

O SETOR EXTERNO NORDESTINO

*Pedro Jorge Ramos Vianna**

Resumo: O autor mostra, através de uma análise histórica, a dependência da economia regional em relação a seu setor externo, como também a dependência da Região em relação ao Sudeste, devido à política de industrialização implantada no País. Essa dependência, associada com os efeitos maléficos da política externa brasileira, tem determinado uma crescente transferência de recursos do Nordeste para o resto do Brasil, razão por que o autor propugna por uma mudança na atual política de promoção das exportações do País.

Desde os tempos coloniais, a economia nordestina é voltada “para fora”, para o comércio seja inter-regional seja internacional.

Basicamente, essa tendência começou com o chamado “ciclo do açúcar”, durante o qual toda a economia da região girava em torno da produção e comércio do açúcar. Àquela época, 1560-1690, as transações comerciais nordestinas eram quase que totalmente vinculadas ao comércio externo, tanto no que diz respeito à geração de renda, via exportação, como ao abastecimento do mercado regional, via importação de quase todos os bens necessários à vida das cidades nordestinas.

Mesmo depois do fim da hegemonia econômica do açúcar, o Nordeste continuou mantendo com o exterior um maior volume de comércio que com o resto do Brasil, pois uma carta régia de 1701 proibia a comunicação pelo sertão das capitanias de Pernambuco e Bahia com a região das Minas.

(*) Técnico em Desenvolvimento do BNB, professor assistente do Departamento de Teoria Econômica da Universidade Federal do Ceará. Mestre em Economia (Vanderbilt University, Nashville USA).

No fim do século 18 e começo do século 19, a “tradição” nordestina de região voltada para o setor externo foi novamente revigorada através do algodão, cuja produção e comércio com o exterior passou a ser a principal atividade econômica da região. Por essa razão já se tinham os dois pilares básicos da economia regional: açúcar e algodão. No começo desse século, um outro bem passou a formar a base da exportação nordestina: o cacau. Mas, por falta de incentivo, o algodão perdeu sua primazia de forma que, hoje, somente o açúcar e o cacau podem ser considerados os produtos-base de nossa pauta de exportação.

Embora não se disponha de dados precisos e confirmados, pode-se inferir que, até meados do presente século, a economia nordestina estava muito mais inter-relacionada com a economia mundial que com a economia nacional.

Daí a explicação por que o crescimento da economia da região esteve sempre tão umbilicalmente ligado a fatores tão exógenos como a invasão holandesa no Brasil, a revolta dos escravos no Haiti, a guerra da independência dos Estados Unidos etc.

Significa isto dizer que a economia da região tem sido uma economia reflexa, desde os primórdios da colonização.

Com o início da industrialização sistemática do Brasil, que poderia situar-se no tempo como nos fins da década de 40 e limiar da de 50, começa a dependência do Nordeste em relação ao Sudeste brasileiro, principalmente no que diz respeito às importações de industrializados.

A indústria, tendo em vista sobretudo a infra-estrutura e o mercado pre-existent, localizava-se, de forma preponderante, no Sudeste. E como se isso não bastasse, instituída a proteção tarifária, para defender a indústria nascente, ao Nordeste não cabiam grandes opções, visto que:

- a) não produzindo, por não ter indústria, nem podendo importar do exterior, por motivos óbvios, a maior parte dos bens de consumo, só lhe restava a condição de mercado cativo do Sudeste; e
- b) não sendo escolhido para localizar a indústria em instalação no Brasil, não usufruía da importação de bens de capital, livres da proteção tarifária.

Em suma, a região, nesse processo, tanto perdia quanto deixava de ganhar. Só mais tarde, com os incentivos do 34/18, procurou-se corrigir tais distorções.

O Nordeste não só ficou à margem da industrialização brasileira como também sofreu uma séria drenagem de seus recursos que se dirigiam para o resto do país. Essa drenagem de recursos se verificava — e ainda se verifica — via aumento dos preços internos através da tarifa. A coisa funciona assim: suponha que o Nordeste tem um saldo no seu balanço comercial com o exterior de 100 dólares. O poder real de compra do Nordeste, no mercado internacional, seria dado pela divisão desses 100 dólares pelo índice de preços internacionais de importação. Mas ao Nordeste não é dado o direito de importar todos os bens que sua população deseja. Esses bens são ofertados internamente a preços mais elevados que quase se podem igualar aos preços internacionais acrescidos das tarifas. O resultado é que o poder de compra do saldo comercial da região com o exterior, quando aplicado no Brasil, sofre uma substancial redução. De fato, os nossos cálculos mostram que, em média, por ano, o Nordeste sofre uma drenagem de recursos da ordem de Cr\$ 12,6 bilhões, a preços de 1982.

Assim, uma política interna de industrialização afetou, indiretamente, o setor externo do Nordeste.

Mas a região não tem sofrido drenagem de recursos apenas indiretamente, via política tarifária. A política cambial adotada pelo Brasil também tem contribuído sobremaneira para penalizar o setor externo do Nordeste.

A tônica da política cambial brasileira tem sido a sobrevaloração. De fato, desde 1939, quando se conhecem dados mais definitivos sobre a política cambial do Brasil que, com exceção do período 1953-1957, a taxa cambial brasileira se situa abaixo da taxa cambial de paridade. Significa isto dizer que os exportadores têm sido sistematicamente penalizados enquanto os importadores são beneficiados.

A consequência disso é que, tendo em vista que o Nordeste, pelo menos desde 1947, quando se conhecem dados sobre o balanço comercial da região com o exterior, sempre foi superavitário, exceção apenas para 1952, a diferença entre a taxa de câmbio oficial e a taxa de paridade aplicada ao saldo do balanço comercial nos dá a medida exata de quanto tem perdido o Nordeste com essa política nacional. Esse valor atinge um montante médio anual em torno de Cr\$ 33,2 bilhões, também a preços de 1982.

Assim, as duas principais políticas externas do Brasil têm contribuído para uma perda de recursos por parte do Nordeste que gira em torno de Cr\$ 45,8 bilhões anuais, a preços de 1982. É claro que tais políticas têm afetado, negativamente, o crescimento do setor externo da região.

Mais recentemente o Governo Central tem induzido as empresas brasileiras a recorrerem ao sistema financeiro internacional para suprimento de suas necessidades de crédito. E, concomitantemente, tem restringido o crescimento do volume de empréstimos do setor bancário, exceto quando se tratar de repasses de moeda estrangeira. Como no Nordeste, o setor bancário responde por quase 90% do crédito ao setor privado, enquanto para o Brasil essa percentagem está em torno de 40%, já que mais da metade de oferta de crédito é suprida pelo setor financeiro não-bancário, tem-se que a pressão para se utilizarem recursos da Resolução 63 ou da Lei n. 4.131 deve ser maior no Nordeste que no resto do Brasil.

Infelizmente não se dispõe de dados para testar essa hipótese. Caso ela seja verdadeira, as maxidesvalorizações, que, de um lado, possivelmente beneficiam os exportadores nordestinos e, de outro, prejudicam sensivelmente as empresas que têm débitos em moeda estrangeira, podem produzir um efeito líquido desvantajoso à economia do Nordeste. Esta suposição não é de todo inverossímil quando se sabe que, como contrapartida a uma maxidesvalorização, os importadores estrangeiros imediatamente solicitam redução de preços no montante exato da máxi.

Para terminar esta breve análise dos efeitos das políticas externas brasileiras sobre a economia nordestina, não se deve deixar de mencionar a política de promoção das exportações. Neste tocante não há como negar que os exportadores brasileiros foram, de modo geral, beneficiados. Entretanto, uns o foram mais do que outros. E não é difícil explicar por quê. Ora, os incentivos são para os produtos manufaturados; caso se examine a pauta da exportação do Nordeste, verifica-se que nela predominam os primários e os semimanufaturados. E, assim, enquanto os exportadores nordestinos recebiam 14 centavos de incentivos por cruzeiro exportado, o exportador brasileiro recebia 60 centavos. Além do mais, como grande parte dos incentivos se baseava na isenção e no crédito fiscais, as finanças estaduais se viram sensivelmente abaladas, aumentando a dependência dos Estados com relação às transferências da União. Com isso, os governos estaduais nordestinos foram, naturalmente, os que mais sofreram, pois deles depende, e muito, a região, quanto à produção, emprego e investimento.

É claro que o Nordeste sofre as consequências da política externa brasileira, como de resto sofre o Brasil as consequências do direcionamento imposto pelos países ricos ao sistema econômico-financeiro ocidental.

Não é coincidência que todos os países latino-americanos estejam hoje à beira da falência. O artificialismo de seus processos de industrialização, a abertura de suas economias ao capital estrangeiro, sob a alegativa da doutrina do "export-drive", a dependência dessas economias de seus setores externos são mais consequência de tal direcionamento do que da vontade própria nacional.

Na realidade, não é o artificialismo econômico-fiscal que faz com que se ganhe mercado no comércio internacional, mas, sim, qualidade, baixo custo de produção e oferta contínua e homogênea, variáveis que só superficialmente foram consideradas pelas políticas externas dos países subdesenvolvidos.

Talvez seja interessante lembrar aqui duas análises acerca do setor exportador nordestino: a primeira é um estudo realizado pelos técnicos do BNB, Francisco Ferreira Alves, Jacy Lima e Aldro Luís de Oliveira, em 1980. As sugestões das 165 empresas pesquisadas não diziam respeito a aumento ou criação de qualquer medida artificial de promoção das exportações. De fato, as sugestões dos empresários exportadores se relacionaram com: assistência e promoção; feiras e exposições; estudos e pesquisas; treinamento de pessoal; divulgação e elaboração de instrumentos de promoção; política de exportação e política de financiamento.

Em termos de incentivos fiscais ou creditícios as únicas sugestões compiladas pelos pesquisadores foram: as empresas, em geral, pleitearam maior divulgação dos incentivos fiscais entre os exportadores; as empresas exportadoras do gênero de borracha pleitearam do Governo Federal uma política tarifária protecionista (alegam tais empresas que o preço da matéria-prima nacional é quatro vezes mais elevado que o da concorrente estrangeira); as empresas exportadoras de fumo pleitearam uma atuação mais agressiva dos bancos oficiais no fomento à produção e comercialização do produto.

A segunda análise para a qual se chama a atenção foi apresentada em recente seminário, realizado em Fortaleza, sobre as possibilidades de exportação para a indústria de confecções. Um industrial mostrou por que a indústria de vestuário nordestina, embora apresentando índice de qualidade de nível internacional, não consegue preço competitivo naquele mercado: enquanto o preço do índigo no mercado internacional, em 1982, era de US\$ 2.77, no mercado interno ficava em torno de US\$ 4.84.

No que diz respeito às exportações nordestinas para o exterior, verifica-se que, para o período 1972-1982, por exemplo, o comportamento do valor total das exportações, embora crescente, se mostra um pouco errático, tendo em vista que anos houve (1976 e 1982) onde a queda do valor exportado foi superior a US\$ 500 milhões.

Já no que diz respeito à tonelagem, os dados da SUDENE mostram que, no período 1972-1979, os produtos básicos decresceram de um volume de 3.537.079 t, em 1972, para 2.650.691 t, em 1979; os semimanufaturados cresceram de 177.005 t para 361.593 t, enquanto os manufaturados passaram de 582.196 t para 661.873 t, nos anos citados.

Dados mais recentes (1980, 1981 e 1982), ainda não publicados, mostram que nem preço nem qualidade apresentam comportamento uniforme. Vejam-se alguns exemplos:

- a) em 1980, 15.119 t de óleo de mamona refinado foram exportadas a um preço médio de US\$ 1.108/t; em 1981, 28.895 t a US\$ 842/t e, em 1982, foram exportadas 22.601 t ao preço médio de US\$ 831/t;
- b) no que diz respeito ao acrilonitrila, o Nordeste exportou, em 1980, 20.039 t, ao preço médio de US\$ 621/t; em 1981, 38.024 t a US\$ 677/t; e, em 1982, foram exportadas 22.877 t, ao preço médio de US\$ 697/t;
- c) o açúcar refinado, principal manufaturado exportado pela região, apresentou o seguinte comportamento: em 1980, 301.828 t exportadas a um preço médio de US\$ 483/t; em 1981, 538.981 t a US\$ 428/t e, em 1982, foram exportadas 524.810 t a um preço médio de US\$ 221/t; e, finalmente;
- d) o etilenoglicol, cujas exportações se comportaram dentro do seguinte quadro: 1980 — 23.046 t exportadas a um preço médio de US\$ 529/t; 1981 — 40.329 t a US\$ 449/t; 1982 — 42.273 t exportadas a um preço médio de US\$ 259/t.

Através desses exemplos pode-se ver que nem sempre a demanda internacional se comporta como é esperada. Aí é que reside o problema do setor externo nordestino: a demanda por nossos produtos primários e semimanufaturados é dominada por uns poucos importadores que, quase sempre, determi-

nam preço ou quantidade, quando não ambos. Já os manufaturados não têm preços competitivos. Dos produtos do exemplo acima apenas o etilenoglicol apresenta demanda elástica (elasticidade em torno de 2,5) mas sua participação na pauta dos manufaturados é diminuta. O que não dizer do valor total das exportações? O certo é que dos cinco principais produtos manufaturados exportados em 1982, todos apresentam comportamento bastante divergente entre preços e quantidades, quando analisados nos três últimos anos.

No nosso entender, tal comportamento reforça a tese de que os esquemas econômico-fiscais, pelo menos quanto ao Nordeste, são ineficazes como política de promoção das exportações. É claro que a demonstração definitiva de tal assertiva precisa de um estudo mais acurado, o que não poderia ser desenvolvido neste espaço, razão pela qual apenas se levanta a tese.

De qualquer forma, a atual política de promoção das exportações nordestinas é inadequada para um crescimento mais vigoroso de nossas exportações, mesmo porque a história nos mostra que só se ganha posição no mercado internacional com tecnologia de ponta.

Se realmente se deseja marcar nossa presença no cenário internacional como exportadores de nossas reais potencialidades, é preciso que se mude por completo nossa visão como produtores, investindo maciçamente em tecnologia, para produzir a preços reais competitivos. A um país ou região não deve interessar exportar por exportar, a um custo social elevado, mas exportar com ganhos privado e social.

Quanto à pauta de importação, em relação ao exterior do Nordeste, os dados são escassos e pouco se pode dizer acerca do assunto. Entretanto, dos dados publicados pela SUDENE para o período 1975-1979 fica evidente que as importações nordestinas se concentram em três grupos: combustíveis, lubrificantes e produtos conexos; matérias-primas e produtos intermediários para a agricultura e matérias-primas e produtos intermediários para a indústria. Embora não se conheça a composição, por produto, desses grupos, não é difícil concluir que eles se compõem de bens que não são produzidos pelo Brasil. Assim, todos os outros produtos industrializados demandados pelo Nordeste são supridos pela indústria do Sudeste. Não é outra a explicação para o grande e crescente "deficit" que a balança inter-regional do Nordeste vem apresentando, sistematicamente, nos últimos dez anos.

Do exposto, o que se pode concluir? No nosso entender, a dependência do Nordeste, tanto em termos de comércio externo, como em termos de comércio inter-regional, tem-se caracterizado como uma situação desvantajosa para a região e que somente uma mudança de política, visando a dar maior e melhor suporte à produção regional poderá provocar um crescimento mais rápido e mais harmônico na economia do Nordeste.

Abstract: In this Article, Mr. Vianna analyses, on a historical point of view, the dependent relationship between the Northeast economic activity and the external sector development. Such a dependency, in author's opinion, associated with wrong national economic policies has determined a drain of resources, about Cr\$ 45 billions a year, from the Northeast to Southeast and other regions of Brazil.