivas. Este resultado tem frustrado alguns analistas, que viam com otimismo a possibilidade de uma grande entrada de investimentos, tendo em vista a ratificação pelo ANC do compromisso com uma boa gerência macroeconômica e a adoção de medidas liberalizantes, como a abertura comercial e a promessa de privatização.¹¹ Além disso, várias medidas direcio-

10 Em 1994 e 1995 a África do Sul registrou déficits em conta corrente de, respectivamente, US\$ 611 e US\$ 3.500 milhões (ver Gráfico 2).

11 Blumenfeld (1995, p. 176) comenta, por exemplo, que: "The continuing reluctance of international corporations to commit significant new resources to SA remains a disappointment."

nadas para atrair investidores estrangeiros foram tomadas recentemente, como a redução de alguns controles cambiais – como a extinção do *rand* financeiro em março de 1995¹² –, o relaxamento de restrições ao acesso ao crédito doméstico por investidores estrangeiros e o fim, a partir de outubro de 1995, do imposto de 15% sobre a remessa de dividendos por acionistas não-residentes na África do Sul.

A permanência de um clima de instabilidade política e econômica e o aumento da violência em anos recentes permanecem como as principais razões para essa timidez dos investidores estrangeiros. Além disso, alguns analistas apontam o pouco tempo ainda transcorrido desde que o ANC assumiu o poder e o risco de reorientações na política econômica como fatores que têm mantido à distância o capital estrangeiro. Por fim, como observado por Padayachee (1995):

"[f]oreign companies which disinvested in the 1980s may be reluctant to make the psychological and logistical adjustments, and undertake the strategic calculations, necessary to return again so quickly. Some may in fact be prevented from doing so, in terms of agreements reached with the South African companies which brought them out."

Não obstante, desenvolvimentos recentes sugerem que várias empresas transnacionais começam a retornar à África do Sul, como insinua a seguinte passagem [Economist (1995, p. 7)]:

"Official direct foreign investment figures are not available, though it is known that Ford, PepsiCo, Sara Lee, Eastman Kodak and CPC International all returned to the country in 1994, reacquiring some or all of their equity in their former subsidiaries. IBM upped the stake it took in its former subsidiary to become the controlling shareholder. Apple and Reebok entered the country for the first time last year. According to the Washington-based Investor Responsibility Research Center (IRRC), the number of US direct investments in SA has risen to 169 by October 1994, up by 30 over the previous 12 months and 62 more than in July 1991. The IRRC said the number of Non-US companies with direct investment or employees in South Africa totalled 604 in October 1994 and that about 20% of these firms had entered the previous 12 months."

As Tabelas 13 e 14 mostram a distribuição do estoque de investimentos estrangeiros na África do Sul ao final de 1994 de acordo com sua alocação setorial e conforme o país de origem do capital. Como se vê, a indústria de transformação foi o principal destino do capital estrangeiro no país, respondendo por cerca de dois quintos do total, seguido do setor financeiro (inclusive seguros, administração de imóveis e serviços para empresas), com pouco menos de um terço do total. Em terceiro lugar vem o setor de comércio, alimentação e turismo e em quarto a mineração, com investimentos totais de pouco mais de US\$ 0,5 bilhão.

Cerca de 80% do investimento estrangeiro na África do Sul é originário de países europeus, com a liderança do Reino Unido,

12 O *rand* financeiro constituía um câmbio duplo, disponível apenas para estrangeiros, que era negociado com um desconto em relação ao câmbio comercial, sendo usado para todas as transações usuais de balanço de pagamentos. Seu objetivo era proteger as reservas internacionais do país de ataques especulativos ou da saída de capitais por motivos políticos.

Tabela 13
Distribuição Setorial do Investimento Direto Estrangeiro na África do Sul (Posição em 31.12.94)

<i>Atividade Econômica</i>	<i>US\$ Milhões</i>	<i>%</i>
Agricultura, Pesca e Manejo de Florestas	89	0,9
Mineração	553	5,4
Indústria de Transformação	4.199	41,3
Eletricidade/Gás/Água	0	0,0
Construção	159	1,6
Comércio, Alimentação, Hotéis	1.889	18,6
Transporte e Comunicações	132	1,3
Finanças, Seguros, Imóveis e Serviços para as Empresas	3.130	30,8
Serviços Pessoais, Comunitários e Sociais	12	0,1
Outras Atividades	0	0,0
Total	10.162	100,0

Fonte: Informação obtida pela Embaixada do Brasil em Pretória, junto ao Sarb.

Tabela 14
Principais Países/Regiões com Investimentos na África do Sul (Posição em 31.12.94)

<i>País</i>	<i>US\$ Milhões</i>	<i>%</i>
Europa	8.142	80,1
Reino Unido	3.341	32,9
Alemanha	1.338	13,2
Holanda	1.032	10,2
Suíça	964	9,5
Luxemburgo	618	6,1
Outros	849	8,4
Américas	1.596	15,7
Estados Unidos	1.346	13,2
Outros	250	2,5
África	112	1,1
Ásia	223	2,2
Oceania	89	0,9
Total	10.162	100,0

Fonte: Informação obtida pela Embaixada do Brasil em Pretória, junto ao Sarb.

da Alemanha e da Holanda, que juntos respondem por mais da metade do estoque de capital estrangeiro no país. Os Estados Unidos também ocupam uma posição importante, respondendo por cerca de 13% do total. É digno de nota ainda o baixo valor dos investimentos de países asiáticos na África do Sul, somando apenas US\$ 790 milhões, sendo apenas um quinto deste total de origem japonesa. O Brasil, incluído entre outros países americanos na Tabela 14, não tem investimentos de monta no país.

Paralelamente, e até mesmo antecedendo a retomada dos investimentos estrangeiros, medidas foram tomadas para reduzir os controles sobre a saída de capitais sul-africanos do país, ainda que uma liberalização completa só deva ser esperada a mé-

dio/longo prazo e apenas se as circunstâncias forem favoráveis. Assim, a partir de meados de 1995, a permissão para o uso de *swaps* de ativos por investidores institucionais (e.g., seguradoras e fundos de pensão) foi ampliada para até 5% dos seus ativos (limite que deverá ser ampliado para 10%).¹³ Além disso, essas instituições foram autorizadas a investir livremente no exterior durante 1996 até 3% da entrada líquida de recursos que tiveram em 1995 [Morgan Stanley (1996) e South Africa (1996)].

Esta gradual liberalização da conta de capital representa uma ruptura com a posição mais tradicional das autoridades sul-africanas, que até há poucos anos procuravam impedir a saída de capitais nacionais, exceto aqueles dirigidos aos países da Sacu, inicialmente como parte da estratégia de SI e mais recentemente como consequência das sanções internacionais impostas ao país.¹⁴ É interessante observar, no entanto, que desde os anos 70, e mesmo em períodos nos quais os controles sobre a conta de capital foram mais intensos, como em 1993, os grandes grupos econômicos sul-africanos, em particular os investidores institucionais e os grupos ligados à mineração, vêm procurando diversificar o risco de seus negócios aplicando recursos no exterior. Recentemente, por exemplo, duas empresas sul-africanas realizaram investimentos superiores a US\$ 1 bilhão no exterior: a Sappi comprou a S. D. Warren, uma subsidiária da norte-americana Scott Paper, por US\$ 1,6 bilhão, enquanto a Gencor comprou os negócios de metais e mineração da Billiton, pertencente à Royal Dutch/Shell, por US\$ 1,14 bilhão [Economist (1995)].

Um dos maiores e mais antigos casos de investimentos sul-africanos no exterior é o da Anglo American no Brasil,¹⁵ cuja motivação original em se estabelecer no Brasil é assim descrita por Fig (1992, p. 184):

"The drive for extending global market share, for gaining access to key raw materials, for spreading political risk out of South Africa, and for taking advantage of any competitive edge (for example, in deep-level mining technology), caused the South African firms to seek investments in resource-rich areas of the world. They experienced difficulties into breaking into European, North American, East Asian and Australian markets, where there were propensities to sanctions, strict anti-trust legislation, and where the competitive edge was reduced. One region these factors were not operating was Latin America... The principal destination for such South African capital investment was Brazil."

O interesse inicial da Anglo American no Brasil surgiu não apenas do desejo de diversificação geográfica para reduzir o risco político (elevado na África do Sul), mas também do interesse em manter uma posição dominante na produção de diamantes, através da De Beers, empresa associada à Anglo. Fig (1992) aponta que o

13 Ou seja, essas instituições podem investir uma parcela de seus recursos no exterior desde que esses investimentos sejam compensados por aplicações estrangeiras do mesmo valor na África do Sul.

14 De 1978 a 1985, o governo sul-africano também adotou uma política mais orientada para fora do país, facilitando o acesso a divisas para investimentos no exterior com a criação do *rand* financeiro.

15 Os parágrafos a seguir são baseados em Fig (1992), onde pode ser encontrada uma minuciosa descrição das atividades da Anglo American Corporation no Brasil.

grupo havia demonstrado interesse na mineração de diamantes no Brasil já em 1958. Apenas em 1973, porém, a empresa se estabeleceria no Brasil, com a constituição da Anglo American Corporation do Brasil – Administração, Participação e Comércio em Empreendimentos Mineiros – Limitada. As primeiras operações seriam a aquisição da Morro Velho, a principal mina de ouro do país, e de terrenos ricos em ouro em Jacobina, na Bahia, mais tarde consolidadas na companhia Morro Velho. Até o final de 1988 haviam sido aplicados, nos dois empreendimentos, US\$ 306,8 milhões.

Os investimentos em mineração no Brasil serviriam como base para uma significativa diversificação da Anglo, tanto com a entrada em novos setores, como o de explosivos, quanto com investimentos em outros países latino-americanos. Já em 1996, a empresa adquiriu a participação acionária da Souza Cruz na Aracruz Celulose, em um negócio de US\$ 250 milhões. No setor de mineração, hoje em dia ela produz oito toneladas de ouro por ano, além de ter minas de níquel, nióbio e outros minerais, bem como o controle acionário da Copebrás. Já em 1982, porém, a Anglo havia se tornado a maior detentora de concessões para a exploração do subsolo no Brasil depois da Cia. Vale do Rio Doce (CVRD) e da Petrobrás. Ao todo, a empresa tem investidos hoje, no país, US\$ 1 bilhão.¹⁶ Atualmente, o grupo está iniciando um amplo plano de expansão na América do Sul, envolvendo investimentos de US\$ 4,8 bilhões ao longo dos próximos cinco anos, sendo US\$ 1,5 bilhão destinados à associação com a CVRD para exploração de ouro e cobre na mina de Salobro no norte do Pará.

A importante presença da Anglo American e de outros grupos de mineração no Brasil (a Billiton, comprada pela Gencor, detém importantes concessões minerais no país), explorando seu *know-how* tecnológico em mineração em grandes profundidades, reflete o fato de que, como apontado por Fig (1992, p. 233):

"Foreign direct investment, more than trade, ephemeral military links, or settlement of communities, has proved the most important element of SA's relationship with Latin America in the contemporary period."

4. Comércio Exterior

Como comentado na introdução, o objetivo desta seção é fazer uma análise do padrão e desempenho dos comércios com o

16 Entrevista do vice-presidente da Anglo American ao *Jornal do Brasil* (19 de julho de 1996). Note-se que este elevado valor contrasta com o baixo montante de investimentos sul-africanos registrado pelo Banco Central. A razão é que várias operações foram efetuadas através de subsidiárias da Anglo na Libéria, em Luxemburgo e no Panamá, em parte para evitar maiores conflitos em função das sanções impostas ao país a partir de meados da década de 80. O interesse da empresa em não caracterizar o controle estrangeiro dos empreendimentos de que participava, em função das restrições existentes até recentemente, também explica a complexidade dos registros de seus investimentos no Brasil.

resto do mundo e bilateral de Brasil e África do Sul nas últimas décadas. A teoria econômica nos ensina que o padrão – composição e direção – e o desempenho comercial de um determinado país é influenciado por variáveis como dotação de fatores, tecnologia, perfil de demanda e intervenção estatal (políticas industrial, comercial e macroeconômica). Quando se examinam essas variáveis para o caso brasileiro e sul-africano, as semelhanças são gritantes, muito embora existam diferenças importantes.

4.1. Os Anos da Industrialização por Substituição de Importações

Brasil e África do Sul iniciaram sua participação no comércio mundial enquanto colônias primário-exportadoras, explorando vantagens comparativas em termos de recursos naturais e mão-de-obra. Ao longo do século XX, principalmente após a segunda guerra mundial, ambos procuraram modificar esse padrão de inserção via intervenção estatal. A *rationale* por trás desta intervenção também foi a mesma. O diagnóstico era que o desempenho insatisfatório e o futuro sombrio das exportações primárias, aliados à ineficiência do mercado, acarretariam um substancial hiato de divisas que, por sua vez, imporiam severos limites ao crescimento econômico. A solução encontrada foi o modelo de industrialização por SI, que levou a forte intervenção estatal nessas economias, resultando no seu fechamento ao comércio exterior e em sérias distorções alocativas. No caso sul-africano, a busca por uma economia autárquica foi ainda reforçada pelo impacto das sanções comerciais na segunda metade da década de 70 e ao longo da de 80, motivadas pelo repúdio mundial ao regime de *apartheid*. Apesar das ineficiências alocativas geradas, o modelo de SI garantiu, particularmente ao Brasil, longos períodos de crescimento elevado (ver Seção 2) e logrou mudar substancialmente o padrão de comércio destes países. De economias primário-exportadoras, Brasil e África do Sul se tornaram importantes exportadores de produtos manufaturados, tanto em termos regionais como mundiais (ver a seguir).

Estas mudanças de padrão de comércio, que ocorreram de forma gradual e refletiram as várias etapas do processo de SI, começaram pela virtual eliminação dos bens de consumo não-duráveis da pauta de importações. Estes produtos foram os primeiros a ser objeto de barreiras tarifárias e não-tarifárias e os primeiros, portanto, a ser substituídos pela produção local. À medida que o modelo de SI avançou, os outros itens – bens de consumo duráveis, bens intermediários e bens de capital – foram também sendo afetados, embora em menor grau. A intensidade desse processo variou de país para país e dependeu, entre outras coisas, da disponibilidade de recursos naturais (insumos) e do tamanho do mercado doméstico. O Brasil, que contava com um mercado doméstico maior (em 1965, o PIB brasileiro era avaliado em US\$ 19,5 bilhões e o sul-africano em US\$ 10,5 bilhões), foi

mais bem-sucedido na substituição de produtos intensivos em escala, como é o caso de segmentos da indústria de bens de consumo duráveis (por exemplo, automóveis) e de bens de capital. Já na África do Sul destacaram-se as indústrias intensivas em recursos naturais, particularmente em minérios, inclusive petróleo (extração mineral, metalurgia, siderurgia, petroquímica), face à disponibilidade de recursos naturais.¹⁷

Quando se examina a participação das importações no PIB ao longo do tempo, pode-se afirmar que o modelo de SI no Brasil foi mais “bem-sucedido”. Este fato é ilustrado pela Tabela 15, que apresenta o grau de abertura comercial das duas economias. Já quando se analisa a elasticidade-renda das importações, medida em termos reais (preços constantes), pode-se dizer que a África do Sul foi mais longe em reduzir as necessidades de importação por unidade de produto. Como mostra a Tabela 16, no período áureo do processo de SI (1965/80) a elasticidade-renda das importações foi bastante inferior àquelas do Brasil e dos países de renda média alta.

Tabela 15
África do Sul e Brasil: Grau de Abertura Comercial – 1964/95

(Em %)	1964	1970	1980	1990	1995
África do Sul					
Importações/PIB	25,2	19,2	33,0	23,1	20,9
Exportações/PIB	23,2	22,0	25,3	18,0	22,9
Comércio/PIB	48,4	41,2	58,3	41,1	43,7
Brasil					
Importações/PIB	4,7	6,7	11,3	5,5	6,9
Exportações/PIB	4,5	5,6	9,0	7,3	7,9
Comércio/PIB	9,2	12,2	20,4	12,7	14,8

Fonte: FMI.

Tabela 16
Brasil e África do Sul: Elasticidade-Renda das Importações – 1965/94

(Em %)		1965/80	1980/89	1990/94
(a) Taxa de Crescimento Anual das Importações a Preços Constantes	Brasil	8,2	-1,6	8,5
	África do Sul	-0,1	-6,6	5,3
	Países de Renda Média	5,8	1,6	10,4
(b) Taxa de Crescimento Anual do PIB a Preços Constantes	Brasil	9,0	3,0	1,8
	África do Sul	4,1	1,5	2,4
	Países de Renda Média	6,8	3,2	3,4
(c) Elasticidade-Renda das Importações = (a)/(b)	Brasil	0,9	-0,5	4,7
	África do Sul	-0,0	-4,4	2,2
	Países de Renda Média	0,8	0,5	3,1

Fonte: Banco Mundial (1995).
Elaboração: BNDES/Depec.

17 Para uma análise do desempenho recente do setor manufatureiro sul-africano, ver Kaplinsky (1995).

A Tabela 17 apresenta a composição das importações dos dois países e, portanto, nos dá mais elementos para avaliar o impacto do regime de SI sobre o padrão de comércio. À luz dos comentários anteriores, é importante destacar a maior participação dos manufaturados, particularmente bens de capital e bens de consumo duráveis (material de transporte e maquinaria) nas importações da África do Sul *vis-à-vis* o caso brasileiro, o que reflete, por um lado, a menor dependência deste país com relação às importações de petróleo¹⁸ e, por outro, as limitações impostas a estas duas indústrias pelo tamanho reduzido do mercado.¹⁹ No caso brasileiro, destaca-se a maior participação da indústria química, refletindo os obstáculos que a escassez relativa de insumos naturais impôs ao processo de industrialização no setor. Vale a pena também acrescentar que em ambos os países a pauta de importações, quando analisada do ponto de vista de categorias de uso, assumia ao final dos anos 80 o perfil clássico de um país industrializado sob o regime de SI: em 1988, 76,4% das importações totais da África do Sul e 92% do Brasil eram compostas de bens de capital e bens intermediários [Bell (1993) e Banco Central do Brasil].

No que diz respeito às exportações, as mudanças provocadas pela industrialização levaram um tempo maior para ocorrer em função do viés antiexportador implícito no regime de SI. Como os produtores locais foram praticamente isolados da competição externa, os preços domésticos passaram a superar em muito os

Tabela 17
Brasil e África do Sul: Composição das Importações por Tipo de Mercadoria – 1970/94

	Alimentos	Matérias- Primas Agrícolas	Combustíveis	Outros	Minerais	Manufaturados (SITC 5 a 8 menos 68)				
						Total	Químicos	Material de Transporte e Maquinaria	Têxtil	Metalurgia
África do Sul										
1970	5,5	3,7	5,0	2,8	2,6	80,4	7,7	46,4	9,6	7,2
1980	2,9	2,5	0,4	29,9	2,1	62,2	8,6	38,2	3,8	4,7
1990	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1993	6,2	2,3	0,5	9,0	1,4	80,7	13,0	44,1	4,6	4,4
1994	-	-	-	-	-	77,2	-	-	-	-
Brasil										
1970	10,9	1,9	12,4	0,6	5,9	68,4	16,6	35,2	1,6	12,8
1980	9,6	1,3	43,1	-	5,1	40,8	13,9	19,5	0,6	6,6
1990	9,4	2,6	26,8	-	4,6	56,7	15,9	27,6	2,3	4,3
1993	9,6	4,2	16,4	-	3,2	66,4	20,1	33,2	4,6	3,8
1994	-	-	-	-	-	62,0	-	-	-	-

Fonte: Unctad (1995).

18 Os dados da África do Sul com relação a combustíveis devem ser aceitos com uma boa dose de precaução, uma vez que o país ficou sujeito a um embargo nas suas importações de petróleo e o governo procurava não revelar o volume efetivamente importado.

19 Bell (1993, p. 98), ao medir o índice de penetração das importações na indústria para o período 1975/85, chegou à conclusão de que os setores de máquinas e material de transporte detinham os mais altos índices da indústria.

preços internacionais, reduzindo os incentivos das vendas para o mercado externo. Esse efeito foi reforçado por uma taxa de câmbio real apreciada, vista como instrumento importante para estimular os investimentos industriais. Esse estado de coisas só veio mudar depois de várias décadas de SI, em função do acúmulo de pressões sobre o balanço de pagamentos, particularmente na conta de transações correntes, agravado pelos choques externos. A fórmula encontrada para reduzir o viés antiexportador foi a adoção de subsídios às exportações de manufaturados associada a desvalorizações cambiais reais.

O Brasil se moveu primeiro nesta direção, provavelmente em função das maiores pressões sobre o seu balanço de pagamentos. O país não tinha um produto primário como o ouro, que na África do Sul atuou como um amortecedor das pressões sobre o equilíbrio externo provenientes do regime de SI. Dessa forma, já na segunda metade da década de 60, o governo introduziu generosos subsídios às exportações de manufaturados baseados em crédito e incentivos fiscais, ao mesmo tempo em que desvalorizou o câmbio e adotou um mecanismo de *crawling-peg*, com o objetivo de estabilizar a taxa de câmbio real pós-desvalorização. A África do Sul só veio adotar um esquema de subsídios semelhante ao do Brasil em 1990, embora tenham havido iniciativas ao longo da década de 70 e início da de 80, mas foram todas modestas, praticamente se limitando a isenções fiscais. Além de não criar subsídios efetivos, o governo só veio a desvalorizar a taxa de câmbio de forma significativa em meados da década de 80, em função da queda do preço do ouro e da crise da dívida externa que se seguiu.²⁰ Como sugerido anteriormente, as exportações de ouro, que responderam por cerca de 40% das exportações totais ao longo das décadas de 60, 70 e 80 (ver Tabela 18), permitiram que a África do Sul suportasse por mais tempo o viés antiexportador do regime de SI. Em outras palavras, o ouro propiciou que a economia sul-africana apresentasse os sintomas da "Dutch Disease", impedindo que as exportações de manufaturados assumissem mais cedo uma participação maior na pauta e se tornassem mais diversificadas.

Os dados relativos ao desempenho e composição das exportações de Brasil e África do Sul, apresentados nas Tabelas 19 e 20, ilustram os pontos discutidos acima. A Tabela 19 mostra que o Brasil foi mais bem-sucedido em aumentar a participação

Tabela 18
África do Sul: Participação do Ouro no Total das Exportações - 1965/95
(Em %)

1965	1970	1980	1990	1995
42	35	51	30	20

Fonte: FMI.

20 Ver Bell (1993) para detalhes sobre os subsídios às exportações e sobre a política cambial.

Tabela 19
Brasil e África do Sul: Composição das Exportações por Tipo de Mercadoria – 1970/94

	Alimentos	Matérias- Primas Agrícolas	Combustíveis	Minerais	Outros	Manufaturados (SITC 5 a 8 menos 68)				
						Total	% do Total de Manufaturados			
							Químico	Material de Transporte e Maquinaria	Têxtil	Metalurgia
África do Sul ^a										
1970	21,9	10,0	5,2	22,0	6,6	34,4	12,2	20,6	18,6	50,6
1980	19,6	8,3	6,8	25,9	1,6	37,8	17,7	9,5	9,3	38,6
1990	13,6	9,2	13,9	26,4	2,5	34,4	18,9	10,5	-	-
1993	7,5	3,2	7,9	8,0	45,4	28,1	18,9	28,5	9,6	35,2
1994	-	-	-	-	-	36,1	-	-	-	-
Brasil										
1970	63,3	11,9	0,6	10,1	0,9	13,2	10,6	26,5	64,4	31,1
1980	46,3	4,0	1,8	9,4	1,4	37,2	9,7	45,4	12,9	15,9
1990	27,8	3,5	2,2	13,8	1,2	51,5	11,5	35,1	8,0	33,6
1993	25,3	3,1	1,7	10,6	0,6	58,9	10,5	35,3	6,3	27,8
1994	-	-	-	-	-	54,5	-	-	-	-

Fonte: Unctad (1995).

^aExportações excluem ouro.

dos manufaturados no total das exportações, conseguindo inclusive exportar de forma expressiva produtos cujas vantagens comparativas não estão diretamente ligadas a recursos naturais, como, por exemplo, material de transporte e máquinas. Já a África do Sul, além de apresentar uma participação de manufaturados modesta (vale a pena lembrar que os dados da Tabela 19 superestimam esta participação, uma vez que não incluem as exportações de ouro), concentra as exportações destes nos produtos ligados ao complexo mineral (metalurgia).

No que diz respeito ao desempenho, o Brasil também apresentou resultados superiores ao da África do Sul, particularmente na exportação de manufaturados. De acordo com a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Brasil ocupava, em 1994, o vigésimo quarto lugar entre os maiores exportadores de mercadorias do mundo, enquanto a África do Sul aparecia em trigésimo primeiro. No período 1965/80, segundo a Tabela 20, o crescimento das exportações do Brasil (9,3%) superou o dos países de renda média elevada (8,5%), enquanto a África do Sul ficou um pouco abaixo desta marca (7,8%). Com relação aos manufaturados, só foi possível comparar a *performance* dos dois países para o período pós-1975, e – com a exceção dos anos entre 1985/90, quando a economia brasileira foi alvo de uma série de programas de estabilização malsucedidos – o Brasil apresentou resultados claramente superiores aos do seu parceiro africano. Em suma, os dados sugerem que a demora da África do Sul em corrigir o viés antiexportador, em associação com outros fatores de natureza política (sanções), acabaram por impedir que o desempenho e as mudanças no seu padrão de comércio exterior se equiparassem, ou mesmo fossem superiores, aos do Brasil.

Tabela 20
Brasil e África do Sul: Desempenho das Exportações por Tipo de Produto - 1965/95

	1965/80	1975/80	1980/85	1985/90	1990/93	1994/95
Brasil						
Básicos	-	2,40	0,10	-1,50	-1,80	6,20
Industrializados	22,10	14,00	16,30	2,60	3,40	7,00
Total	9,30	7,50	8,40	1,60	1,90	7,20
África do Sul						
Básicos						
Agricultura	-	6,36	-22,68	4,10	12,29	-
Ouro	-	19,53	-13,93	-2,23	-2,29	-
Mineração/Outros	-	14,30	-5,81	9,05	6,40	-
Industrializados	-	9,22	-7,66	10,78	-2,60	-
Total	7,80	10,9	-4,90	3,50	0,40	5,10

Fonte: Bell (1993) e Banco Mundial para a África do Sul e Secex para o Brasil.

Para completar a análise dos anos de SI, resta comentar a direção do comércio dos dois países. A Tabela 21 apresenta os dados para o Brasil. O que fica evidente é uma marcada diminuição da importância dos países industrializados, tanto no que diz respeito às exportações como às importações. Procurando abstrair dos fatores conjunturais como a subida dos preços de petróleo no início da década de 80, esse movimento parece refletir, por um lado, o avanço da SI até meados da década de 80 e, por outro, a crescente participação dos manufaturados na pauta de exportações. A partir de 1985, passou a atuar também de forma decisiva um outro fator, ou seja, a integração regional, que teve uma série de progressos e culminou com a criação do Mercosul em 1990 (ver a seguir). A crescente participação da América Latina, tanto nas exportações como nas importações, é fruto deste processo.

Tabela 21
Brasil: Direção do Comércio - 1970/95

(Em %)

	Exportações				Importações			
	1970	1980	1990	1995	1970	1980	1990	1995
Industrializados	76,85	52,91	68,07	56,17	76,98	46,56	55,04	59,87
Estados Unidos	24,69	17,37	24,62	18,92	32,27	18,54	19,84	21,08
Japão	5,29	6,12	7,48	6,67	6,25	4,78	7,10	6,61
União Européia	34,93	27,15	33,68	27,07	28,56	15,38	22,50	26,70
Em Desenvolvimento	23,15	41,59	30,42	42,86	20,95	53,44	44,46	39,34
África	2,20	6,52	2,44	2,51	3,31	4,70	2,85	2,49
América Latina	11,74	20,46	11,57	23,09	12,02	12,52	17,14	20,54
África do Sul	0,60	0,51	0,53	0,56	0,08	0,91	0,40	0,67
Outros^a	0,00	5,50	1,51	0,97	2,06	0,00	0,50	0,79
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: FMI.

^aInclui países socialistas e exportações de destino não identificado.

O papel das exportações de manufaturados nesta mudança de direção de comércio merece um comentário mais longo. Como se pode ver na Tabela 22, essas exportações se dirigiram até o início da década de 80 predominantemente para os países em desenvolvimento, razão pela qual foram citadas como um dos fatores que explicam a maior importância destes países nas exportações brasileiras. Os dados para 1990 mostram um ganho de participação dos países industrializados, fruto, provavelmente, da crise da dívida que abalou particularmente a América Latina na década de 80. Os dados para 1994 já mostram os países em desenvolvimento voltando a ser o destino de mais da metade das exportações de manufaturados, refletindo tanto a recuperação econômica da América Latina como o avanço da integração regional. A participação expressiva dos países em desenvolvimento nas exportações de manufaturas do Brasil parece estar relacionada às seguintes questões: problemas de eficiência decorrentes do regime de SI, que ao proteger incondicionalmente toda a cadeia produtiva prejudicou a penetração dos produtores locais nos competitivos e exigentes mercados dos países industrializados; predominância de filiais de empresas multinacionais nos segmentos mais intensivos em capital, que, por um lado, permitiu ao país acesso mais rápido e facilitado a capital e tecnologia, mas, por outro, colocou restrições em termos da direção das exporta-

Tabela 22
Brasil e África do Sul: Direção da Exportação de Produtos
Manufaturados

(Em %)

	1970	1980	1990	1992
África do Sul				
Industrializados	56,9	66,5	68,3	67,9
Estados Unidos	9,3	24,8	7,2	6,4
União Européia	37,1	26,5	43,5	34,8
Japão	5,3	4,2	5,5	4,2
Em Desenvolvimento	43,1	33,5	31,7	32,1
África	38,2	19,2	16,7	16,3
América Latina	0,8	6,0	3,6	3,0
Ásia	58,4	13,7	10,3	12,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
	1970	1980	1990	1994
Brasil				
Industrializados	33,6	37,3	59,7	46,7
Estados Unidos	-	-	28,5	26,3
União Européia	-	-	21,1	14,6
Japão	-	-	4,0	2,4
Em Desenvolvimento	66,3	62,7	40,3	53,3
África	-	-	-	-
América Latina	-	-	19,4	36,2
Ásia	-	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Unctad (1995) e base de dados das Nações Unidas.

ções, ditadas pela relação matriz/filial; e, por fim, vantagens comparativas advindas da semelhança das estruturas de demanda (por exemplo, nível de renda) do Brasil e dos outros países em desenvolvimento, à la Linder (1961).²¹

No caso da África do Sul (Tabela 23), percebe-se um movimento semelhante ao do Brasil em termos de crescimento da importância dos países em desenvolvimento, mas com menor intensidade (assumindo que o grupamento "outros" na tabela é também composto de países em desenvolvimento). Isto parece refletir, primeiro, a participação relativamente modesta dos manufaturados na pauta de exportações. Segundo, a concentração das exportações de manufaturados, como já comentado, em produtos intensivos em recursos naturais, o que talvez seja um dos fatores que explicam, por exemplo, o aumento da participação dos países industrializados no total das exportações de manufaturados (Tabela 22), apesar de se aplicarem à África do Sul os mesmos argumentos utilizados acima para o Brasil (ineficiências do regime de SI etc.). Terceiro, as estatísticas oficiais de comércio exterior da África do Sul incluem todos os países da Sacu,²² o que acaba por subestimar a importância do comércio regional e, por conseguinte, dos países em desenvolvimento. Por exemplo, segundo o Departamento de Indústria e Comércio da África do Sul, a participação da África no total das exportações em 1993 subiria de 12,8% para 31,7% ao se incluírem os países da Sacu [Davies (1996)], que são particularmente importantes para as exportações de manufaturas. Segundo a mesma fonte, os países

Tabela 23
África do Sul: Direção de Comércio - 1970/95

(Em %)

	Exportações				Importações			
	1970	1980	1990	1995	1970	1980	1990	1995
Industrializados	48,04	37,65	45,04	43,55	84,14	63,87	71,13	71,10
Estados Unidos	8,42	7,03	7,79	6,61	16,67	13,62	12,49	10,90
Japão	11,81	6,49	7,02	7,27	8,69	8,99	9,67	9,83
Comunidade Européia	48,16	17,97	26,09	26,52	47,89	34,94	43,64	43,99
Em desenvolvimento	51,96	62,35	13,60	27,30	13,21	36,13	10,39	23,70
África	17,19	5,97	6,34	9,35	5,16	2,01	2,64	2,96
América Latina	1,25	1,59	0,78	2,12	0,86	0,90	1,94	2,74
Brasil	0,05	0,72	0,22	0,95	0,48	0,54	0,75	1,03
Outros^a	0,00	0,00	41,36	29,15	2,65	0,00	18,48	5,20
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: FMI.

^aInclui países socialistas e exportações de destino não identificado.

21 De acordo com Linder (1961), quanto mais semelhantes forem as estruturas de demanda (níveis de renda) de dois países, maior tende a ser o volume de comércio. Isto se explicaria pelo fato dos produtores de cada país desenvolverem produtos que se adequariam perfeitamente às exigências dos consumidores do seu parceiro comercial.

22 Os países que compõem a Sacu são Botswana, Lesotho, Namíbia, Swaziland, além, é claro, da África do Sul.

da Sacu foram responsáveis em 1994 por mais de um terço das exportações de máquinas e equipamentos, por mais de 25% das exportações de veículos e por 21% das exportações de produtos químicos, só para citar alguns produtos importantes. E, quarto, o problema estatístico não elimina o fato de que a fortemente intervencionista e beligerante política externa sul-africana para o continente africano, em geral, e para a região sul, em particular, até os anos 90, em nada contribuiu para o desenvolvimento do comércio regional [ver Davies (1996)].

Com relação ao comércio bilateral Brasil-África do Sul, as Tabelas 21 a 24 mostram que sua importância relativa para ambos tem crescido mas ainda é pequena, ficando, em 1995, em menos de 2% do total do comércio de cada um dos países. Dadas a semelhança dos regimes de industrialização dos dois países (fortemente protecionistas) e também a similaridade entre suas dotações de fatores, este não é um resultado que surpreende. É interessante notar, no entanto, que a composição desse comércio assume as características de um comércio intra-indústria (ver Tabela 24), que pode ser explicado tanto por vantagens comparativas derivadas da disponibilidade de recursos naturais (por exemplo, diamantes, metais não-ferrosos) como daquelas advindas de similaridades na estrutura de demanda dos dois países.

4.2. Os Anos da Liberalização Comercial

Ao longo da década de 80 foi ficando cada vez mais claro que as razões para o fraco desempenho da economia brasileira neste período (ver Seção 2) não se limitavam apenas a problemas de gerência macroeconômica e choque externos, mas incluíam também o regime de incentivos criado para fomentar a indus-

Tabela 24
Comércio Bilateral Brasil-África do Sul - 1990/94

	1990	1991	1992	1993	1994
Exportações do Brasil					
Minerais	0,3	0,6	0,4	0,7	0,1
Matéria-Prima Agrícola	0,5	2,1	2,5	2,5	2,6
Alimentos	19,2	10,3	18,2	6,6	14,9
Manufaturados	74,4	85,6	74,5	86,0	81,0
Outros	5,7	1,4	4,4	4,2	1,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Importações do Brasil					
Minerais	14,7	6,4	12,5	10,4	-
Matéria-Prima Agrícola	1,7	2,3	1,7	4,7	-
Alimentos	7,7	5,1	0,1	2,0	-
Manufaturados	58,0	57,0	43,2	45,5	-
Outros	17,9	29,2	42,6	37,4	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	-

Fonte: Base de dados da ONU.

trialização por SI. Esse regime fortemente intervencionista, à medida que se esgotavam as possibilidades de SI, deixou de ser um fator promotor para ser um obstáculo ao crescimento econômico. O excesso de intervenção estatal na alocação de recursos, especialmente através de proteção e subsídios para a indústria local, levou a uma série de distorções nos mercados de produtos e fatores que acabaram por impactar negativamente o crescimento econômico. Apesar do objeto deste comentário ter sido a economia brasileira, ele se aplica igualmente à sul-africana, que também teve sua taxa de crescimento drasticamente reduzida na década de 80. Diante deste quadro, os governos dos dois países começaram a ensaiar, na segunda metade da década, movimentos de liberalização comercial e de redução da intervenção estatal na alocação de recursos que, em maior ou menor medida, acabaram por levar a modificações no padrão de comércio formado durante os anos de SI.

Começando pelo Brasil, desde 1988 o país vem progressivamente abandonando o regime de incentivos adotados durante a industrialização por SI e reduzindo a proteção aos produtores domésticos (Tabelas 25 e 26). Duas reformas, em 1988 e 1989, reduziram a tarifa média sobre as importações de 51% para 35%. A maior parte das barreiras não-tarifárias foram eliminadas em 1990, quando foi anunciado um cronograma de gradual redução e uniformização tarifária, que reduziu a média das tarifas de 32,2% (com desvio padrão de 19,6%) nesse ano para 14,9% (com desvio padrão de 8,2%) no segundo semestre de 1993. Como resultado do acordo do Mercosul²³ e no bojo do esforço de estabilização, novas reduções da média tarifária foram promovidas em 1994 e 1995, devendo a tarifa média convergir para 11,5% no ano 2001.

Pelo lado das exportações, a política comercial também se tornou mais neutra desde meados dos anos 80, especialmente a partir de 1990, quando vários subsídios e incentivos às exportações de manufaturados foram descontinuados. Como resultado, o valor dos incentivos às exportações, que atingiu uma média de 3,1% do PIB em 1981/84, caiu para 1,3% do PIB em 1990/91. Desde então, o governo continua a buscar a desoneração fiscal de todas as exportações e a desenvolver sistemas amplos de financiamento e seguro para as vendas no exterior.

A liberalização comercial foi particularmente significativa para os bens de consumo. Para os duráveis, as tarifas tiveram queda de 66 pontos de percentagem. Em setores como têxteis,

23 O Mercosul, na forma em que prevalece hoje, foi constituído em 1991 através do Tratado de Assunção, que reuniu Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, prevendo a formação de um mercado comum entre os quatro países em janeiro de 1995, através de um programa de liberalização comercial baseado em reduções progressivas, lineares e automáticas, intra e extrabloco. No caso intrabloco, o objetivo final era a zeragem das tarifas. O objetivo do mercado comum não foi inteiramente alcançado em janeiro de 1995, ficando o acordo limitado a uma zona de livre comércio e a uma união aduaneira parcial, face à existência de listas de exceções à Tarifa Externa Comum [ver Rêgo (1995)].

Tabela 25
Brasil: Tarifas de Importação Médias de acordo com Categorias de Uso - 1987/2001

(Em %)

[Em %]

	Todos os Bens ^a	Bens de Consumo			Bens Intermediários			Bens de Capital
Não-Duráveis		Duráveis	Agrícolas	Básicos	Outros			
Agrícolas						Manufaturados		
1987	51,0	48,0	66,1	91,9	40,6	47,4	59,5	50,7
1988	41,0	25,2	40,9	57,4	22,6	32,2	34,5	44,3
1989	35,5	19,1	40,5	53,4	19,4	23,6	33,3	40,7
1990	32,2	19,1	37,3	64,8	20,4	21,9	28,1	39,7
1991	25,3	12,3	31,1	49,6	12,6	15,6	22,1	33,0
1992	21,2	9,8	25,2	40,7	10,5	13,4	18,2	28,8
1993	16,5	8,7	19,9	31,6	9,1	10,9	15,4	24,0
1994	14,0	8,6	15,8	25,7	7,6	9,9	13,1	21,0
1995	12,5							
2001 ^b	11,5							

Fontes: Pinheiro e Almeida (1995) e Secex.

^aInício do ano.

^bCom base na Tarifa Externa Comum do Mercosul.

Tabela 26
Brasil: Tarifas de Importação - 1990/Janeiro 1995

Data	Média	Moda	Mediana	Intervalo	Desvio Padrão
1990	32,2	40	30	0-105	19,6
Fevereiro 1991	25,3	20	25	0-85	17,4
Janeiro 1992	21,2	20	20	0-65	14,2
Outubro 1992	16,5	20	20	0-55	10,7
Julho 1993	14,9	20	20	0-40	8,2
Janeiro 1995	12,1	14	10	0-20	6,1

Fonte: CNI, apud Moreira (1995b).

vestuário e calçados, mobiliário e equipamento de transporte, as tarifas caíram de níveis acima de 100% para cerca de 20% em 1993 (Tabela 27). No entanto, a partir do segundo semestre de 1995, o processo de liberalização foi parcial e topicamente revertido com a elevação de tarifas e, inicialmente, a imposição de quotas, para as importações de automóveis.²⁴ As tarifas de eletrodomésticos e posteriormente de calçados, têxteis e brinquedos também foram elevadas para níveis bastante altos em 1996.

Além de abrir seu mercado às importações, o Brasil promoveu nos últimos anos várias políticas com vistas a desregular a economia doméstica. Um primeiro conjunto de medidas consistiu na revogação, no período 1990/92, de 113.752 decretos dos 123.370 emitidos nos cem anos anteriores. Em Brasil (1991 e 1992) é feita uma completa descrição das principais medidas

24 As quotas foram posteriormente substituídas por tarifas (70%) associadas a um programa de incentivo às exportações do setor que permite a importação de carros, bens de capital e autopeças com tarifas reduzidas (35% para carros e 2% para bens de capital e autopeças), desde que haja como contrapartida um compromisso de exportação. Mais recentemente, o governo negocia com Japão e Coreia do Sul a adoção de quotas tarifárias para a exportação de carros destes países.

Tabela 27
Brasil: Tarifas Médias de Importação por Setor de Atividade - 1980/Julho 1993

Setor	1980	1985	1988a	1988b	1989	1990	1991	Janeiro 1992	Outubro 1992	Julho 1993
Agricultura	53,8	57,3	29,8	16,7	24,0	14,8	9,8	7,8	6,4	5,7
Extrativa Mineral	27,0	16,7	13,9	14,6	19,5	6,6	3,9	2,4	1,3	1,0
Minerais Não-Metálicos	107,5	98,7	54,7	34,6	37,7	24,5	14,5	12,0	8,3	7,5
Metalurgia	54,3	72,8	42,2	35,2	41,4	23,7	18,1	15,2	12,5	9,6
Mecânica	56,3	62,1	49,2	45,1	44,9	39,5	30,4	25,9	21,0	19,7
Material Elétrico	99,1	100,4	65,7	47,3	50,2	39,6	34,3	30,6	25,9	21,1
Material de Transporte	101,9	115,9	74,4	51,6	47,3	55,9	42,3	35,5	28,6	25,7
Madeira	125,3	101,1	57,4	25,7	28,9	22,5	12,9	11,8	10,9	10,3
Mobiliário	148,2	169,9	87,6	38,1	38,9	39,2	32,1	24,8	20,0	20,0
Papel e Celulose	120,2	82,2	56,6	28,0	32,8	23,1	12,9	10,1	8,7	8,5
Borracha	107,3	101,7	77,2	54,6	58,6	49,6	36,1	28,8	21,4	16,2
Couros	156,6	135,2	57,6	34,0	44,6	14,3	12,4	11,2	9,9	8,7
Química	50,3	34,2	27,3	19,8	37,0	13,4	18,2	8,4	7,4	7,0
Farmacêutica	27,9	42,2	46,5	44,9	40,7	26,0	19,6	16,6	13,4	13,3
Perfumaria, Sabões e Velas	160,5	184,4	82,1	66,1	73,6	59,2	42,6	29,2	24,4	19,8
Plásticos	203,8	164,3	78,8	51,0	56,9	40,0	34,0	28,9	20,0	18,6
Têxtil	167,8	161,6	83,3	51,4	77,9	38,8	37,6	29,5	24,1	16,6
Vestuário e Calçados	181,2	192,2	89,6	63,7	78,3	50,0	46,3	36,8	27,1	20,0
Alimentos	107,8	84,2	57,4	33,0	38,4	27,4	21,3	17,5	15,6	13,9
Bebidas	179,0	183,3	88,1	69,4	70,5	75,1	63,7	53,6	34,8	19,8
Fumo	184,6	204,7	90,3	78,3	85,0	79,6	70,0	60,4	37,5	19,2
Editorial e Gráfica	85,5	71,1	33,9	19,4	27,8	20,9	11,4	9,8	9,0	8,7
Indústrias Diversas	87,0	136,5	61,3	50,8	60,4	44,8	36,4	29,7	23,1	17,9

Fonte: Pinheiro e Almeida (1995).

de desregulamentação, destacando-se aquelas dirigidas à redução das barreiras à competição nos mercados domésticos. Exemplos de iniciativas deste tipo incluem o fim dos monopólios públicos à exportação de café e açúcar e à importação de trigo, em 1990. Para muitos outros produtos, como o aço, eliminou-se a necessidade de prévia aprovação pelo governo de importações e exportações. Pequenas empresas foram autorizadas a importar diretamente e tiveram sua participação nos processos de licitação de empresas estatais facilitada.

No caso da África do Sul, o primeiro movimento mais efetivo em direção à liberalização comercial data de 1983, quando o governo adotou um programa de redução de barreiras não-tarifárias (BNTs).²⁵ Em termos de valor, o percentual das importações sujeitas a BNTs caiu de 77% em 1983 para 23% em 1985. A remoção das BNTs, no entanto, foi compensada em parte por uma elevação das barreiras tarifárias. Em 1985, o governo deixou de publicar uma "lista positiva", onde apareceriam os produtos que poderiam ser importados sem licença prévia, substituindo-a por

25 A discussão sobre a liberalização comercial na década de 80 baseia-se em Bell (1993).

uma “lista negativa”, que passou a enumerar os produtos que *não* poderiam ser importados sem licença. Essa mudança significou, na prática, um maior grau de liberdade comercial. Na segunda metade da década, o movimento de liberalização continuou de forma gradual, tendo como alvo principal as BNTs. Ao final de 1991, o percentual das importações sujeito a BNTs havia caído para 10%. Todavia, assim como na primeira metade da década, os ganhos em termos de BNTs foram parcial ou totalmente compensados por elevações nas barreiras tarifárias, particularmente após 1988, quando uma crise de balanço de pagamentos levou à adoção de substanciais sobretaxas *across-the-board* para as importações.

Pelo lado das exportações, o fato mais significativo ocorreu em abril de 1990 e, ao contrário do que se poderia esperar, não foi exatamente um ato de liberalização comercial. O governo reforçou nesta data o sistema de incentivos às exportações, o General Export Incentive Scheme (Geis), provavelmente ainda preocupado em eliminar o viés antiexportador criado pela proteção ao mercado doméstico. Através deste sistema, todos os produtos passaram a ter acesso automático a um subsídio cuja magnitude variava em função do grau de processamento e do conteúdo local do produto.

Após as tímidas mudanças da década de 80, o movimento de liberalização comercial só foi efetivamente retomado em 1994, sob os auspícios da Rodada Uruguai e do novo governo de “União Nacional” pós-*apartheid*, que tomou posse no mesmo ano. Foi assinado então um compromisso de reforma tarifária, que procurou atender às exigências feitas pelo Acordo de Marrakesh no sentido de reduzir a proteção tarifária em um terço, em um período de cinco anos. Os principais pontos do Acordo foram [ver Hirsch (1996) e USTR (1996)]:

a) reduzir o número de posições tarifárias de 10 mil para 5 mil no final de cinco anos;

b) elevar o percentual de tarifas consolidadas na OMC de 55% para 88%;

c) substituir todas as BNTs por tarifas *ad valorem*;

d) reduzir os 80 níveis tarifários para apenas seis: 0%, 5%, 10%, 15%, 20% e 30%; matérias-primas terão tarifas entre 0% e 10%, produtos intermediários e componentes entre 10% e 15% e bens de consumo entre 20% e 30%, existindo duas exceções a este cronograma: confecções e têxteis, que terão 12 anos ao invés de cinco para se adaptarem às tarifas finais entre 30% e 45%, e automóveis, que terão oito anos com uma tarifa final de 50%; e

e) eliminar os subsídios às exportações (Geis) em três anos; desde então os subsídios para produtos manufaturados foram reduzidos de 25% do valor FOB para 12% em abril de 1996.

Paralelamente ao acordo da Rodada Uruguai, o novo governo procurou fazer um esforço de reintegração do país no cenário comercial internacional e regional. Com relação ao primeiro, conseguiu sua inclusão no programa de preferências norte-americano, o Generalised System of Preferences (GSP), além da inclusão parcial no programa de acesso ao mercado da União Européia regido pela *Lomé Convention* [ver Davies (1996)]. No plano regional, destacam-se a decisão de adesão à Southern African Development Community (SADC)²⁶ em agosto de 1994 e o início de negociações para uma reforma da Sacu. A SADC foi criada originalmente para promover a cooperação setorial sem envolver questões comerciais. Em 1992, através do Tratado de Windhoek, procurou-se ampliar os objetivos da organização, incluindo entre eles a promoção da integração comercial e a cooperação na área de segurança. Mais recentemente, em agosto de 1996, já com a participação da África do Sul, foi acordada a meta de criação de uma zona de livre comércio entre os membros da organização, mas sem data fixada. Já a Sacu é efetivamente uma união aduaneira, mas que tem suas origens ligadas à administração colonial. Os quatro países envolvidos eram administrados a partir da África do Sul e, como bem afirma Davies (1996, p. 11):

"Sacu was, thus, formed not to promote integration as such, but rather to manage trade relations among a group of countries already highly integrated with South Africa in a specific, one sided way."

O nível de integração, inclusive, caiu ao longo do tempo, sendo abandonadas a livre movimentação de mão-de-obra e a união monetária. O objetivo de reforma passa principalmente pela democratização das decisões dentro da união aduaneira.

Por essa mera descrição dos movimentos de liberalização comercial nos dois países, já se pode intuir que a África do Sul, apesar de ter se movido primeiro, foi, no início dos anos 90, superada pelo Brasil em termos da velocidade e alcance das reformas. Tanto no que diz respeito às barreiras tarifárias e não-tarifárias quanto com relação ao processo de integração regional, a economia brasileira já se encontra em um estágio que a África do Sul planeja atingir daqui a cinco anos. É de se esperar, portanto, que as mudanças no padrão de comércio no Brasil, particularmente a partir da década de 90, tenham sido mais significativas do que as do seu parceiro sul-africano.

26 A SADC tem 12 membros: os nove originais – Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Swaziland, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe –, mais Namíbia (1990), África do Sul (1994) e Maurício (1995). Para detalhes, ver Barber (1996) e Davies (1996).

Olhando primeiro o desempenho, pôde-se verificar na Tabela 15 que o grau de abertura comercial da economia sul-africana em 1990 era inferior ao de 1980, tanto pelo lado das importações como das exportações. Em 1995, a abertura se ampliou, mas graças ao desempenho das exportações, enquanto as importações como proporção do PIB caíram em relação a 1990. No caso do Brasil, os dados devem ser interpretados com cuidado, em função da apreciação da taxa de câmbio real após 1990, que se intensificou após 1994. De qualquer forma, pode-se verificar que entre 1990 e 1995, apesar do efeito câmbio, a abertura da economia se ampliou por conta tanto das importações como das exportações. Na Tabela 16, temos os dados relativos à elasticidade-renda das importações. Com relação à África do Sul, os movimentos de liberalização comercial ao longo da década de 80 não se refletiram sobre este indicador, que parece variar mais em função das variações no investimento (gasto mais importação intensivo). É somente na década de 90 que a elasticidade se eleva, mas em uma magnitude inferior àquela apresentada pela economia brasileira.

Um outro indicador importante para se avaliar a profundidade das mudanças seria o índice de penetração das importações na indústria manufatureira (a Tabela 28 apresenta os dados para o Brasil). Entre 1991 e 1995, este indicador praticamente dobra para o total da indústria, com destaque para bens de capital e bens de capital-transporte (automóveis e caminhões). No caso da África do Sul, os dados disponíveis não vão além de 1993 e se restringem ao total da indústria. Apesar dessas limitações, o que se pode notar é que, embora o índice da indústria sul-africana em 1980 seja maior que o do Brasil em 1990, ele ficou praticamente estacionário até 1993, caindo inclusive levemente, apesar das medidas anunciadas de liberalização comercial. Como resultado, em 1995 o índice para o Brasil já se aproximava do sul-africano em 1993. Há indícios, no entanto, de acordo com dados da Embaixada da África do Sul em Washington, de que no período 1994/95 o índice de penetração da África do Sul tenha chegado a cerca de 20%.

Tabela 28
Brasil: Índice de Penetração das Importações^a - 1991/95

(Em %)					
<i>Categoria de Uso</i>	1991	1992	1993	1994	1995
Bens de Consumo Não-Duráveis	4,8	3,0	4,2	5,2	7,6
Bens de Consumo Duráveis	12,9	9,2	11,0	10,8	13,6
Bens Intermediários	8,0	6,8	10,0	11,5	15,4
Bens Intermediários Elaborados	3,5	2,4	3,4	4,1	7,3
Bens de Capital	28,1	21,3	27,7	32,7	41,7
Bens de Capital-Transporte	6,5	5,8	9,3	13,2	18,8
Total	8,6	6,7	9,5	11,3	15,6

Fonte: *Moreira e Correa (1996)*.

^aImportação sobre consumo aparente.

Tabela 29
África do Sul: Índice de Penetração das Importações^a - 1980/93

(Em %)	1980	1985	1990	1993
Indústria Manufatureira	18,7	16,4	16,8	17,3

Fonte: Bell e Cattaneo (1996).

^aImportação sobre consumo aparente.

No que diz respeito à composição do comércio, o que se esperaria seriam mudanças mais significativas pelo lado das importações, uma vez que as exportações tendem a levar um tempo maior para se ajustarem aos novos preços relativos. De qualquer forma, a Tabela 19 mostra que nos dois países a tendência foi uma diversificação maior das exportações, particularmente as de manufaturados. Com relação às importações, o ideal para avaliar essas mudanças seriam dados sobre a composição das importações por categoria de uso, pois com isso poderíamos verificar se a pauta de importação estaria assumindo um desenho distinto daquele adquirido ao longo do processo de SI, isto é, uma pauta composta basicamente por bens de capital e produtos intermediários. A Tabela 30 apresenta os dados para o Brasil. Vale a pena destacar a queda na participação dos bens intermediários e bens de capital e os ganhos substanciais da categoria bens de capital-transporte, que é na verdade um híbrido de bens de capital (caminhões) e bens de consumo duráveis (veículos, item majoritário). Se somarmos esta última categoria à de bens de consumo duráveis, chegamos a uma participação de 20,2%, um salto significativo em relação aos 2,9% obtidos em 1987 (dado que não consta da tabela). Para a África do Sul, infelizmente, não foi possível encontrar dados neste formato para a década de 90. As informações para a década de 80 mostram, no entanto, que praticamente não houve mudanças na composição da pauta, com a participação dos bens de consumo em 1988 (21,9%) mantendo o mesmo patamar de 1971 (21,5%) [Bell (1993)]. Se levarmos em consideração que a abertura comercial

Tabela 30
Brasil: Composição Setorial das Importações por Categoria de Uso - 1990/95

Categoria de Uso	1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Bens de Consumo Não-Duráveis	1.841,9	14,6	2.038,0	15,4	1.694,1	13,0	2.259,4	13,1	3.084,5	13,5	5.087,3	14,2
Bens de Consumo Duráveis	950,9	7,5	876,2	6,62	720,6	5,5	1.010,5	5,8	1.175,4	5,2	1.860,4	5,2
Bens Intermediários	4.733,2	37,4	5.017,3	37,9	4.955,3	38,1	6.413,4	37,0	8.147,0	35,7	11.722,2	32,7
Bens Intermediários Elaborados	468,7	3,7	500,1	3,78	419,8	3,2	525,3	3,0	681,1	2,9	1.460,5	4,1
Bens de Capital	3.936,1	31,1	3.912,7	29,6	3.997,0	30,7	4.982,1	28,7	6.525,1	28,5	10.314,6	28,8
Bens de Capital-Transporte	706,4	5,6	892,1	6,7	1.236,5	9,5	2.142,8	12,4	3.259,5	14,2	5.387,7	15,0
Total	12.637,3	100,0	13.236,4	100,0	13.023,4	100,0	17.333,5	100,0	22.872,6	100,0	35.832,7	100,0

Fonte: Moreira e Correa (1996).

só voltou a ganhar fôlego em 1994, é pouco provável que as mudanças na década de 90 tenham sido substanciais.

Na questão do impacto da liberalização sobre o destino do comércio dos dois países, o avanço da integração regional, particularmente no Brasil, parece ser o fato mais relevante a se destacar. O sucesso do Mercosul fez com que a América Latina ampliasse substancialmente sua participação no comércio brasileiro, tanto no lado das importações como das exportações (Tabela 21). Na Tabela 31, tem-se uma idéia mais precisa dos avanços em termos de integração regional propiciados pelo mercado comum.

Com relação à África do Sul, ainda que do ponto de vista formal a integração regional esteja nos seus primeiros passos, os avanços já foram perceptíveis. A Tabela 23 mostra que, entre 1990 e 1995, a África ampliou significativamente sua participação nas exportações da África do Sul e teve um pequeno ganho com relação às importações. Dados da South African Trade Organization (Safto) mostram que, para alguns países como Tanzânia, Nigéria e Costa do Marfim as exportações sul-africanas, no primeiro semestre de 1995, chegaram a crescer mais do que 200% com relação ao mesmo período do ano anterior. Estes resultados sugerem que o esforço de reintegração regional do novo governo tem dado frutos, mesmo sem um acordo formal de integração e apesar das dificuldades impostas pelas diferenças de renda *per capita* entre os países da região.

Por fim, cabe um breve comentário sobre o comércio bilateral nos anos da liberalização. Não há dúvida de que, com a derrubada das barreiras comerciais, as perspectivas são de que este comércio ganhe importância, particularmente o comércio intra-indústria (o mais afetado pelo protecionismo), que, como comentado anteriormente, já era o mais importante nos anos de SI, apesar de todas as dificuldades. Os dados mais recentes parecem confirmar este otimismo. Em 1995, as exportações do Brasil para a África do Sul somaram cerca de US\$ 260 milhões,

Tabela 31
Fluxo Comercial do Brasil com seus Parceiros do Mercosul - 1980/95

(Em US\$ Bilhões)

Ano	Exportações para o Mercosul	Importações do Mercosul	Ano	Exportações para o Mercosul	Importações do Mercosul
1980	1,8	1,0	1988	1,6	1,1
1981	1,7	1,0	1989	1,4	2,2
1982	1,1	0,9	1990	1,3	2,3
1983	1,0	0,5	1991	2,3	2,3
1984	1,3	0,7	1992	4,1	2,2
1985	1,0	0,7	1993	5,4	3,4
1986	1,2	1,2	1994	5,9	4,6
1987	1,4	0,9	1995	6,1	6,8

Fonte: Secex.

um aumento de 60% em relação a 1990. Com relação às importações, só há dados disponíveis para 1994, quando já alcançavam US\$ 244 milhões, um aumento de 167% em relação a 1990.

5. Observações Finais

Brasil e África do Sul compartilham muitos problemas e oportunidades e têm, sem dúvida, muito a aprender um com o outro.²⁷ Nos dois casos, o maior desafio é equilibrar o atendimento às enormes demandas sociais e a melhoria da distribuição de renda, que irão exigir mudanças na alocação do gasto público, com a necessidade de manter o equilíbrio das contas públicas, sem o qual não será possível reduzir a inflação, elevar a taxa de investimento e, a médio/longo prazo, acelerar o crescimento do produto e do emprego.

Neste contexto, a questão do emprego, que vem se agravando em todos os países, com a introdução de técnicas produtivas e gerenciais poupadoras de mão-de-obra, surge como um grande desafio a ser enfrentado por Brasil e África do Sul.²⁸ Nos dois países, este problema poderá se agravar nos próximos anos pela necessidade de manter o crescimento em níveis moderados, pela modernização da economia (elevando a produtividade da mão-de-obra), pela privatização de grandes empresas estatais (que geralmente possuem um quadro de funcionários maior do que o necessário), pela redução dos gastos públicos (com a diminuição no número de funcionários públicos) e, no Brasil, pela continuação da contração do setor financeiro. A questão do desemprego, somada à já difícil situação social nos dois países, fará com que a busca da estabilidade macroeconômica e o aprofundamento dos processos de abertura, privatização e desregulamentação exijam enorme habilidade política dos governos dos dois países.

Ainda que apresentando um conjunto de problemas bastante semelhantes, os dois países têm, naturalmente, distintas prioridades. Na África do Sul, sem dúvida, o desafio maior é dar vazão às expectativas de melhoria dos indicadores sociais da vasta camada da população prejudicada pelo regime anterior e que surgiram com a passagem para um regime de maioria. A

27 Brent (1996, p. 120), por exemplo, observa que: "This is not to say that South Africa should not aspire to East Asian success in the long run. But given the very different starting points, East Asia is not likely to be a helpful guide for near-term reform. For that purpose, Latin America may be better because it faced many of the obstacles South Africa must overcome, including low savings, inward orientation, low productivity, large public and parastatal sectors, high unemployment, and high inequality."

28 Esta posição é defendida, por exemplo, por Leslie Boyd, vice presidente da Anglo American, para quem o principal desafio da África do Sul é reduzir a elevada taxa de desemprego (de 30% da população economicamente ativa), para o que é necessário aumentar a taxa de crescimento do PIB dos atuais 3% a.a. para 6% a.a.: "Crescer é a única forma de gerar mais empregos" [entrevista ao *Jornal do Brasil* (19 de julho de 1996)].

possibilidade de atender a essas demandas fica dificultada pela necessidade de austeridade fiscal e pela alta elasticidade das importações, que limitam a possibilidade de crescimento e tornam complicado reduzir o elevado desemprego, particularmente entre a população negra. A solução a médio prazo passa pela expansão das exportações e pela maior atração de investimentos estrangeiros, que, como se viu, continuam se esquivando a instalar-se na África do Sul, apesar dos bons resultados alcançados na esfera macroeconômica nos últimos anos.

No Brasil, a consolidação do Plano Real continua sendo a maior prioridade e, para isso, há quase unanimidade entre os analistas econômicos de que é necessário reduzir significativamente o déficit público. A substancial elevação dos investimentos diretos estrangeiros nos últimos três anos vem viabilizando a sustentação de um déficit em conta corrente na casa de 2,5% a 3% do PIB, mas a necessidade de evitar uma trajetória explosiva nas contas externas e de evitar uma retomada inflacionária recomendam taxas de crescimento moderado, próximas de 4% a.a., para o PIB nos próximos anos.

Interessantemente, o mesmo remédio é recomendado para as duas economias como forma de ganhar tempo enquanto se avança em direção a soluções mais permanentes: a privatização. Bacha (1996), por exemplo, defende que a privatização seja utilizada para financiar o déficit público enquanto uma solução mais estrutural é perseguida. Da mesma forma, Brent (1996, p. 123) sugere que:

"One possible solution is privatization. South Africa's publicly owned and parastatal assets are substantial, by one estimate accounting for 52 percent of the country's capital stock. While economists are wary of using privatization to solve fiscal problems, in South Africa it would make sense to use proceeds of sales of state assets to fund one-time social investments during this critical period."

Tanto no Brasil como na África do Sul os governantes vêm dando sinais claros de que nos próximos anos a prioridade da política econômica permanecerá sendo a solidificação da estabilidade macroeconômica e a implementação de reformas estruturais.²⁹ No entanto, deve-se esperar que apenas a médio prazo se reverta a atual combinação de uma política fiscal relativamente frouxa com uma política monetária restritiva, que tem resultado em juros reais elevados e inibido uma recuperação mais significativa do investimento, e que com isso o PIB continue a crescer a taxas moderadas ainda por alguns anos.

29 Como observado por Blumenfeld (1995, p. 175), em setembro de 1994, o então ministro da Indústria e Comércio e atual ministro das Finanças, Trevor Manuel, do ANC, "significantly chose the middle of a car workers strike to announce major reductions in tariffs on imported cars, thus signalling that, despite the political importance of creating jobs in circumstances where total formal sector employment is still contracting, the GNU [Government of National Unity] did not intend to shirk difficult policy decisions."

A médio prazo, Brasil e África do Sul estão bem situados para retomar suas trajetórias históricas de crescimento. Ambos dispõem de grandes mercados domésticos, uma base industrial diversificada e complexa e um setor financeiro sofisticado, são ricos em recursos naturais e, principalmente no caso da África do Sul, dispõem de uma infra-estrutura física relativamente boa. A abertura comercial que os dois países vêm trilhando tende a melhorar a eficiência na alocação destes recursos, eliminando as distorções geradas pela estratégia de SI e ampliando as oportunidades de crescimento para além dos limites do mercado interno, as quais incluem o comércio bilateral. Para que isto se confirme é preciso dar continuidade ao processo de remoção das barreiras comerciais e evitar que uma taxa de câmbio real apreciada reduza os incentivos para investimentos em *tradables*. Os desafios maiores no médio e longo prazo, no entanto, serão melhorar o nível médio de qualificação da mão-de-obra e elevar as taxas de investimento. Nos dois países espera-se que o investimento estrangeiro ajude a viabilizar o crescimento mais acelerado do produto. Estes recursos deverão dar uma dupla contribuição.

De um lado, o investimento estrangeiro será necessário para complementar a poupança doméstica, permitindo elevar a taxa de formação de capital da economia. Pinheiro (1996, p. 23-25) estima que, para que o Brasil possa crescer cerca de 5% a.a., a taxa de investimentos a preços constantes de 1980, hoje em 15,5% do PIB, tem de subir para 20% do PIB. No caso da África do Sul, Smit (1991, p. 22) estima que, mantida a taxa de poupança líquida observada nos últimos anos, será necessária a entrada de recursos externos da ordem de US\$ 13 bilhões a US\$ 15 bilhões ao ano para que a economia possa crescer 4% a.a.³⁰

Outro papel importante a ser cumprido pelo investimento estrangeiro é financiar os significativos déficits em conta corrente que deverão ser observados ainda por muitos anos no Brasil e na África do Sul conforme se busque acelerar o crescimento. De fato, a experiência recente dos dois países mostra que ambos continuam dependentes de elevadas importações para viabilizar taxas de crescimento mais elevadas que as registradas do início dos anos 80 até 1992.³¹ No Brasil, espera-se que metade do déficit em conta corrente de 1996, previsto para cerca de US\$ 16 bilhões, seja financiado pela entrada de investimento direto estrangeiro.

Nos dois países, o bom êxito na manutenção da estabilidade macroeconômica será o elemento central na capacidade de

30 Esta estimativa é citada em Padayachee (1995, p. 171-172), onde também se discute em que setores seria mais interessante para a África do Sul receber investimentos diretos estrangeiros.

31 De acordo com o modelo macroeconômico utilizado pela Embaixada da África do Sul em Washington [South Africa (1996, p. 86)]: "Accelerated investment in the South African economy requires international capital inflows to complement domestic savings and finance increased imports of capital and intermediate goods which accompany faster growth... the current account deficit in periods of high growth might reach 3% of GDP, or perhaps US\$ 5-6 billion. The strategy implies that perhaps 15% of the foreign savings required would be in the form of direct investment mainly in export-oriented manufacturing."

atrair investimentos estrangeiros. Obviamente, o sucesso em melhorar os indicadores sociais e deixar a incômoda posição de líderes mundiais da desigualdade de renda é outro elemento importante no sentido de aumentar a atratividade de ambos para o capital estrangeiro, pois melhora a imagem do país perante a comunidade internacional e reduz o risco de instabilidade política e social. Atendidas estas condições, porém, os dois países têm um amplo conjunto de características a seu favor:

a) grandes mercados domésticos, ampliados pelo fato de pertencerem a blocos comerciais;

b) adotaram nos últimos anos reformas liberais, além de medidas favoráveis ao capital estrangeiro – como a maior liberdade de acesso a setores e recursos, a liberalização dos controles de capitais, uma estrutura tributária mais favorável etc. –, cujo pleno impacto sobre os fluxos de investimento ainda não se fez sentir; e

c) ampla oferta de mão-de-obra, ainda que investimentos sejam necessários para aumentar sua produtividade.

No Brasil tem crescido significativamente nos últimos anos o fluxo de investimentos diretos estrangeiros e, mantida a estabilidade econômica e a abertura comercial, esta tendência deve continuar.³² Ao todo, estão previstas aplicações por empresas estrangeiras em um montante de US\$ 28 bilhões, sendo 41% desse total nos setores automobilístico e de autopeças. Nestas cifras não estão incluídos os aportes que devem ter lugar por uma porta de entrada dos investimentos diretos estrangeiros no Brasil que deve se tornar tão ou mais importante que a representada pela instalação ou expansão de plantas industriais: a privatização, que deverá incluir a venda da Cia. Vale do Rio Doce em 1997, se aprofundar no setor elétrico e ainda no atual governo entrar na área de telecomunicações. A expectativa é de que apenas com a venda de estatais e com os investimentos privados em setores até aqui cativos do setor público (e.g., telefonia celular) obtenham-se investimentos estrangeiros de vários bilhões de dólares ao longo dos próximos anos.

Na África do Sul também é possível que, se o processo de transição política for bem-sucedido e a política econômica mantiver seu rumo, aumente nos próximos anos a entrada de investimentos estrangeiros. O retorno de várias empresas multinacionais que haviam alienado seus investimentos no país durante o período de sanções internacionais é um bom sinal neste sentido. Além disso,

32 A importância da boa gerência macroeconômica pode ser avaliada pelo fato de, a despeito da maior instabilidade política, a África do Sul ter uma classificação de risco soberano pela Moody's e pela Standard&Poor vários níveis acima do Brasil (a Moody's classifica o Brasil como B1 e a S&P como B+, enquanto para a África do Sul os ratings são Baa3 e BB+, respectivamente). A África do Sul é vista pela Moodys como *investment grade*, sendo as demais classificações *noninvestment grade* [Salomon Brothers (1996)]

várias das medidas direcionadas para atrair investimentos estrangeiros são ainda recentes e seu impacto ainda não se fez sentir integralmente. Não obstante, as dificuldades enfrentadas para promover as eleições para o governo local da província de KwaZulu-Natal, adiada três vezes em função do risco de violência política, são uma importante sinalização para os investidores estrangeiros de que a violência e a instabilidade política ainda não estão superadas. Além disso, o início efetivo de um amplo programa de privatizações, que poderia dar um grande impulso ao investimento estrangeiro, também parece estar longe de se tornar realidade.³³

Assim, o sucesso em promover uma transição política suave e o compromisso do novo governo com a prioridade tradicionalmente dada na África do Sul à estabilidade macroeconômica não devem ofuscar o fato de que nem todos os problemas que afugentaram os investidores estrangeiros no passado estão superados. Dessa forma, vários analistas mantêm uma posição conservadora quanto ao ritmo e à magnitude com que o capital estrangeiro deve fluir para o país. Blumenfeld (1995, p. 176-177), por exemplo, observa que:

"[I]t cannot yet be said that the ultimate causes of economic decline – namely high levels of uncertainty among both investors and consumers, coupled with long-standing structural deficiencies – have been overcome... That a pervasive sense of uncertainty still prevails is confirmed by the continuing lack of real commitment by both domestic and foreign investors to the creation of productive capacity. During the apartheid era, this uncertainty was widely assumed to reflect the government's illegitimacy and the country's escalating international and political isolation. But a more fundamental explanation was the growing belief that South Africa's daunting problems conferred, at best, a high probability of instability on any future governmental system. Since this concern did not dissolve with the demise of apartheid, the desire of South Africa wealth-holders to export their capital, and the preference of foreigners for alternative repositories for their wealth, did not diminish."

Como lembram Garner e Leape (1991), citados em Padayachee (1995), uma melhoria mais significativa dos fluxos de capital estrangeiro, seja sob a forma de empréstimos ou de investimentos, irá depender de uma redução sustentada do nível de instabilidade econômica e política. Além disso, é necessário reduzir a violência e conter as pressões por rápidas elevações dos salários.

33 O governo do ANC endossou, em princípio, a privatização do amplo setor estatal sul-africano como uma política a ser implementada. Tanto a venda de participações acionárias de empresas de serviços industriais de utilidade pública e *joint ventures* de estatais com empresas privadas têm sido consideradas, mas na prática a privatização pouco andou na África do Sul.

Referências Bibliográficas

- BACHA, E. L. *Plano Real: uma segunda avaliação*. Trabalho preparado para o seminário "Dois Anos de Plano Real: Comparação com Outras Experiências de Estabilização". Brasília: Ipea/Cepal, jul. 1996.
- BANCO MUNDIAL. *South Africa economic performance and policies: overview*. The World Bank Southern Africa Department, 1994 (Discussion Paper).
- _____. *Bureaucrats in business: the economics and politics of government ownership*. 1995.
- _____. *World development report*. Oxford University Press, 1996.
- BARBER, J. *Regional co-operation and integration: South Africa, The Southern African Development Community and Mercado Comum del Sur*. Mimeo, 1996.
- BARROS, O. *Tendências do investimento direto no Brasil e no mundo*. Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica, jul. 1996, mimeo (Relatório, 6).
- BELL, T. Should South Africa further liberalise its foreign trade? In: LIPTON, Merle, SINKIM, Charles (eds.). *State and market in post apartheid South Africa*. Westview Press, 1993.
- BELL, T., CATTANEO, N. Foreign trade and employment in South African manufacturing industry. In: *Labour market policy studies*. Geneva: International Labour Office, 1996, forthcoming.
- BLUMENFELD, J. The new South Africa's economic prospects. *The World Today*, Aug./Sep. 1995.
- BNDES. *Caracterização do processo de internacionalização de grupos econômicos privados brasileiros*. Rio de Janeiro: BNDES/Área de Planejamento, nov. 1995 (Série Pesquisa Empresarial, 1).
- BRASIL, Presidência da República. *Desregulamentação – Ano I*. Brasília, 1991.
- _____. *Desregulamentação – Ano II*. Brasília, 1992.
- BRENT, R. S. Tough road to prosperity. *Foreign Affairs*, p. 113-126, Mar./Apr. 1996.
- COES, D. *The timing and sequencing of a trade liberalization policy: the case of Brazil*. World Bank, Nov. 1988 (Country Manuscript).

DAVIES, R. *Confronting the challenges of globalisation and regionalism: a South African view*. Mimeo, 1996.

ECONOMIST. *Investing, licensing and trading conditions abroad: South Africa*. 1995.

_____. *Country profile: South Africa, 1995-96*. The Economist Intelligence Unit, 1996.

FIG, D. *The political economy of South-South relations: the case of South Africa and Latin America*. London School of Economics and Political Science, University of London, 1992 (Tese de PH.D. em Relações Internacionais).

GARNER, J., LEAPE, J. *South Africa's borrowing on international capital markets: recent developments in historical perspective*. London: Centre for the Study of South African Economy and International Finance, London School of Economics, 1991 (Texto de Pesquisa, 5).

HIRSCH, A. From Gatt to the WTO: the global trade regime and its implications for South Africa. In: MILLS, Greg, BEGG, Alan, NIEUWKERK, Anthoni van (eds.). *South Africa in the global economy*. South African Institute of International Affairs, 1996.

IBGE. *Contas consolidadas para a nação - Brasil, 1980-93*. Rio de Janeiro, out. 1994.

_____. *Contas consolidadas para a nação - Brasil, 1990-94*. Rio de Janeiro, set. 1995.

IMD. *The world competitiveness report*. Nov. 1995.

KAHN, B. *Capital flight and exchange controls in South Africa*. London: Centre for the Study of the South African Economy and International Finance, London School of Economics, 1991 (Texto de Pesquisa, 4).

KAPLINSKY, R. Capital intensity in South African manufacturing and unemployment, 1972-90. *World Development*, v. 23, n. 2, p. 179-192, 1995.

LINDER, S. B. *An essay on trade and transformation*. New York: John Wiley & Sons, 1961.

MCGOWAN, P. J. The "new" South Africa: ascent or descent in the world system? *SAJIA*, v. 1, n. 1, 1993.

MOREIRA, M. M. *Industrialization, trade and market failures: the role of government intervention in Brazil and South Korea*. St. Martin's Press, 1995a.

_____. *The Brazilian economy: recent performance*. Rio de Janeiro: BNDES/AP-Depec, abr. 1995b (Nota Técnica, 6).

-
- MOREIRA, M. M., CORREA, P. G. *Abertura comercial: uma avaliação dos primeiros resultados*. Rio de Janeiro: BNDES, 1996 (Texto para Discussão, em edição).
- MORGAN STANLEY. *South Africa: still no bargain*. Emerging Markets Investment Research, July 11, 1996.
- PADAYACHEE, V. Foreign capital and economic development in South Africa: recent trends and postapartheid prospects. *World Development*, v. 23, n. 2, 1995.
- PICCININI, M. *Resumo sobre a reforma da ordem econômica*. Rio de Janeiro: BNDES, 1995, mimeo.
- PINHEIRO, A. C. The Brazilian economy in the nineties. In: FRIEDMAN, Steven (ed.). *Brazil and South Africa: comparative perspectives*. 1996.
- PINHEIRO, A. C., ALMEIDA, G. B. O que mudou na proteção à indústria brasileira nos últimos 45 anos? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, abr. 1995.
- RÊGO, E. L. *O processo de constituição do Mercosul*. Rio de Janeiro: BNDES, fev. 1995 (Texto para Discussão, 23).
- SALOMON BROTHERS. *Ratings of sovereign, sovereign-supported, local government and supranational issuers*, 5 de agosto de 1996.
- SCHWEICKERT, R. Regional integration in Eastern and Southern Africa. *Africa Insight*, v. 26, n. 1, 1996.
- SMIT, B. W. *Foreign capital flows and economic growth in South Africa*. Artigo apresentado na "Biennial Conference of the Economic Society of South Africa". Stellenbosch, South Africa, Oct. 2-3, 1991.
- SOUTH AFRICA. *South Africa: growth, employment and redistribution, a macroeconomic strategy*. Washington: South Africa's Embassy, July 4, 1996.
- SPENCE, J. E. *South Africa: the process of transformation*. London: Sir Robert Birley Memorial Lecture, City University, Mar. 14, 1996.
- UNCTAD. *Handbook of international trade and development statistics*. Geneva, 1995.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *1996 national trade estimate*. USTR, 1996.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Av. República do Chile, 100
Caixa Postal 1910
CEP 20001-970 – Rio de Janeiro – RJ
Telex: (21)34110/21857 – Tel.: (021) 277-7447
Fax: (021) 220-2615

FINAME – Agência Especial de Financiamento Industrial

Av. República do Chile, 100 – 17º andar
Caixa Postal 1439
CEP 20001-970 – Rio de Janeiro – RJ
Telex: (21)34110/21857 – Tel.: (021) 277-7447
Fax: (021) 220-7909

BNDESPAR – BNDES Participações S.A.

Av. República do Chile, 100 – 20º andar
Caixa Postal 469
CEP 20001-970 – Rio de Janeiro – RJ
Telex: (21)34110/21857 – Tel.: (021) 277-7447
Fax: (021) 220-5874

Escritórios**Brasília**

Setor Bancário Sul – Quadra 1 – Bloco E
Ed. BNDES – 13º andar
CEP 70076-900 – Brasília – DF
Telex: (61) 1190 – Tel.: (061) 225-4350
Fax: (061) 225-5179

São Paulo

Av. Paulista, 460 – 13º andar
CEP 01310-000 – São Paulo – SP
Telex: (11) 35568 – Tel.: (011) 251-5055
Fax: (011) 251-5917

Recife

Rua Antonio Lumack do Monte, 96 – 6º andar
Ed. Empresarial Center II
CEP 51020-350 – Recife – PE
Tel.: (081) 465-7222
Fax: (081) 465-7861
