

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

A POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA e a EVOLUÇÃO DO BALANÇO DE
PAGAMENTOS DA COLÔMBIA, 1967-1986

*este exemplar
corresponde ao original da
tese de Fernando Bedoya Barco
em 05.08.92 e orientada pelo
Prof. Dr. Luciano Galvão Coutinho.*

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Instituto de Economia da UNICAMP
Por: FERNANDO BEDOYA BARCO
Orientador: Prof. Dr.
LUCIANO GALVÃO COUTINHO †

CP. U

CAMPINAS, NOVEMBRO - 1991



52.2.0530

473.407.1

ÍNDICE

	Pág
Relação de Tabelas e Gráficos	iii
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I	
ANTECEDENTES: O SETOR EXTERNO e a POLÍTICA ECONÔMICA ANTES DE 1967	09
1.1 O Contexto Internacional e Regional	10
1.2 A Política Econômica Externa, 1945-1967	15
1.3 Características do Setor Externo em 1966	25
Notas Capítulo I	29
CAPÍTULO II	
A POLÍTICA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES, 1967-1974	30
2.1 Principais Medidas de Política Econômica, 1967-1970	31
2.2 Principais Medidas, 1970-1974	42
2.3 Principais Características dos Mercados Mundial e Regional	43
2.4 O Comportamento do Setor Externo Colombiano	48
2.5 A Evolução do Balanço de Pagamentos e a Política de Endividamento	62
2.6 Conclusão	64
Notas Capítulo II	74

CAPÍTULO III

O SETOR EXTERNO NA ENCRUZILHADA, 1974-1982	77
3.1 As Condições Econômicas Internacionais	77
3.2 A Estratégia Externa e os Bons Tempos do Café na Colômbia	85
3.3 Os Bons Tempos do Café e as Improvisações Frente ao Superávit Externo	89
3.4 A Evolução do Setor Externo e o Desempenho da Economia, 1975-1982	95
3.5 Conclusão	119
Notas Capítulo III	128

CAPÍTULO IV

A CRISE DO SETOR EXTERNO, 1982-1986	131
4.1 O Contexto Internacional e Regional, 1983-1986	131
4.2 A Crise Econômica e o Controle do Déficit no Setor Externo, 1982-1986	143
4.3 O Desempenho Econômico e o Comportamento do Setor Externo	162
4.4 Conclusão	182
Notas Capítulo IV	189

CAPÍTULO V

CONCLUSÕES e PERSPECTIVAS	191
----------------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	202
---------------------	------------

RELAÇÃO de TABELAS e GRÁFICOS

TABELAS

1.1 Colômbia: Comércio Exterior de Bens, 1949-1965	21
1.2 Colômbia: Exportações de Produtos Básicos, 1950-1965	26
1.3 Colômbia: Composição da Atividade Econômica, 1945-1969	28
2.1 Comércio Mundial, 1965-1973	46
2.2 Composição Relativa das Exportações da Colômbia, 1966-1975	52
2.3 Destino Geográfico das Exportações Colombianas. Participação Relativa dos Principais Países Compradores	54
2.4 Exportações de Café por Países de Destino	55
2.5 Tendência das Importações de Bens, 1966-1974	58
2.6 Composição das Importações	59
2.7 Relação Média Capital-Produto, 1967-1974	60
2.8 Balanço de Pagamentos, 1966-1975	63
3.1 P.I.B. Mundial, 1971-1982	79
3.2 Colômbia: Exportações de Bens, 1975-1982	104
3.3 Colômbia: Exportações de Bens, 1975-1982	105
3.4 Importações Reembolsáveis Segundo Regime, 1976-1986	108
3.5 Colômbia: Importações de Bens, 1974-1982	109
3.6 Colômbia: Importações de Bens, Taxas de Crescimento	112
3.7 Taxas de Crescimento do P.I.B. e do Produto Industrial, 1974-1982	113
3.8 Balanço de Pagamentos da Colômbia, 1975-1982	115
3.9 Dívida Externa: Devedores e Credores	118
3.10 Indicadores de Endividamento Externo	120
4.1 Taxas de Crescimento do Produto, 1983-1986	132

4.2 América Latina e o Caribe: Principais Indicadores Econômicos	135
4.3 América Latina: Comportamento das Exportações Não Tradicionais	138
4.4 Colômbia: Indicadores da Indústria Petroleira	157
4.5 Colômbia: Exportações de Bens, 1982-1986	171
4.6 Colômbia: Importações de Bens, 1980-1986	174
4.7 Colômbia: Balanço de Pagamentos, 1980-1986	175

GRÁFICOS

1. Evolução do PIB, 1950-1985	146
2. Termos de Intercâmbio, 1950-1986	164
3. Exportações Registradas com Destino à Venezuela e Equador	170

INTRODUÇÃO

Desde 1967, os problemas do balanço de pagamentos passaram a ser a preocupação dominante da política econômica colombiana. A ação estatal procurou encontrar novos rumos para a economia, a partir de uma mudança na política de substituição das importações por uma de promoção das exportações. Esta mudança da política teve como marco a promulgação de um estatuto cambial, em 1967, que estabeleceu uma nova política, orientada a manter o valor real da taxa de câmbio mediante mini-desvalorizações. O novo estatuto incluiu também outra série de estímulos para as exportações que compreendem, entre outros, os seguintes: subsídios fiscais e crédito em condições especiais para as exportações; liberação de importações destinadas à produção de bens exportáveis; modificações das condições para entrada do capital estrangeiro e outra série de mudanças institucionais, orientadas a favorecer a nova política de promoção das exportações. Essa nova política se vê favorecida por uma mudança substancial na conjuntura mundial que, por volta de 1970, começou a mostrar seus efeitos favoráveis na economia colombiana, estendendo-se até 1974. Assim, as exportações colombianas, outras que o café, que representavam 28% do total em 1967, passaram a representar 55% do total em 1974 e, dentro destas, as de origem industrial representavam 62,6% e 37,4%, sendo as restantes, constituídas por produtos básicos.

Este comportamento das exportações se reflete no crescimento do conjunto da economia. O P.I.B. total cresceu a uma taxa média de 6,7% ao ano e o P.I.B. industrial cresceu em torno de 6,5%. Este auge na diversificação reverteu-se a partir de 1974, juntamente com a contração dos mercados mundiais. A partir de 1976, o peso relativo das exportações de café voltou novamente a sobressair na composição das exportações colombianas.

No final de 1974, uma nova administração propõe-se a reorganizar o sistema de estímulos para as exportações, tentando converter o setor exportador mais dinâmico da economia. Para tanto, propõe-se a abrir novos mercados externos, acelerar as desvalorizações para compensar a redução dos estímulos fiscais que se pretendia efetuar, além de uma ampla transferência de recursos institucionais para o financiamento das atividades exportadoras. No entanto, o aumento imprevisto do preço do café no mercado internacional e a possibilidade de exportar um maior volume do produto, incrementou de uma forma substancial as receitas das exportações e permitiu a formação de um elevado nível de reservas, que não resultou, obviamente, da nova estratégia exportadora. Ao contrário, à essa estratégia exportadora somou-se uma política de estabilização de curto prazo, na qual a luta contra a inflação, atribuída principalmente à expansão monetária pelo excesso de divisas, teve um papel fundamental. As receitas das exportações constituíram-se em uma dificuldade para os responsáveis pela política econômica, que estabeleceram uma série de medidas claramente contraditórias. Adotou-se uma estratégia neoliberal, com a revalorização da taxa de câmbio real, diminuindo-se de forma substancial as tarifas, liberando-se de forma indiscriminada as importações, etc. com o intuito de acabar com a pressão inflacionária, fechando a brecha entre a oferta e a procura, e visando melhorar a competitividade da indústria nacional. Estabeleceu-se uma política

severamente restritiva em matéria creditícia e cortou-se o gasto público, especialmente em programas de investimento. Outra medida, contraditória, consistiu em autorizar aumentos dos preços internos do café em forma desproporcional (mais de 100% num ano, por exemplo), sem punir com alguma medida de ordem tributária o setor cafeicultor.

Podemos dizer então que a política econômica e, em particular, a do setor externo, caracterizaram-se, a partir de 1974 até 1982, pela improvisação frente a um superávit no balanço de pagamentos, originado inicialmente nas maiores receitas das exportações de café e acrescido, no final da década, por um fluxo de capitais estrangeiros de diversos tipos que amplificou a excessiva acumulação de divisas. Por outro lado, na busca de efeitos favoráveis de longo prazo sobre o balanço de pagamentos, perseguiram-se as vantagens comparativas estáticas. A política econômica orientou-se no sentido de modernizar o setor cafeeiro, em implementar estratégias de exportação de carvão e em reverter a dependência crescente de combustíveis importados.

No começo dos anos oitenta, o setor externo da economia colombiana começou a apresentar sinais de deterioração. A balança em conta corrente, positiva e crescente desde 1967, tornou-se deficitária em 1981. No entanto, apesar da mudança nas condições externas, as restrições monetárias foram mantidas, o mesmo ocorrendo com a liberação das importações. Por outro lado, implementou-se uma política fiscal expansionista, financiada com empréstimos externos. Foi o começo da deterioração do setor externo, que iria agravar-se em 1983.

A nova administração, iniciada em 1982, não considerou a crise do setor externo como um problema prioritário, dada a considerável existência de reservas acumuladas anteriormente. Este clima de relativa confiança durou

pouco, pois os indicadores externos começaram a mostrar níveis preocupantes. A partir de meados de 1983, reconhece-se a gravidade do déficit externo e as dificuldades de financiamento, atribuindo-se sua origem à orientação neoliberal do período 1974-1978 e aos erros de gerenciamento durante o período 1978-1982. Começou, então, uma nova política no setor externo, com maior rigidez no controle das compras externas, através de restrições tarifárias, aceleração das desvalorizações, e com, modificações no sistema de incentivos às exportações.

A verdade é que, não obstante ocorresse uma situação excepcionalmente favorável na frente externa por um longo período (em torno de 10 anos), a economia colombiana, como a maior parte dos países da América Latina, enfrentou-se uma profunda crise no setor externo, que conduziu as autoridades governamentais a entrar em negociações com as instituições de crédito internacionais, culminando, em 1985, num novo programa de ajustamento com o F.M.I.

Sob o imperativo dos acordos com as entidades financeiras internacionais, relaxou-se o controle sobre as importações, para submeter a produção nacional a uma maior concorrência interna e externa. Do lado das exportações, os acordos estabeleceram estímulos ao setor exportador para favorecer uma maior diversificação. Mencionou-se, explicitamente, as prioridades que deveriam ser dadas às exportações de carvão e petróleo.

Ao se comparar a situação externa em 1985 com a situação de 20 anos atrás, ou seja, antes da grande estratégia exportadora, quando se recorreu, também, à assinatura de um acordo com o F.M.I., encontramos uma grande diferença constituída, não pela diversificação das exportações - pois em 1985 o café mantinha o mesmo nível de importância que naquela época - mas sim

pelo novo ingrediente da conta externa, o excessivo endividamento externo, contratado em condições altamente desfavoráveis.

Com base neste breve relato sobre o setor externo da economia colombiana podemos levantar várias questões:

O êxito obtido durante o período 1967-1974 pode ser considerado como o resultado de uma correta política econômica no âmbito externo? Ou foi basicamente o movimento favorável do mercado mundial que possibilitou o sucesso? Pois, ante o movimento adverso de tal mercado, a política de estímulo às exportações parece mostrar sua debilidade ou sua ineficácia quando, apesar da manutenção dos estímulos, as exportações caem com o declínio do comércio mundial.

Uma pergunta similiar pode ser formulada em relação ao período pós-1974 e, especialmente, até 1976: Foram os desacertos na política econômica os responsáveis pelas mudanças no setor externo? Ou o fracasso na diversificação das exportações respondeu também à recessão internacional, que iniciou-se em meados dos anos 70 e que afetou, não só a Colômbia, como também a América Latina e a quase todos os outros países em desenvolvimento? A falta de estímulos ao setor externo neste período não evitou a transferência desnecessária de recursos aos setores exportadores, que de nenhuma maneira poderiam haver diversificado as exportações, dada a fase recessiva da economia mundial?

A última questão poderia ser refeita com a idéia, sustentada em alguns estudos, de que as exportações estavam desviadas a favor daquelas com maior componente de importações e, por conseguinte, a liberação das importações e a revalorização as teriam favorecido.

Ao considerar outro movimento importante nas contas externas da Colômbia, sobretudo a partir de 1979, a entrada maciça de capital, resultando numa excessiva acumulação de reservas, formula-se outra questão, de caráter mais geral: a incapacidade e as limitações da política econômica, não obstante a sua improvisação, não dependem fortemente de condicionantes externas que reduzem a autonomia governamental?

A crise no setor externo no começo dos anos 80, como já mencionado, atribui-se à orientação neoliberal do período 1974-1978 e a erros de gerenciamento durante o período 1978-1982. Cabe perguntar se aquela crise não se agravou sobremaneira com as fortes restrições externas originárias da recessão mundial: queda da procura dos países centrais, queda nos termos de intercâmbio, aumento da taxa de juros no mercado financeiro internacional, enfim, à onda recessiva originada nas economias centrais e difundida pela periferia, através do comércio internacional e dos movimentos de capital?

Sugere-se a hipótese, então, que a estrutura do setor externo da economia colombiana não só tem sido gravemente debilitada pela política neoliberal, como também encontra-se fortemente influenciada pela evolução da economia mundial. Sugere-se, também, outra hipótese, que a política econômica tem sido débil para estabelecer ajustes ou modificações neste setor e que, sobretudo a partir de 1974, caracterizou-se pela sua incapacidade e contradições originadas em condicionantes, tanto internos como externos.

Para demonstrar tais hipóteses formula-se a necessidade de estudar a evolução do setor externo da economia colombiana, particularmente o comércio e os pagamentos externos, conjuntamente com uma avaliação das principais medidas de política econômica neste setor, tendo em conta,

também, as principais mudanças ocorridas na economia e no comércio mundial e regional.

O objetivo do estudo será avaliar as principais medidas da política econômica para o setor externo e tratar de estabelecer suas dificuldades, contradições, limitações e o seu grau de influência na evolução do comércio e dos pagamentos externos da Colômbia, durante o período 1967-1986. Estuda-se também a evolução do comércio exterior colombiano, procurando visualizar a dinâmica e a estabilidade das transações, as mudanças experimentadas durante o período e a importância relativa dos mercados fornecedores e compradores. Como a evolução do setor externo da economia colombiana parece estar fortemente condicionada por restrições externas, não seria possível analisar as principais características deste setor sem ter presente as principais mudanças ocorridas no comércio mundial. Assim, por exemplo, pode-se mencionar a forte repercussão que teve o declínio dos preços do petróleo, com suas consequências para as economias fronteiriças do Equador e da Venezuela, sobre o nível das exportações colombianas destinadas a esses países. Logo, na avaliação da política econômica e no estudo da evolução do comércio e dos pagamentos externos, leva-se em conta as principais mudanças ocorridas no plano internacional, principalmente no plano regional e fronteiriço.

Outro objetivo do estudo é contribuir para um conhecimento do setor externo que não se limite a uma visão de curto prazo, ou a uma simples análise conjuntural, visualizando as tendências de longo prazo e as suas mudanças. Por este motivo considerar-se-á um período longo, a partir de 1967, quando se procurou tomar um rumo diferente para a economia colombiana, através de mudanças no setor externo.

Resumindo, a hipótese deste trabalho é de que a evolução do comércio e dos pagamentos externos da Colômbia encontram-se fortemente condicionados pelo movimento e pela evolução da economia e do comércio mundial, particularmente pela evolução das finanças internacionais. Além disso, que as dificuldades e as limitações da política econômica para o setor externo, originadas em parte por condicionantes externos e, também, por fortes condicionantes internos, determinaram à política econômica uma profunda incapacidade para influir, tanto na evolução do comércio e dos pagamentos externos, quanto para estabelecer reformas tendentes a modificar, ainda que parcialmente, algumas das contínuas fontes de desequilíbrio no balanço de pagamentos.

Finalmente, vale a pena assinalar que, apesar da existência de uma apreciável quantidade de estudos sobre o setor externo da economia colombiana, não se conta com um estudo global que abranja, para um longo período, a análise da evolução do comércio e das finanças externas do país conjuntamente com um estudo das principais mudanças ocorridas no âmbito internacional. Pretende-se, então, contribuir com esse estudo para suprir esta lacuna.

Sendo o objetivo central do estudo a evolução da política econômica para o setor externo e a evolução do comércio e dos pagamentos externos, adotar-se-á uma sub-periodização, tendo como critério as mudanças mais relevantes para o nosso objeto. Tem-se, então, três sub-períodos: 1967-1974; 1974-1982; e 1982-1986, que serão estudados separados e conjuntamente.

CAPÍTULO I
ANTECEDENTES: O SETOR EXTERNO
E A POLITICA ECONÔMICA
ANTES DE 1967

A expedição de um novo estatuto cambial em 1967, marcou uma virada radical na política econômica para o setor externo, procurando uma nova dinâmica para a atividade econômica colombiana, a partir do apoio à diversificação das exportações e, sobretudo, às exportações de produtos manufaturados.

Com o objetivo de destacar alguns dos principais aspectos do setor externo e da política econômica que precederam esta nova etapa, apresentam-se, neste capítulo, as principais características da situação externa do país, os aspectos principais da evolução do setor externo e as principais medidas de política econômica para o setor até 1967.

Para este propósito, analisa-se a evolução do setor externo e da política econômica desde o imediato pós-guerra, quando começou, a nível interno, um deliberado protecionismo, orientado a favorecer o crescimento industrial através da substituição de importações, e, no contexto internacional, se

iniciaram grandes transformações políticas e econômicas com profundas repercussões na região e no País. No primeiro item trata-se do contexto internacional e no segundo, são destacados os principais traços da política-econômica na frente externa. Finalmente, no terceiro item são assinaladas as principais características do setor externo da economia colombiana em meados da década dos sessenta.

1.1 O CONTEXTO INTERNACIONAL E REGIONAL

Durante todo este longo período, entre o imediato pós-guerra e meados da década dos sessenta, muitas e profundas mudanças ocorreram no contexto internacional. No entanto, aqui somente destacam-se aqueles aspectos considerados relevantes para os objetivos propostos.

Destaca-se, primeiro, a consolidação dos Estados Unidos como grande potência militar e econômica depois da guerra e sua poderosa influência na região, que alimentou em alguns setores e países da América Latina a expectativa de uma possível ajuda para o desenvolvimento. No entanto, depois da guerra e até o retorno da conversibilidade internacional, em 1958, todos os esforços americanos estiveram centrados na recuperação da Europa e no estabelecimento de um sistema multilateral de comércio e de pagamentos internacionais. Logo, as expectativas de ajuda ficaram frustradas e a postura americana para com a América Latina limitou-se à insistência para que estes países eliminassem as restrições e os controles cambiais, mantendo o seu domínio ante sinais de descontentamento através de ameaças de suspensão da "ajuda" e do bloqueio econômico (1). Esta situação somente viria a mudar, em parte, com a revolução cubana e a sua integração à área de influência soviética.

Na tarefa de construir um sistema multilateral de pagamentos no pós-guerra, criaram-se o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, claramente controlados pelo poder hegemônico americano. Através destas instituições, sobretudo através do F.M.I., definiu-se um código de conduta para o ajuste dos problemas de balanço de pagamentos, orientado a eliminar restrições ao comércio e aos movimentos de capitais. Como a experiência demonstrou, tais normas foram aplicadas rigidamente nestes países, em contraste com atitudes tolerantes ou benévolas dedicadas aos países desenvolvidos ou industrializados. Também durante o período em consideração, a maior parte dos recursos financeiros do FMI se orientaram aos países desenvolvidos (2). Não obstante esta série de limitações institucionais e financeiras, os países fornecedores de produtos básicos se encontraram no imediato pós-guerra com uma situação favorável, graças às suas receitas de exportações, originadas inicialmente pelas despesas de defesa e pelos investimentos dos Estados Unidos na Europa e posteriormente, pela guerra da Coreia. Apresentou-se, então, uma situação favorável, tanto no volume como nos preços das exportações, possibilitando a quase todos os países da região continuar com o processo de substituição das importações e alcançar altos níveis de crescimento. Porém, essa situação durou pouco tempo pois, em meados dos anos cinqüenta, os preços das exportações dos produtos básicos começaram a sofrer fortes flutuações no mercado internacional, com uma tendência à baixa. Restringiu-se, então, o nível da atividade econômica e o processo de substituição de importações na maior parte dos países da região.

A partir do final da década dos anos cinqüenta, quando se obteve a conversibilidade internacional e se iniciou o grande auge capitalista, começou a presenciar-se também, em forma mais acentuada, a disparidade de crescimento das exportações de bens primários em relação às exportações de bens industrializados. Na expansão do comércio mundial os produtos

manufaturados ganharam predomínio e a sua participação no total das exportações mundiais aumentou de 45% em 1953 para 67% em 1968. Por outro lado, a América Latina perdeu participação no comércio mundial, que caiu de 10% em 1950 para 5% em 1968 (3). Aliás, ao longo de todo o período as condições de vulnerabilidade da região na frente externa foram agravadas. O caso da Colômbia foi ainda mais alarmante, pois todos os seus indicadores apresentaram níveis inferiores à média regional. Por exemplo, entre 1960-1969, as exportações mundiais cresceram 8,8% em média anual; as da América Latina cresceram 5,5% e as da Colômbia 4,2% no mesmo período(4).

Nos anos sessenta, a Colômbia apresentou uma lenta evolução, registrando, em todos os indicadores, ritmos de crescimento inferiores à média da região. Dois exemplos adicionais: a taxa de crescimento industrial foi de 5,7% ao ano para o decênio dos anos sessenta, inferior à média latino-americana de 6,4%, e a taxa de crescimento do produto per capita foi, para o mesmo período, de 1,5% ao ano para a Colômbia, frente a 2,5% para a média latino-americana (5). É claro que esta informação da média latino-americana muda substancialmente ao excluir dois ou três países. Assim, excluindo o Brasil, o México e o Panamá da média da taxa de crescimento, esta ficaria reduzida a uma taxa média anual de 4,5%. Também acontece o mesmo com o crescimento das exportações, pois, excluindo os três grandes do grupo, a taxa fica em 3,8% e não nos 5,5% iniciais.

Assim, salvo algumas notáveis exceções, a região caracterizou-se por seu lento crescimento, tanto na atividade econômica como no volume e no valor de suas exportações. Isto expressa-se no aguçamento dos problemas de balanço de pagamentos na maioria dos países durante este período, originado sobretudo no déficit comercial e agravado pelo notável aumento dos

pagamentos de juros que cresceram a ritmos muito altos nos últimos anos considerados (6).

Apesar dos esforços por substituir importações na maior parte dos países da região, a produção industrial, salvo também algumas exceções, não contribuiu no aumento das receitas de exportações. Por exemplo, em 1965, o petróleo, o café e o cobre representavam quase 50% das exportações da América Latina. Com relação à desproporção entre o crescimento das exportações de produtos básicos e de produtos manufaturados no comércio internacional, são vários os fatores que têm-se apresentado em diferentes estudos para explicá-lo: por um lado, o progresso técnico, que substitui cada vez mais produtos naturais por sintéticos e que se manifesta ainda mais na diminuição do conteúdo dos produtos primários nos bens finais; os efeitos impressionantes da propagação do progresso técnico na agricultura moderna dos países avançados; as preferências outorgadas a alguns países ou a exigência de contrapartidas na proteção das multinacionais do país importador de produtos tropicais e ao forte protecionismo, mediante tarifas alfandegárias e/ou controles administrativos, a alguns produtos. Por outro lado, o aumento da oferta de produtos básicos por ampliação de área, melhoramento tecnológico, maior número de países ofertantes, etc. (7)

Na estratégia de um sistema multilateral de pagamentos e de comércio, os Estados Unidos insistiram na necessidade de que os países subdesenvolvidos incentivassem a entrada de capital internacional produtivo, sobretudo de origem americana. Apesar de que o investimento direto americano orientou-se quase por completo aos países desenvolvidos e a participação da América Latina nestes investimentos diminuiu, entre 1950-1966, de 39% a 20% em cifras absolutas, apresentou um aumento absoluto considerável de tais investimentos. Estes investimentos dirigiram-se sobretudo à indústria de

transformação (8) e se instalaram nos diferentes países da América Latina de forma diferenciada, de acordo com o avanço no processo de substituição de importações (9). Em contraste com o projeto do liberalismo comercial, a expansão do capital produtivo americano na região foi viabilizado através de acentuadas políticas protecionistas, que possibilitaram uma grande lucratividade. Aliás, o investimento direto de Estados Unidos na América Latina tinha uma lucratividade desproporcional (10). O caso colombiano apresentou uma característica particular, pois é um dos países que menos acolheu o investimento estrangeiro na região, apenas 3% do fluxo líquido recebido pela América Latina nos anos do pós-guerra.

Depois de 1958, vários fatores possibilitaram uma entrada bastante significativa de capital durante o decênio dos sessenta e, sobretudo, a partir de meados dessa década: o restabelecimento da conversibilidade internacional e o retorno do comércio e dos pagamentos a uma base multilateral; a transformação de Cuba para país filiado ao bloco socialista, que influiu poderosamente para que os Estados Unidos mudassem de atitude, ainda que temporariamente, frente à América Latina e se desenhasse um plano de desenvolvimento conjunto denominado "Aliança para o Progresso"; a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e, inclusive, a formação do mercado de eurodólares.

O aumento do fluxo de empréstimos nos anos sessenta teve um notável impacto no serviço da dívida, agravando o desequilíbrio na conta corrente da maioria dos países da América Latina. Nesta década, devido ao auge do comércio mundial, se teve uma recuperação das exportações. Porém, menor que o aumento das importações e, portanto, os saldos da balança comercial foram negativos.

Nos anos sessenta, os pagamentos por conceito de juros e lucros alcançaram um total acumulado de 11,6 bilhões de dólares para o conjunto da América Latina (2,4 vezes mais que o decênio anterior). Por outro lado, aqueles pagamentos cresceram a uma taxa média anual de 5,8%, enquanto que a taxa de incremento das exportações não excedeu 3,6%. Excluindo a Venezuela, as taxas foram de 9,5% para os pagamentos ao exterior e de 3,9% para as exportações (11). Logo, não obstante a surpreendente expansão no comércio mundial e uma recuperação do setor externo latino-americano, as condições de vulnerabilidade externa se agravaram. Nesta época, ainda que a Colômbia não fosse um dos maiores recebedores de créditos externos, o País começou, também, a registrar aumentos consideráveis de sua dívida externa.

1.2 A POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA, 1945-1967

Durante o período em consideração, principalmente no período 1954-1967, o País viveu uma aguda crise de balanço de pagamentos, devido às fortes flutuações dos preços do café no mercado internacional. Esta situação constituiu-se num dos maiores condicionantes da política externa e no fator primordial para que tal política tivesse um caráter marcadamente oscilante e de curto prazo (12). Além disso, a necessidade de adequar o volume de importações, principalmente aquelas consideradas fundamentais para transformar a estrutura produtiva, defender as receitas dos exportadores e adaptar o regime cambial e de comércio às rigorosas exigências do F.M.I., terminaram por outorgar também um caráter incoerente ou contraditório à política econômica geral.

Assim, por exemplo, as pressões externas para comprometer o país com o projeto americano de uma economia mundial aberta e portanto para eliminar as restrições comerciais e o controle desse câmbio, favoreciam parcialmente o

programa de substituição de importações e o fluxo de investimento direto externo. Por outro lado, constituíam-se em fonte de conflito político interno, pois as taxas de câmbio fixas levavam a uma valorização do peso e, por conseguinte, a uma transferência de recursos do setor exportador para o setor industrial. Esta situação não era possível de ser sustentada por um longo período, devido ao confronto político entre estes dois setores e o predomínio do setor agro-exportador. Foram adotadas, então, taxas de câmbio múltiplas, através de políticas creditícias, fiscais, tarifárias, etc. para estimular o setor industrial e diminuir os efeitos das desvalorizações bruscas e inesperadas que, por sua vez, davam origem à especulação cambial, saída de capitais, etc.

Outro fator que também limitava a ação da política econômica era a impossibilidade de obter recursos no mercado financeiro internacional, devido a orientação destes recursos para os países desenvolvidos. Frente a essa situação, as possibilidades de compensar com endividamento os desajustes no balanço de pagamentos eram poucas e, portanto, os ajustes foram feitos com o sacrifício do crescimento e do desenvolvimento econômico. Por outro lado, quanto mais avançava o processo de substituição das importações, a margem daquelas que poderiam substituir-se sem diminuir o ritmo de atividade econômica interna era cada vez menor.

1.2.1 Política de Promoção de Exportações

A política oficial para a promoção de exportações teve, neste período, um caráter transitório e não foi uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. Vários instrumentos foram utilizados, mas somente ao final da década dos sessenta logrou-se uma utilização ampla e efetiva dos mesmos (13). No começo, os incentivos para as exportações estabeleceram-se através do

sistema de taxas de câmbio múltiplas. Depois, sobretudo a partir de 1960, criaram-se alguns incentivos fiscais, facilidades de crédito, tratamento especial às manufaturas através do sistema de importações-exportações (conhecido como plano Vallejo), que permitiram a isenção de tarifas sobre os meios de produção importados. Porém, as desvalorizações bruscas, que foram características durante o período, não favoreceram claramente outras exportações diferentes do café. Além disso, os incentivos fiscais tornaram-se fonte de distorção do sistema tributário e da estrutura industrial. A isenção de impostos para os lucros de exportação foi usada para deduzir, ou inclusive eliminar, obrigações de impostos derivados de atividades totalmente alheias ao negócio de exportação. Por outro lado, o plano Vallejo caracterizou-se por favorecer indústrias intensivas em importações. Finalmente os créditos com juros negativos contribuíram para o uso intensivo de capital.

1.2.2 Política Econômica e Investimento Estrangeiro Direto (I.E.D.)

Em relação ao investimento estrangeiro direto, a Colômbia apresenta uma característica particular na região, pois é um dos países que menos atraiu I.E.D. na América Latina. No período estudado, a Colômbia somente recebeu 3% do fluxo líquido para a América Latina (14). Esta situação contrasta com uma política favorável e de restrições mínimas ao I.E.D., pois apesar do reconhecimento das autoridades da impossibilidade de atrair estes capitais, na medida que os problema de balanço de pagamentos aprofundavam-se, os requisitos mínimos diminuíam.

Esta política de grande permissibilidade com o I.E.D. possibilitou a existência, com todas as garantias e durante todo o período, de enclaves tradicionais como o do ouro e da banana, por exemplo, com a excessiva ou quase total concentração de benefícios nas empresas estrangeiras.

Na exploração de petróleo, principal produto de exportação depois do café durante o período, permitiu-se seu controle sem restrições ao capital estrangeiro. Mas esta situação contribuiu, ao contrário, para agravar os problemas do balanço de pagamentos. Durante o período 1954-1963, o saldo das entradas e saídas de capital por exploração de hidrocarburos foi negativo em 177 milhões de dólares (15). Além disso, devido ao predomínio dos interesses exportadores das companhias estrangeiras sobre os interesses nacionais, o país ficou em péssimas condições com relação a fontes de energia e, poucos anos depois, precisamente quando começou a crise de petróleo em 1973, a Colômbia teve que comprar caro aquilo que tinha vendido barato, com os conseguintes efeitos sobre o balanço de pagamentos. Este caso ilustra a incoerência da política econômica na frente externa e seu caráter predominantemente de curto prazo.

A política liberal frente ao I.E.D. possibilitou que empresas estrangeiras liderassem uma parte importante do processo de substituição de importações aproveitando as vantagens dadas por esta política: proteção tarifária, facilidades especiais de crédito, isenções tributárias e taxas de câmbio diferenciais.

Diferentes estudos anotam que a estratégia com relação ao I.E.D. na indústria resultou num processo de substituição de importações com maior componente importado, débil esforço industrial para exportar, pouca transferência tecnológica e desigual capacidade de negociação entre empresas estrangeiras e nacionais (16).

Com relação ao impacto do I.E.D. no balanço de pagamentos, tudo indica que foi e continua a ser um dos principais fatores que afetam negativamente a

conta externa do País e inclusive em maior proporção que o conjunto de transações externas da economia colombiana (17). Esta afirmação fundamenta-se nas conclusões acima em relação ao I.E.D.: são intensivos em importações, pouco avançam em exportações, remetem lucros, remetem juros por dívida externa (em 1971, financiavam-se 33% com dívida externa e monopolizavam 97% dos créditos externos ao setor industrial), aumentam artificialmente as importações, realizam créditos intrafirma, contratam serviços técnicos externos e realizam uma outra série de transferências que precisam, inclusive, procurar o mercado negro de divisas (18).

Pode-se concluir que o I.E.D., de um lado, apesar de que não chegou em grandes quantidades ao país, teve importantes repercussões na atividade econômica e na situação cambial. De outro lado, que os benefícios que poderiam ser obtidos, tais como transferência tecnológica, geração de emprego, diversificação industrial, etc. foram incompatíveis com a estabilidade cambial (19).

1.2.3 Política Cambial (20)

Como foi apontado, durante todo o período em estudo, as flutuações dos preços do café deram origem a contínuas crises cambiais e ao predomínio de câmbios múltiplos, tanto em termos de taxas específicas como implicitamente, através de medidas fiscais ou de crédito.

Nos primeiros anos do pós-guerra, começou uma política de liberação do comércio e do câmbio que foi possível graças ao melhoramento da capacidade para importar, devido aos melhores termos de intercâmbio e à acumulação de reservas durante a guerra (as reservas internacionais passaram de US\$ 22,5 milhões em 1941 a US\$ 176,8 milhões em 1945).

No entanto, essa liberação durou pouco tempo, pois a excessiva procura represada durante a guerra fez reaparecer, em curto prazo, o desequilíbrio externo, levando rapidamente a uma nova mudança na política. Adotou-se, então, um sistema de duas taxas de câmbio: uma para as exportações e outra para as importações. Ao mesmo tempo, houve forte restrição das importações (a queda das importações foi de 23% em 1949).

Entre 1949-1954, os altos preços do café tornaram possível um aumento na capacidade para importar, acompanhado por um aumento relativo e absoluto das importações. Assim, depois do estrito controle adotado ao final de 1949, seguiu-se uma liberação indiscriminada, com a eliminação das taxas de câmbio múltiplas. Junto com estas medidas, adotaram-se outras opostas às anteriores, tais como: desvalorizações cambiais, que beneficiaram diretamente ao setor cafeeiro, e a reforma alfandegária de 1951 para proteger a atividade industrial interna. Surpreendentemente, com a desvalorização cambial não se adotou medida fiscal compensatória alguma para arrecadar parte dos benefícios outorgados ao setor cafeeiro.

O auge do comércio exterior acabou em 1954 e os quatro anos seguintes caracterizaram-se por uma contração persistente das transações externas (Tabela 1.1). Em 1957-1958, a situação tornou-se insustentável e novamente adotaram-se medidas de contração para diminuir radicalmente as importações: desvalorizou-se o peso, adotou-se um novo regime cambial de "Certificados" para uma grande parte das operações de comércio exterior e um regime livre para o resto das operações; estabeleceu-se um fundo de regulação cambial e um imposto de 15% sobre as exportações tradicionais, arrecadando parte dos benefícios dos exportadores para o pagamento de dívida atrasada.

TABELA 1.1

COLÔMBIA: COMÉRCIO EXTERIOR DE BENS 1949-1965 (a)
(milhões de dólares correntes)

ANO	EXPORTAÇÕES FOB (b)	TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL	IMPORTAÇÕES	TAXA DE CRESCIMENTO	SALDO
1949	321.0		254.6		74.4
1950	395.6	23.2	364.7	37.8	30.9
1951	463.3	17.1	419.0	14.9	44.3
1952	473.3	2.2	415.4	-0.9	57.9
1953	596.1	25.9	564.7	31.6	49.4
1954	657.1	10.2	671.8	22.4	14.7
1955	583.9	-10.1	669.3	-0.4	-85.4
1956	537.0	-8.0	657.2	-1.8	-120.2
1957	511.1	-4.8	482.6	-26.6	28.5
1958	460.7	-9.9	399.9	-17.1	60.8
1959	473.0	2.7	415.6	3.9	57.4
1960	464.6	-1.8	518.6	24.8	54.0
1961	434.5	-6.5	557.1	7.4	-122.6
1962	463.4	6.7	540.4	-3.0	-77.0
1963	446.7	-3.6	506.0	-6.4	-59.3
1964	548.1	22.7	586.3	15.9	-38.2
1965	539.1	-1.6	453.5	-22.7	85.6

FONTE: DANE. Anuários de Comércio Exterior

a: somente o movimento registrado

b: o café mantém uma participação relativa de 70% do total exportado de bens

Tomado de CEPAL, Boletim Económico de América Latina op. cit. pág. 210

A situação externa melhorou um pouco com a forte diminuição das importações (caíram 27% em 1957) e com a diminuição, um pouco mais leve, das exportações (caíram 17%). Em 1959, apresenta-se um pequeno aumento das exportações (2,7%) e intensifica-se a liberação, que vai até 1961. A maior liberação permitiu uma considerável recuperação da atividade econômica, sobretudo do setor industrial, que apresentou uma taxa de expansão de 8% em 1959 e 6% nos anos seguintes (1960-1961).

Com a arrecadação do imposto de 15% sobre as exportações tradicionais, conseguiu-se normalizar o pagamento da dívida externa e financiar parte das despesas públicas. Estabeleceu-se que os importadores pagassem suas dívidas externas com moeda nacional e estes compromissos externos ficaram a cargo do Estado. Modificaram-se as tarifas alfandegárias para dar maior proteção às indústrias tradicionais (alimentos, fumo, madeireira e outras). Colocou-se um imposto alfandegário às importações de produtos agrícolas (trigo, farinha, algodão, etc.) e se estabeleceu destinar estas receitas para fomentar estes cultivos no país. Eliminaram-se os impostos sobre as exportações não-tradicionais. Estabeleceram-se outra série de incentivos tributários à atividade industrial. Finalmente, fixou-se uma taxa cambial alta e crescente para as exportações menores.

Apesar desta série de medidas, orientadas fundamentalmente a estabilizar o câmbio, tal propósito não foi atingido. As explicações deste fato apontam que a desvalorização foi suave devido ao temor de um aumento geral de preços, que houve especulação com importações ante as expectativas de desvalorização e, sobretudo, que houve uma atitude favorável a sustentar o ritmo de crescimento econômico independentemente da situação da balança comercial (21). Esta nova atitude da política econômica resultou, sobretudo,

das novas possibilidades de obter recursos financeiros externos e da nova posição americana, com seu novo programa "Aliança para o Progresso" de ajuda ao desenvolvimento.

Como exigência do programa "Aliança para o Progresso", desenhou-se um plano geral de desenvolvimento, publicado em 1961, que teve o propósito de orientar a política econômica para uma expansão relativamente rápida, equilíbrio externo e controle do nível geral de preços. O plano, reconhecendo a forte vulnerabilidade da economia às oscilações do setor externo e dos preços do café, deu prioridade ao fortalecimento de outras exportações (carne, algodão, açúcar, etc.) e à busca de ajuda externa em condições mais vantajosas. Ao final de 1962, os preços do café caíram a US\$ 0,30 frente a US\$ 0,52 de 1956 e não obstante o melhoramento das outras exportações, recorreu-se à restrição das importações e a uma forte desvalorização, que é discutida no Congresso e por conseguinte dá origem a fortes atividades especulativas de diferentes tipos.

Nos debates no Congresso, expressou-se a preocupação pela excessiva vulnerabilidade do país, por ter uma única fonte de divisas. Expressou-se, também, a necessidade de estimular a atividade exportadora. Mas, por outro lado, a controvérsia se suscitava principalmente entre exportadores de café, que queriam taxas de câmbio altas, e os importadores e devedores em moeda estrangeira, que queriam o contrário. Finalmente, foi aprovada uma desvalorização em torno de 50% que suscitou uma série de críticas e controvérsias. Dentro das críticas a esta medida, assinala-se aquela que apontou que "uma medida desta envergadura não podia tomar-se sem as necessárias providências fiscais e monetárias" (22).

As pressões inflacionárias que seguiram à desvalorização anularam os efeitos esperados e ficou claro a origem externa dos movimentos inflacionários, ou melhor, a de sua relação fundamental com essa característica da estrutura da economia colombiana que é sua dependência das vicissitudes do mercado de seu produto de exportação básica, o café (23).

Em relação ao crescimento econômico, a partir de 1963 tornou-se oscilante, com ciclos muito curtos e praticamente anuais. A uma queda, em 1963, seguiu uma leve recuperação, em 1964, outra inflexão, em 1965, e uma nova, porém pequena recuperação, em 1966. Em 1964-1965, as restrições às importações mantiveram-se, apesar do aumento de 30% nas receitas cafeeiras, devido às geadas no Brasil nesse ano. Em 1965, houve fortes pressões do F.M.I. e de outros organismos internacionais para uma reforma no regime cambial e para a liberação das importações. No último trimestre do ano, aceitaram-se as condições do F.M.I., desvalorizando a moeda e liberando fortemente as importações, para obter um crédito "stand-by". Esta liberação de importações, que se prolongou até 1966, foi denominada por Carlos Diaz Alejandro como "o mais ambicioso esforço de liberação na história econômica colombiana no pós-guerra"(24).

Em 1966, os acordos com os organismos internacionais de crédito foram mais difíceis. O F.M.I. condicionou o outorgamento de um novo crédito "stand-by" a uma desvalorização forte. Desta vez, o governo rechaçou as exigências do F.M.I., argumentando com as graves repercussões no nível de preços e salários. Adotou-se, então, um controle cambial, de importações e outra série de medidas, consideradas como uma ação de autodeterminação nacional dos rumos da política econômica (25).

Nos primeiros meses de 1967, entrou em vigência um novo estatuto cambial, destinado a ser um instrumento eficaz de desenvolvimento econômico. Estebeleceu-se o controle cambial, eliminou-se o mercado livre de divisas e a liberdade de importações. Adotou-se uma série de medidas para a entrada de capitais estrangeiros diretos e criou-se um fundo para promover e financiar exportações, com amplos recursos e ampla capacidade operativa (26). Com este novo estatuto, concluiu-se um longo período de instabilidade cambial e começou uma nova etapa no curso da economia colombiana, que é o objetivo central deste estudo.

1.3 CARACTERÍSTICAS DO SETOR EXTERNO EM 1966

No final de 1966, apesar do relativo longo período considerado, decorrido desde o pós-guerra, não se haviam identificado mudanças substanciais na estrutura externa da economia colombiana. Neste ano as exportações de café representaram perto de 70% do total das exportações, confirmando a forte dependência das receitas de exportação desse único produto (Tabela 1.2).

Com o processo de modernização no setor agrícola, que começou a operar a partir dos anos cinqüenta, conseguiu-se a expansão de algumas culturas como algodão, açúcar, arroz e outras, que possibilitou o auto-abastecimento. Além disso, com os incentivos às exportações no começo dos anos sessenta e devido ao auge do comércio mundial, obteve-se também um leve avanço na exportação desses produtos. Sua participação nas exportações foi de 9,2% em 1966, frente a 3,1% em 1950. Apesar dos esforços para diversificar o sistema produtivo, especialmente o setor industrial, este setor não atingiu uma participação importante nas exportações. Entre 1962-1965, as exportações de manufaturados apresentavam somente 5.2% do total das exportações (Tabela 1.2), representadas principalmente por produtos farmacêuticos.

TABELA 1.2

COLÔMBIA: EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS BÁSICOS

PRODUTOS	(US \$ 000)		PORCENTAGENS	
	1950-1953	1962-1965	1950-1953	1962-1965
TOTAL	491,461	509,325	100.0	100.0
Exportações Principais	455,902	428,517	92.8	84.1
Café	384,472	343,289	78.3	67.4
Petróleo	71,430	75,228	14.5	14.8
Exportações Menores	35,559	80,818	7.2	15.9
Agrícolas	15,329	46,834	3.1	9.2
Algodão		9,867		1.9
Açúcar		5,933		1.2
Banana	9,502	13,732	1.9	2.7
Gado	1,049	1,691	0.2	0.3
Fumo	2,072	7,375	0.4	1.4
Outras	2,706	2,236	0.6	0.4
Industriais	3,599	26,554	0.7	5.2
Combustíveis		7,404		1.4
Caixas de papelão		291		0.1
Têxteis	277	7,236	0.1	1.4
Cimento portland	415	2,023	0.1	0.4
Produtos farmacêuticos	243	1,350		0.3
Outras	2,645	8,250	0.5	1.6
Minerais	11,789	1,535	2.4	0.3
Outras	4,832	5,895	1.0	1.2

FONTE: BANCO DA REPUBLICA e DANE

TOMADO DE: TEIGEIRO, J. e ELSON, R. "Crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento de las exportaciones en Colombia". Revista Banco de la República, Junho/1973, p. 1070

Não obstante a importância predominante do café nas exportações agrícolas, a economia apresentou um avanço significativo na diversificação da atividade produtiva, sobretudo na atividade industrial. A participação agropecuária apresenta uma queda relativa na composição da atividade econômica (Tabela 1.3). De uma participação de 40,5%, no período 1945-1949, caiu para 26,6%, no período 1965-1969. O setor industrial, ao contrário, passou de 14,8% a 21,1% nos mesmos períodos. Estimulado por uma política protecionista deliberada e, em parte, com o apoio do investimento estrangeiro direto, a atividade industrial conseguiu substituir boa parte dos bens manufaturados finais e expandir a produção de alguns bens intermediários e básicos, porém apresentando insuficiência na produção de bens de capital e de bens intermediários que constituíam, e ainda hoje constituem, o principal item de importações.

Por volta do início de 1967, o país encontrava-se na mais dramática falta de divisas. As possibilidades para obter recursos externos eram escassas, o saldo em conta corrente era negativo (US\$ 290 milhões ao final de 1966) e o nível de reservas desceu ao ponto mais baixo do pós-guerra. Como foi dito, esta crise precipitou um novo ajuste da política econômica, no final de 1966 e começo de 1967, que teve como preocupação essencial a diversificação e ampliação das exportações. Os resultados desta nova estratégia são o objeto de estudo do próximo capítulo.

TABELA 1.3

COLÔMBIA: COMPOSIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA 1945-1969
(Pesos constantes de 1975) - PORCENTAGENS

SETOR	1945-1949	1950-1954	1955-1959	1960-1964	1965-1969
Agropecuário (1)	40.5	33.6	31.3	28.9	26.6
Mineração	2.8	3.2	3.2	3.1	3.0
Indústria manufat.	14.8	17.4	19.4	20.6	21.1
Construção	3.4	2.8	3.4	2.9	3.2
Comunicações	0.2	0.3	0.4	0.5	0.7
Força, gás e água	0.2	0.3	0.4	0.6	0.7
Comercio	5.6	10.4	9.8	9.8	9.9
Serviços financeiros	5.6	3.5	4.0	5.0	5.6
Transporte	4.9	6.6	6.9	6.9	6.9
Serviços do governo	6.1	7.3	6.9	7.1	7.0
Serviços pessoais	7.2	7.8	7.6	7.3	7.2
Aluguel de moradia	7.2	6.7	6.7	7.3	8.0

(1) INCLUI: Pesca, caça e silvicultura

FONTE: CONTAS NACIONAIS DE CEPAL (1945-1950), BANCO DA REPUBLICA (1950-1970)

Tomado de: "El problema Laboral Colombiano: Diagnóstico-Perspectivas y Políticas"

Em Revista Económica Colombiana, SEPARATA 10. Agosto-Sept de 1986.

NOTAS

1. Segundo Boersner, 1982.
2. Baer, M., Lichtensztejn, S., 1987, p. 41
3. CEPAL, Estudio Económico de Latinoamérica 1970, p. 78 e seguinte.
4. IBID
5. IBID
6. IBID
7. Naciones Unidas, 1964, p. 11.
8. CEPAL, Estudio Económico de A.L., 1970, p. 301. e seguintes.
9. Baer, M. e Lichtensztejn, S., Op. cit., p. 113 e 114
10. Block, F., 1980.
11. CEPAL, Estudio Económico de america latina, 1970
12. Segundo, Bejarano, J., 1984 e Perry G., 1978.
13. IBID
14. CEPAL, 1986, p. 27.
15. IBID, p. 52.
16. Tais como: Perry, G., op. cit. Bejarano, J. op. cit.
17. Mora, L., 1984, p. 48.
18. IBID, p. 50.
19. IBID, p. 50
20. Segundo CEPAL, 1976 e Martinez, A. , 1986.
21. Martínez, A. op. cit. p. 29.
22. IBID, p. 39
23. CEPAL, 1967, p. 218.
24. Citado por Martínez, A. op. cit. p. 42
25. IBID, p. 44
26. CEPAL, 1967: p. 219

CAPÍTULO II

A POLÍTICA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES, 1967-1974

No contexto de um regime político estabelecido desde 1958, pelo qual os partidos tradicionais, Liberal e Conservador, repartiram o poder pelo espaço de 16 anos, com alternâncias presidenciais cada quatro anos, chegou ao poder o Liberal Carlos Lleras Restrepo, com uma base política bastante precária (a abstenção eleitoral foi de 65%), eleito para governar durante o período 1966-1970. No momento de assumir Lleras R. a presidência, a situação econômica era alarmante, principalmente a situação do setor externo. O preço do café, que representava aproximadamente 70% das exportações, tendia à baixa, havia um déficit em conta corrente de 100 milhões de dólares (27), as possibilidades de obtenção de recursos externos eram mínimas e o nível de reservas era um dos mais baixos desde o imediato pós-guerra. Esta situação no setor externo, qualificada como "catastrófica" pelo novo governo, levou a que o primeiro ano da nova administração fosse dedicado prioritariamente ao desenho e execução de medidas de emergência, para eliminar o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Com a concepção de que o setor externo era a locomotiva do desenvolvimento e de que dando a ele um impulso vigoroso a economia colombiana seria liberada da tendência estrutural de desequilíbrio do balanço de pagamentos, desenhou-se uma

agressiva política de promoção das exportações. Argumentava-se que um setor externo diversificado liberaria o país da escassez de divisas em que estava imerso e permitiria a aceleração do processo de industrialização.

Durante o primeiro ano de governo, procurou-se criar as bases para dar uma solução duradoura aos problemas estruturais do balanço de pagamentos, através de um novo regime cambial e de uma série de incentivos para promover e diversificar as exportações.

2.1 PRINCIPAIS MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÔMICA, 1967-1970

Apesar das fortes críticas que tinham sido feitas ao regime de câmbio livre e de liberação das importações que vinha regendo até então - por considerá-los inadequados e responsáveis pelo deterioramento crescente das reservas, aumento do endividamento e fuga de capitais -, uma das primeiras medidas de Lleras Restrepo ao assumir a presidência, em agosto de 1966, foi reforçar o processo de liberação das importações e manter o câmbio livre. Esta medida, claramente contraditória, foi explicada pelo governo com o argumento de que se ajustava às condições fixadas na carta de intenção assinada com o F.M.I. em 1965 e, por conseguinte, tinha o suposto de que os organismos financeiros internacionais dariam a ajuda externa necessária. No entanto, junto com a medida apontada, a taxa cambial para as exportações de café também foi elevada, apesar de não estar autorizada na carta de intenção. O governo explicou esta medida ao F.M.I. apontando para a necessidade de desvalorizar a taxa cambial cafeeira, devido à queda do preço internacional do café, em fevereiro, e às expectativas do mesmo continuar caindo.

Até esse momento o governo de Lleras não havia efetuado mudanças importantes na política exterior. Continuavam o acordo com o F.M.I. e a

liberação das importações fixada no acordo "stand-by" assinado em 1965. No entanto, a persistente queda das receitas de exportação, junto com o aumento crescente das importações, impediu cumprir a meta de reservas acordada com o F.M.I., ficando eliminado, automaticamente, o último módulo de crédito vigente no valor de US\$ 5 milhões.

A situação estava extraordinariamente complicada por várias circunstâncias:

- a) As reservas líquidas internacionais eram negativas (US\$ 134 milhões em outubro de 1966).
- b) "La Federación Nacional de Cafeteros" havia contratado dívidas externas de US\$ 102 milhões.
- c) O valor dos registros das importações a pagar aumentou de US\$ 424 milhões em 1965 a US\$ 569 milhões em 1966.
- d) O valor C.I.F. das importações realizadas em 1966 elevou-se a US\$ 674 milhões, frente a US\$ 454 milhões em 1965.
- e) Os créditos de curto prazo do Banco da República estavam esgotados e a possibilidade de ampliá-los tropeçou nas condições do F.M.I., exigidas pelos bancos americanos.

A assistência financeira externa, incluindo um empréstimo do programa da A.I.D. para o último trimestre, ficou condicionada explicitamente ao resultado do acordo com o F.M.I. para um novo crédito de contingência (28). Para a busca de um rápido equilíbrio cambial, o F.M.I. exigiu uma desvalorização

imediate (de 16 pesos a 20 pesos por dólar). A exigência era enérgica e a ameaça explícita ao não cumprimento era o bloqueio dos créditos externos.

O governo, partidário de uma política de liberação de importações (29) e de uma política monetária e fiscal disciplinada (30), que inclusive havia fortalecido a liberação e mantido o mercado cambial livre, viu-se confrontado, no final de 1966, com uma grave situação de liquidez e com a impossibilidade de obter recursos financeiros externos que permitissem sustentar tais políticas.

O governo não considerava conveniente atender às recomendações do F.M.I. de executar uma grande desvalorização, uma vez que a experiência havia demonstrado que não era possível garantir o equilíbrio do balanço de pagamentos apenas com desvalorizações. Além disso, as condições políticas eram difíceis, pois o governo tinha uma base eleitoral bastante precária e a instabilidade econômica, a inflação e o desemprego, que seguiram a desvalorização de 1965, foram atribuídas ao regime político da "Frente Nacional".

Frente à grave situação de liquidez externa e a difícil situação política, o governo modificou total e surpreendentemente sua política econômica para o setor externo. De acordo com o decreto legislativo Nº 2867 de 29 de Novembro de 1966, o governo suspendeu o mercado livre de ouro e divisas, suspendeu a política de liberação das importações, impôs enérgicos controles às importações e às operações cambiais, eliminou a taxa de câmbio livre para o mercado de capitais, bloqueou todas as contas em dólares, obrigou que todas as posses ou propriedades em moeda estrangeira tivessem que ser declaradas antes de 24 horas, e declarou que todas as transações externas deviam a seguir, passar pelo Banco da República ao câmbio de \$ 16.25 por

dólar (exceto algumas importações). Finalmente, se estabeleceu uma quase moratória para os pagamentos internacionais, correspondendo ao Banco da República efetuar os pagamentos ao exterior "de acordo com a disponibilidade de divisas" (31).

As medidas foram anunciadas no mesmo dia pelo presidente, que atribuiu o rompimento das negociações entre a Colômbia e os credores devido às diferenças com o F.M.I., as quais, de acordo com o presidente, eram de dois tipos: uma de "caráter técnico" referente à maneira de ajustar o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos e, outra, de diferente apreciação sobre o grau de autonomia da política econômica que podem e devem conservar os países, ainda que tenham que recorrer aos empréstimos do F.M.I. (32).

Não obstante o rompimento mencionado das negociações e as medidas fixadas em novembro de 1966, o governo anunciou, em fevereiro de 1967, a continuação cordial das conversações e negociações com as agências internacionais de crédito (33). Em janeiro de 1967 (somente dois meses depois do rompimento), as diferenças com o F.M.I. foram parcialmente resolvidas com a negociação de um novo crédito "stand-by", uma vez que o F.M.I. havia declarado aceitáveis, como estratégia de curto prazo, as medidas adotadas.

O governo, dando sinais de estar exercendo plena soberania na execução da política econômica, conseguiu criar um ambiente político mais favorável que, no futuro próximo, lhe permitiria definir e executar algumas políticas de longo prazo, modificando, inclusive, a ênfase do modelo de desenvolvimento. Por outro lado, o apoio do F.M.I. e os créditos internacionais estavam garantidos, pois com as novas medidas se havia adotado, na realidade, uma desvalorização, tal como exigia o F.M.I., uma vez que o sistema cambial ficou

dividido em dois: um mercado de "certificados" e outro de capitais, com taxas de câmbio de \$ 13,50 e \$ 16,30 por dólar, respectivamente. Ao ir trasladando mercadorias, de um mercado com uma taxa mais baixa a outro com uma taxa mais alta, não existia uma firme oposição à desvalorização (34).

2.1.1 O Decreto 444 de 1967

As medidas tomadas em novembro de 1966 haviam sido adotadas ao amparo do "estado de sitio" e, por conseguinte, mantinham o caráter de transitórias. O governo propõe-se, então, a criar um regime mais estável e permanente, solicitando ao congresso faculdades extraordinárias para legislar no campo econômico e fiscal e, especificamente, para expedir um novo estatuto cambial que permitisse estabelecer o controle cambial e das importações, evitar os movimentos especulativos e as fugas de capitais, promover as exportações, eliminar o câmbio livre - considerado um dos maiores fatores de instabilidade da economia colombiana nesses últimos anos - e, sobretudo, para encontrar uma solução ao desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos. Tal foi o espírito do estatuto cambial expedido pelo decreto 444 de 1967. depois de longos meses de discussão no Congresso e de muitos bloqueios, por parte da oposição, para outorgar faculdade extraordinárias ao presidente.

No debate, esteve sempre presente a preocupação de que as medidas que fossem adotadas pelo governo, com essas faculdades extraordinárias, concordassem com os princípios do acordo internacional de Bretton Woods, que deu origem ao F.M.I. Esta preocupação surgiu pelo temor da suspensão da ajuda externa, se não fosse restabelecido o crédito dos organismos financeiros internacionais. Assim, ainda que a proposta, feita pelo governo e

¹ Medidas de emergência adotadas pelo presidente quando a ordem pública esteja perturbada e que lhe outorga poderes especiais para legislar.

aceita pelo Congresso, fosse adotar uma política comercial e cambial própria e autônoma, continuava existindo uma crescente intervenção direta e indireta do F.M.I., fazendo com que o novo estatuto cambial tivesse que coincidir com as políticas e condições desse organismo internacional.

Foi assim que, em pouco menos de duas semanas após expedido o estatuto cambial, o representante do Banco Mundial para a Colômbia anunciou que "os organismos internacionais encontraram satisfatória a política levada à prática pelo governo e a Colômbia pode contar com os empréstimos solicitados sem nenhum problema" Por sua vez, o ministro da Fazenda anunciou, no dia 14 de abril, a concessão do crédito "stand-by" pelo F.M.I. à Colômbia (35).

Não há dúvidas de que as novas medidas concordavam com o pensamento do F.M.I., ainda que o país todo interpretasse a renovação dos empréstimos como um triunfo do governo, graças à enérgica posição do presidente Lleras Restrepo (36).

Assim, a conjuntura na frente externa e o controle hábil dessa pelo governo, permitiram ao presidente ganhar um forte apoio popular para avançar no fortalecimento do Estado e ganhar maior autonomia nas iniciativas econômicas, especialmente com relação a política externa, sem entrar em contradição com as exigências dos organismos financeiros internacionais.

2.1.2 Objetivos e Características do Novo Estatuto Cambial

Os pontos fundamentais do novo estatuto foram o controle cambial e das importações, o fomento às exportações e o regime do investimento privado estrangeiro.

i. O Controle Cambial.- O estatuto cambial estabeleceu dois mercados de divisas: os certificados de câmbio e o mercado de capitais. Foi atribuído ao Conselho Monetário fixar as entradas e saídas de cada um dos dois mercados. Estes ficaram definidos assim:

a) Mercado de Certificados de Câmbio.- constituído pelas receitas de exportação, pelos empréstimos externos e pelas saídas para pagamento de importações e para serviço da dívida.

b) Mercado de Capitais.- constituído pelas receitas da venda de serviços, pelo crédito externo contratado depois da expedição do decreto 444 e pelas compras de ouro; pelas saídas constituídas para pagamentos de fretes e do serviço da dívida contratada depois da expedição do decreto.

O objetivo era a futura unificação dos mercados, que naquele momento apresentavam as seguintes taxas de câmbio com relação ao dólar dos Estados Unidos: \$ 13,50 para o mercado de certificados de câmbio e \$ 16,30 para o mercado de capitais. A administração da taxa de câmbio do mercado de certificados, pela qual se realizavam a maioria das operações de câmbio, era realizada, supostamente, de acordo com o comportamento da oferta e da procura de divisas e, por conseguinte, considerava a possibilidade de que se apresentassem variações nominais. Esta modalidade, denominada "flexível fixada", operou na prática como um sistema de desvalorizações graduais (crawling peg), que não estava estabelecido no decreto 444.

A desvalorização gradual da taxa cambial do mercado de certificados permitiu a unificação com a taxa fixa de \$16.30 do mercado de capitais em junho de 1968. A partir desta data o país começou pela primeira vez, desde o pós-guerra, a ter realmente uma só taxa de câmbio oficial.

Desde a unificação dos mercados, as desvalorizações graduais continuaram, apesar de não existir uma norma explícita que determinasse seu ritmo. O resultado, uma desvalorização real de 2,7% entre 1967-1975, indicou a importância dada à necessidade de ajustar a taxa de câmbio de acordo com o comportamento das taxas de inflação interna e externa (37).

Até 1971, a taxa de inflação na Colômbia jamais havia ultrapassado o nível de 11,5% e, por conseguinte, a inflação interna não era muito diferente da inflação externa. Ainda assim, a diferença sempre foi compensada com desvalorização.

ii. Fomento às Exportações.- Apesar de que muitos incentivos às exportações menores já existiam antes de 1967 e de que alguns projetos de substituição de importações se empreenderam depois de 1967, a expedição do estatuto cambial tem sido qualificada como a mudança de uma política de substituição das importações para uma de promoção das exportações, uma vez que o peso fundamental do conjunto da política estatal orientou-se a promover e diversificar as exportações (38).

A partir do novo estatuto, buscava-se não somente ajustar as importações ao comportamento das exportações, como também promover o desenvolvimento econômico-social e o equilíbrio cambial através do fomento e diversificação das exportações, segundo ficou estabelecido no artigo primeiro do decreto 444.

Globalmente, o estatuto continha dois grandes componentes para a administração das exportações: um componente puramente cambial, no sentido normativo, referente à regulamentação do uso das divisas resultante

da atividade exportadora. Neste sentido, o estatuto dispunha que a totalidade das divisas resultantes das exportações de bens deveria reintegrar-se ao Banco da República e se facultava ao Conselho Monetário fixar o valor mínimo a ser reintegrado (equivalente ao preço mínimo de exportação). Além disso, as autoridades tinham uma faculdade importante na definição do débito específico que o Banco da República constituía com o exportador, ou seja, em relação ao prazo de maturação e à taxa de câmbio aplicável aos certificados de câmbio expedidos pelo Banco da República no valor da reintegração.

Um outro componente estava constituído pela intervenção do Estado na promoção e diversificação das exportações colombianas, através de instrumentos fiscais, financeiros e de operação, para incentivar a mobilidade de recursos para essas atividades. Para este propósito, criaram-se os "certificados de abono tributário-CAT" que substituíram os incentivos fiscais existentes até aquele momento. Com esse estímulo, deu-se ao exportador um crédito fiscal no valor de uma percentagem de suas exportações, fixada inicialmente em 15%, medida válida para todas as exportações, exceto café, petróleo e ouro não processado. Os CAT, úteis para pagar impostos de renda, de vendas, e alfândegas, depois do prazo assinalado para sua utilização (um ano depois de emitidos), eram feitos ao portador, livremente negociáveis e isentos de impostos.

Além do CAT, os exportadores tinham desde 1959 o sistema de importação-exportação, conhecido como "plano Vallejo". Com este plano, podiam importar matérias-primas e bens de capital para a produção de bens exportáveis, isentos de impostos alfandegários, de depósitos prévios de importação e de licença prévia.

A frente financeira e administrativa foi atendida mediante a operação e regulamentação do "Fundo de Promoção de Exportações (PROEXPO)", destinado a outorgar recursos financeiros aos exportadores.

iii. Controle das Importações.- Para o controle das importações, os instrumentos tradicionais foram as licenças de importação, os impostos alfandegários, a taxa de câmbio e os depósitos prévios.

Segundo o estatuto cambial, as importações de toda classe de bens precisavam de registro de licença de importação expedida pelo INCOMEX². O conselho de comércio exterior era o responsável por elaborar e modificar as listas para classificar as importações: bens de livre importação, licença prévia e de importação proibida (39).

O sistema de depósitos prévios foi introduzido, originalmente, para impor alguma racionalidade à despesa com divisas em época de crise, mas tornou-se instrumento de controle monetário. O orçamento periódico de entradas e saídas de divisas realizado pelo Conselho Monetário, no qual se fixa o montante máximo de importações que se pode aprovar num determinado período, é também considerado um instrumento de regulação de importações.

iv. Investimento Estrangeiro Direto.- O estatuto cambial estabeleceu explicitamente, no artigo 1º, que um de seus objetivos era o de estimular o investimento de capitais estrangeiros de acordo com os interesses gerais da Economia Nacional. Assim, ainda que se reconhecesse a importância do investimento estrangeiro, as empresas com participação estrangeira ficavam vigiadas pela Superintendência de Sociedades Anônimas e subordinadas à

² INCOMEX; Instituto Colombiano de Comércio Exterior.

prévia autorização dos organismos de planejamento para a distribuição dos lucros.

v. Diversificação dos Mercados. - De acordo com a nova estratégia adotada no estatuto cambial, o governo de Lleras buscou também uma diversificação das relações externas, especialmente econômicas, e foi fortalecida a idéia de integração de mercados e de cooperação latino americana. Aumentou-se o intercâmbio com alguns países da Europa, como a Espanha, a França, a Alemanha, e também com o Japão. Estabeleceram-se relações com os países do Leste, especialmente com a União Soviética, país com o qual os acordos comerciais se multiplicaram, o mesmo acontecendo com a Iugoslávia, a Romênia, e a Tcheco-Eslováquia.

A importância que foi dada à formação do Mercado Andino, com Chile, Venezuela, Peru e Equador, levou à criação do pacto sub-regional Andino em maio de 1969, que integrou também a Bolívia. Este acordo recebeu um amplo apoio dos industriais, que esperavam, sobretudo em alguns setores, beneficiar-se com o mercado ampliado.

Finalmente, vale a pena assinalar que a consolidação do poder do Estado durante o governo de Lleras não se operou somente na frente econômica. Na frente política, conseguiu-se, depois de grandes dificuldades e confrontos com o Congresso, aprovar uma reforma constitucional que permitiu introduzir algumas mudanças no funcionamento das instituições colombianas que possibilitaram um maior fortalecimento do poder presidencial.

2.2 PRINCIPAIS MEDIDAS, 1970-1974

A política comercial e cambial da administração Lleras Restrepo (1966-1970) teve continuidade no primeiro período do governo de Misael Pastrana Borrero (1970-1974). A política de promoção das exportações fazia parte de uma das quatro estratégias de desenvolvimento deste novo governo e os instrumentos para este propósito, estabelecidos durante a administração Lleras, continuaram a ser utilizados: crédito de PROEXPO, CAT, etc. No entanto, a partir de 1971, devido à aceleração do processo inflacionário, depois de vários anos de flutuações moderadas de preços, as autoridades governamentais deram prioridade à execução de um conjunto amplo de medidas de estabilização.

No quadro da estratégia anti-inflacionária que atribuiu grande preponderância ao controle das variáveis monetárias e financeiras, particularmente ao controle do aumento da quantidade de dinheiro, foram adotadas as seguintes medidas no setor externo: reduziu-se o ritmo de desvalorização da taxa cambial, diminuiu-se o estímulo às exportações de alguns produtos, ao reduzir-se o CAT de 15 a 10% (40), restringiu-se o financiamento às exportações e foi proibida a exportação de alguns bens, neste caso para garantir o abastecimento interno.

Em relação às importações, desde 1972 iniciou-se uma política de liberação, com uma diminuição nas tarifas que se acentuou ainda mais em 1973. No entanto, dentro do conjunto de disposições da política monetária, além do manejo dos encaixes, ficou estabelecido um mecanismo de consignações antecipadas nas operações de importações (35% do valor das importações) que atrasou o efeito da baixa dos impostos alfandegários, uma vez que somente em 1974 se obteve resultados visíveis no aumento de importações.

No começo de 1974, quando foi percebido o aumento nas importações, uma forte oposição dos industriais contra o rebaixamento das tarifas fez com que estas novamente se elevassem, principalmente aquelas dos bens do setor metal-mecânico.

A estabilidade de preços e os efeitos sobre a estrutura da produção foram as razões que estiveram presentes, reiteradamente, na intermitente política de importações. Essa política caracterizou-se pelo "stop and go" no controle das importações e pela franca contradição entre as medidas para rebaixar tarifas e baratear as importações, de um lado, e, de outro, a utilização dos depósitos prévios de importação como instrumento de controle monetário.

Além disso, também contraditoriamente com a política anti-inflacionária, foi executada uma política de financiar o déficit fiscal com crédito externo, em circunstâncias em que a evolução do comércio exterior determinava uma redução substancial do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos. Com a execução desta política, resultou um aumento das reservas internacionais, com o subsequente aumento paralelo da emissão monetária e uma duplicação do ritmo de endividamento líquido em relação ao nível alcançado em anos anteriores.

2.3 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS MERCADOS MUNDIAL E REGIONAL

Como referência para avaliar as circunstâncias nas quais se executou a política econômica externa da Colômbia durante o período em consideração, inclui-se esta seção, dirigida a assinalar brevemente as principais características dos contextos internacional e regional e a posição da América

Latina na estrutura e evolução do comércio mundial. O aspecto fundamental da economia mundial no fim dos anos 60 foi a queda de seu ritmo de crescimento, o menor dinamismo dos indicadores da produção industrial nos países desenvolvidos e a queda dos altos ritmos de expansão do comércio mundial. Esta debilidade, que foi mais aguda nos anos 1969-1970, se reverteu no começo dos anos 70, para exibir, no período 1971-1973, uma superexpansão de todas as economias capitalistas.

Até 1969, o ritmo de expansão da economia latino-americana foi similar ao ritmo de expansão da economia mundial. A taxa média anual da economia mundial no período 1960-1969 foi de 5,5% e a da economia latino-americana de 5,2%. No entanto, maior diferencial na taxa de crescimento demográfico entre a América Latina e os países desenvolvidos determinou uma profunda desigualdade na evolução da renda per capita entre estes dois grupos de países, pois o aumento per capita do produto na América Latina foi de somente 2,1% frente a 4,3% dos países desenvolvidos.

Esta situação é menos aguda durante os primeiros três anos da década de 70, uma vez que as taxas de crescimento do produto da América Latina superaram as taxas dos países desenvolvidos. Enquanto a América Latina teve uma taxa de crescimento média anual de 7,6% durante os anos 1971-1973, os países desenvolvidos com economia de mercado cresceram a uma taxa de 5%.

Com respeito ao comportamento do comércio exterior, as diferenças são ainda mais notórias, pois enquanto a taxa média anual do aumento das exportações dos países desenvolvidos, durante a década dos anos 60, foi de 8,6% nas economias de mercado e de 10,5% nas socialistas, os países em desenvolvimento registraram somente 5,4% e a América Latina 3,8%. Como

resultado dessa tendência, a participação relativa da América Latina no comércio mundial diminuiu de forma acentuada. Em 1965, as regiões desenvolvidas participavam com 69% deste comércio, as regiões em desenvolvimento com 19,3% e a América Latina com 5,8%. Em 1970, esta distribuição era de 71,9%, 17,2% e 4,8%, respectivamente. Esta perda da participação no comércio mundial por parte dos países em desenvolvimento e da América Latina em particular interrompeu-se em 1973. Neste ano, melhorou a sua posição neste intercâmbio, já que as condições extraordinariamente favoráveis da evolução do comércio mundial tornaram possível, pela primeira vez, um aumento proporcional do valor das exportações das regiões em desenvolvimento superior aquele das regiões desenvolvidas. As regiões em desenvolvimento ampliaram o valor de suas exportações em 28% e as regiões desenvolvidas em 23% (Tabela 2.1).

Outra mudança importante que se apresentou na evolução do comércio mundial foi a notável diferença entre a evolução do comércio de produtos primários e aquela de produtos manufaturados. Os alimentos, matérias-primas e combustíveis perderam participação no volume do comércio global, frente a um aumento constante na proporção que correspondia a produtos químicos, maquinaria e outros manufaturados. O peso relativo das manufaturas alcançou um nível de 60,4% em 1975, enquanto que em 1960 era de 54,9% e em 1950 de 43,7%.

Os alimentos e matérias-primas, pelo contrário, caíram no mesmo período de 64,4% em 1950 a 19,1% em 1975. Os combustíveis cresceram de 9,9% a 18,6%, sobretudo pelo aumento de seus preços (41).

Para explicar estas mudanças colocam-se fatores tais como: políticas internas dos países desenvolvidos, orientadas a buscar o auto-abastecimento de

TABELA 2.1
COMÉRCIO MUNDIAL 1965-1973: PORCENTAGENS

	1965 %	1970 %	1971 %	1972 %	1973 %
MUNDO	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
PAÍSES DESENVOLVIDOS	69.0	71.1	71.9	72.0	71.6
PAÍSES EN DESENVOLVIM	19.3	17.3	17.2	17.1	17.7
AMÉRICA LATINA	5.8	4.8	4.3	4.2	4.4

FONTE: CEPAL "Estudo Econômico de América Latina 1973", p. 23

alimentos e a manter a renda relativa do setor agrícola no mesmo nível das rendas urbanas; a própria ação do progresso técnico e os seus efeitos na produção agrícola dos países avançados; a substituição cada vez maior, também pelo progresso técnico, de produtos naturais por bens sintéticos que se manifesta na diminuição do conteúdo dos produtos primários nos bens finais, etc. Paralelamente, os países desenvolvidos aplicaram barreiras tributárias e não-tributárias às suas importações.

2.3.1 A Crise Monetária e a Alteração dos Preços do Petróleo (42)

O período considerado corresponde à fase de crise do sistema monetário internacional, acelerada desde 1968, devido ao aumento do déficit do balanço de pagamentos dos Estados Unidos, pelo aumento das despesas militares por sua participação direta na guerra de Vietnã e pelo movimento das exportações de capitais.

As medidas adotadas pelo governo norte-americano, em 1969-1970, para frear a atividade interna e diminuir as pressões sobre o dólar foram modificadas para uma política mais expansiva, que promoveu este déficit, logo a seguir. A recrudescência do déficit e a forte especulação contra o dólar levaram à queda dos princípios constitutivos do acordo de Bretton Woods, para estabelecer-se, de fato, um regime monetário baseado no dólar e caracterizado pela instabilidade cambial.

A incerteza e instabilidade produzido pelo rompimento do sistema monetário internacional foi agravado pela magnitude e dinâmica dos fluxos financeiros internacionais. O crescimento vigoroso destes fluxos, que operavam em forma autônoma e livre de controle por instituições oficiais ou governamentais, contribuiu para generalizar uma onda de especulação que agravou a crise do

sistema monetário internacional e tornou mais difícil a estabilidade cambial. A onda especulativa atingiu os fluxos comerciais e desatou uma intensa especulação nos mercados de matérias-primas e de alimentos (commodity speculation), que contribuiu para propagar e ampliar as pressões inflacionárias.

Por outro lado, a alteração dos preços dos produtos primários, particularmente o petróleo (seu preço se quadruplicou em novembro de 1973), gerou uma situação de graves desequilíbrios nas contas externas que o sistema financeiro internacional contribuiu a minorar funcionando como uma câmara de compensação. Os países com grandes superávits de balanço de pagamentos, sem capacidade para utilizá-los, canalizaram estes recursos através deste sistema. Por sua vez, os países com déficit compensaram o desequilíbrio externo com endividamento.

Desta maneira, as forças presentes na economia mundial proporcionaram uma grande oportunidade para as exportações e o financiamento dos países em desenvolvimento. Pela primeira vez, as exportações destes países cresceram mais que aquelas dos países desenvolvidos e suas operações financeiras, que durante os anos 60 restringiram-se basicamente a empréstimos de governos e de organismos multilaterais, ampliaram-se nos primeiros anos da década de 70, quando alguns países em desenvolvimento passaram a integrar-se mais ativamente nesse circuito financeiro.

2.4 O COMPORTAMENTO DO SETOR EXTERNO COLOMBIANO

Nesta seção examina-se o desenvolvimento do setor externo durante o período 1967-1974: a evolução e comportamento das exportações de café.

das exportações menores, das importações e, finalmente, estuda-se a política de endividamento e a evolução do balanço de pagamentos.

2.4.1 As Exportações de Café

Entre 1968-1974, o volume de café exportado pela Colômbia foi relativamente estável, em torno de 6,5 milhões de sacas de 60 quilogramas. Ao contrário, nos preços observou-se o fenómeno inverso: a cotação média em New York, que em 1965-1969 havia permanecido sem grandes variações, em torno de 45 centavos de dólar por libra-peso, oscilou fortemente nos anos 1970-1974, atingindo um nível máximo de 77,4 centavos de dólar em 1974. Logicamente, a mesma oscilação registrou-se nos valores correntes exportados (43).

Para a Colombia, as exportações de café representavam, em 1962, 63,2% do valor total das exportações. Porém, graças à diversificação que iniciou-se ao final dos anos 60, a sua importância relativa diminuiu substancialmente. Em 1974, seu nível de participação relativa era de somente 44,1% do valor total das exportações. Apesar deste avanço na diversificação o café continuava sendo em 1974 o produto de maior importância relativa no total das receitas de exportação. No conjunto latino-americano, a Colômbia continuava sendo o país mais altamente dependente de um único produto básico de exportação. Pior que a Colômbia, somente estavam os países exportadores de petróleo (Venezuela e Equador), cujas exportações de petróleo representavam, em 1974, 95,2% e 61,1% das exportações respectivamente, o Chile cujas exportações de cobre representavam 76,8%, e a República Dominicana, com exportações de açúcar representando 53% das exportações totais (44).

Durante o período 1967-1974, a Colômbia manteve uma participação estável, em torno de 12%, nas exportações mundiais. Entretanto, ao considerar um

período mais longo, sua participação se reduziu de 17,5% no imediato pós-guerra a 12% em 1967-1974, devido ao lento crescimento do mercado e ao maior número de países cafeicultores. Este lento crescimento do mercado teve como consequência uma tendência dos preços à baixa, modificada esporadicamente por fatores de origem climático.

Assim, uma alta dependência de um único produto de exportação, num mercado mundial em lento crescimento e com aumento considerável do número de países cafeicultores, levaram a definir uma nova estratégia de política econômica para diversificar as exportações e garantir seu crescimento.

2.4.2 As Exportações Menores

As exportações menores ou não-tradicionais foram fortemente estimuladas com as medidas de política econômica adotadas, em 1967, pelo novo estatuto cambial. Através da nova estratégia, concederam-se subsídios (certificados de abono tributário, CAT) a uma taxa aproximada de 15% do valor exportado, outorgou-se crédito mais barato que o crédito bancário e isenção de tarifas ao componente importado das exportações. Segundo estudos do F.M.I., a implementação conjunta das medidas mencionadas significou um subsídio cambial às exportações de manufaturas de aproximadamente 30%.

A implementação destas medidas, somou-se a ação simultânea de elementos favoráveis, interna e externamente, resultando numa substancial expansão das exportações, principalmente no sub-período 1971-1974. Externamente, as exportações foram favorecidas pelo desenvolvimento do mercado andino e, principalmente, pelas condições favoráveis dos mercados internacionais. Internamente, teve importância, para vários itens de exportação, a existência de capacidade de produção não utilizada por insuficiência da procura interna.

Ao examinar a composição da pauta de exportações entre os períodos 1966-1970 e 1971-1974, observa-se que se reduziu o grau monoexportador do País (Tabela 2.2). Este foi um processo que se iniciou desde o começo da década dos anos 60, porém, foi a partir de 1967 que se deu de forma mais acelerada. O café começou a perder sua importância relativa no total das exportações, passando de 63% em 1967 a 44,1% em 1974. As exportações de petróleo reduziram-se também de forma acelerada, diminuindo seu peso relativo de 12% em 1967 a 0,3% em 1974. Por outro lado, as "outras exportações" passaram, em 1974, a participar com mais do 50% do total das exportações. Esse grupo "outras exportações" inclui produtos manufaturados, o sub-grupo denominado BAAT (banana, algodão, açúcar e fumo), e outra categoria de exportações menores, principalmente produtos primários como flores, madeira, couros, carne, etc.

A evolução dos produtos manufaturados no total das exportações foi a seguinte: participavam com 3,9% no período 1961-1965, 8,3% no período 1966-1970, 18,5% em 1971-1975 e em torno de 18% ao final da década dos anos setenta (46). Assim, a fase mais importante de crescimento das exportações de manufaturados foi entre 1971-1974. Os segmentos industriais que alcançaram maior êxito exportador foram: têxteis, vestuário, calçado, produtos derivados do petróleo e produtos minerais não metálicos.

O grupo denominado BAAT (banana, algodão, açúcar e fumo) apresentou durante os anos sessenta, um crescimento importante dos volumes exportados. Sua participação no total das exportações passou de 7,5% durante o período 1961-1965, a 10,8% em 1966-1970 e a 11,4% em 1971-1975. Depois, estabilizou-se em 7,5% nos anos seguintes a 1975.

TABELA 2.2
COMPOSIÇÃO RELATIVA DAS EXPORTAÇÕES DE COLÔMBIA
1966-1975 (VALOR FOB U.S. \$ MILHÕES)

ANO	CAFE (1)	PETROLEO (2)	OUTRAS EXPORTAÇÕES (3)
1,966	64.7	14.1	21.2
1,967	63.2	12.0	24.8
1,968	63.1	6.5	30.2
1,969	55.5	9.1	35.5
1,970	62.8	7.9	29.3
1,971	56.5	7.2	36.3
1,972	49.3	3.5	47.2
1,973	48.4	2.1	47.5
1,974	41.4	0.3	58.3
1,975	44.2	--	55.8

FONTE: BANCO DA REPUBLICA: Informe anual do Gerente, Janeiro-Dez/74 p. 75
Janeiro-Dez/76 p. 108 e 115

(1) FEDECAFE

(2) MINISTÉRIO DE MINAS e ENERGIA

(3) REGISTRO APROVADO PELO INCOMEX Ajustado por modificações

TOMADO DE: WIESNER D. Eduardo. "Devaluación y mecanismo de ajuste em Colombia" en Política Externa de Colombia. pág 187.

Baseado nas tendências da pauta das exportações durante as duas últimas décadas, Rodriguez (48) propõe a seguinte periodização do processo de diversificação das exportações.

Até 1960: monoexportação (café e petróleo)

1961-1967: começo da diversificação

1968-1974: diversificação dinâmica

1975 em diante: estancamento (crise) da diversificação

Sobre o destino geográfico das exportações assinalam-se os seguintes aspectos:

Desde os anos denominados "começo da diversificação" até aquela fase denominada "diversificação dinâmica" houve também uma diversificação dos mercados de exportação, principalmente para os países da ALALC e o Grupo Andino. Por exemplo, em 1974, figuravam entre os dez maiores compradores de exportações colombianas Venezuela, Panamá, Chile e Peru. Nos anos anteriores a 1968, somente figuravam entre os dez principais compradores países desenvolvidos de economia de mercado (Estados Unidos, Alemanha Federal, Holanda, Suécia, Inglaterra, Bélgica, Canadá, Finlândia e Espanha).

Depois de 1970, a Venezuela se consolidou como o mais importante comprador. O Equador também converteu-se, na década de 70, num dos mais importantes mercados para as exportações colombianas. Destaca-se também a participação do Japão e da França entre os dez primeiros compradores e a perda de importância relativa dos Estados Unidos (Tabela 2.3).

TABELA 2.3

DESTINO GEOGRÁFICO DAS EXPORTAÇÕES COLOMBIANAS
 PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS PRINCIPAIS PAÍSES
 COMPRADORES (VALOR FOB EM DOLARES)

PAISES	1965	1968	A N O 1970	S 1972	1974
E.E.U.U.	46.7	41.9	36.8	34.5	37.5
ALEMANHA	11.6	13.1	14.3	14.0	12.0
SUECIA	3.7	3.6	3.1	2.4	2.3
HOLANDA	5.4	8.4	5.4	3.0	4.5
ESPANHA	4.5	3.7	5.2	6.2	2.6
CANADÁ	1.8	1.5	-	2.1	-
INGLATERRA	3.8	3.8	-	2.2	-
BÉLGICA - LUXEMBURGO	1.8	1.6	-	-	-
FINLÂNDIA	1.7	2.4	3.2	3.8	-
JAPÃO		1.6	2.8	3.6	-
PERU			3.9	2.5	2.2
EQUADOR			2.4		2.6
CHILE			2.1		2.3
VENEZUELA					2.9
PANAMÁ					2.7
TOTAL	81.0	81.6	79.2	74.3	71.6

FONTE: Rodríguez H. op. cit. pág. 81

TABELA 2.4

EXPORTAÇÕES DE CAFÉ VERDE POR PAÍSES DE DESTINO (Milhares de sacos de 60 quilogramas)

PAÍSES	1965		1968		1970		1972		1974	
	quantidade	%	quantidade	%	quantidade	%	quantidade	%	quantidade	%
AMÉRICA	3,206.2	56.7	3,096.6	47.0	2,708.6	41.6	2,758.9	42.2	3,006.3	43.5
E.E.U.U.	3,048.9	53.9	2,931.7	44.5	2,544.5	39.1	2,525.3	38.8	2,712.0	39.3
CANADÁ	117.6	2.1	91.9	1.4	52.4	0.8	55.6	1.0	69.0	1
ARGENTINA	36.4	0.6	70.8	1.1	109.5	1.7	163.3	2.5	132.2	1.9
OUTROS	3.3	0.1	2.2	--	2.2	--	3.7	--	93.1	1.3
EUROPA	2,445.3	43.3	3,381.4	51.3	3,800.0	58.4	3,769.5	56.0	3,899.9	56.5
OCIDENTAL	2,210.1	39.1	2,995.7	45.5	3,189.7	49.0	3,430.7	52.5	3,401.9	49.3
PAÍSES SOCIALISTAS	189.3	3.3	385.7	5.8	474.4	7.3	227.2	3.5	374.7	5.4
JAPÃO	38.1	0.7	98.0	1.5	126.6	1.9	92.7	1.4	106.0	1.5
OUTROS PAÍSES	7.8	0.1	12.3	0.2	9.3	0.1	18.9	0.3	17.3	0.3
TOTAL	5,651.5	100.0	6,588.5	100.0	6,508.6	100.0	6,528.4	100.0	6,906.3	100.0

FONTE: Boletim de Informação Estatística sobre o Café Nº 48 de 1978 FEDECAFE

x: Em 1974 tem Exportações ao Brasil por 89.998 sacas

A participação dos Estados Unidos no total das exportações colombianas caiu de 40%, durante o período 1967-1970, a 34% em 1972. Em 1974, essa diversificação dos destinos geográficos começa a reverter-se, ao aumentar novamente a participação relativa dos Estados Unidos.

A diversificação do destino geográfico das exportações, no período da "diversificação dinâmica" produziu-se não somente como consequência da maior diversificação dos produtos. A partir de 1967, produziu-se também uma diversificação dos mercados cafeeiros. Desde esse ano, apresenta-se uma baixa constante dos envios aos Estados Unidos e um aumento das vendas a mercados novos na Europa, países socialistas e Japão (Tabelas 2.3 e 2.4).

A diversificação geográfica atingiu o maior nível no período denominado de "diversificação dinâmica" (1968-1974), porém, a partir de 1976, o processo se reverte e, no grupo dos 10 principais países compradores, ficaram de novo os países desenvolvidos, que tradicionalmente haviam importado da Colômbia.

Finalmente, vale a pena assinalar o ritmo de crescimento das exportações que, no período 1967-1974, registrou sua maior taxa de crescimento (20,01%). Essa taxa foi superior à do período 1958-1967, de 18%. A partir de 1974, o dinamismo no crescimento das exportações se perde e a taxa de crescimento caiu para 8,1% no período 1974-1980. A maior taxa de crescimento em 1967-1974 resultou, de um lado, do maior volume de bens exportados e de outro, do aumento dos preços internacionais devido à inflação mundial. A fase de crescimento mais importante, principalmente para as exportações de produtos manufaturados, foi entre 1971 e 1974, quando cresceram a uma taxa média anual de 19,6%, frente a 10,5% nos anos 1967-1970 (49).

Apesar da alta taxa de crescimento das exportações colombianas, estas cresceram a uma taxa muito inferior às exportações mundiais e, por conseguinte, a participação da Colômbia no comércio mundial caiu de 25% em 1970 a 18% em 1974 (50). Logo, a situação relativa do país com relação ao resto do mundo piorou, apesar dos "grandes" esforços realizados para fomentar as exportações e da situação internacional, extraordinariamente favorável.

2.4.3 O Comportamento das Importações

A respeito do comportamento das importações, durante o período, assinala-se que as medidas de política econômica adotadas tiveram influência decisiva sobre sua evolução. Essas medidas consistiram fundamentalmente na utilização de instrumentos cambiais, tarifários e não-tarifários. Em geral, a política de importações foi mais restritiva ou mais liberal na aplicação de seu conjunto de instrumentos, segundo variassem as exportações e a situação das reservas internacionais. As medidas adotadas tiveram efeitos demorados, em torno de 6 meses, sobre os valores e volumes importados. Assim, as crescentes importações dos anos 1970-1971 resultou da liberação adotada entre 1968 e 1970, devido à favorável evolução do ritmo de crescimento das exportações e a melhora dos preços do café no mercado internacional. Depois, devido à queda das exportações em 1971, adotaram-se medidas mais restritivas que reduziram, um ano depois, o montante importado. Por último, as maiores entradas de divisas, a partir de 1972, levaram a uma progressiva liberação das medidas de controle de importações. As maiores importações de 1973 e 1974 correspondem principalmente, ao maior valor das importações, devido aos aumentos dos preços. Nesses anos, o volume importado foi afetado pela utilização dos depósitos prévios como instrumento de controle da expansão monetária (Tabela 2.5).

TABELA 2.5
TENDÊNCIA DAS IMPORTAÇÕES DE BENS (1966-1974)

ANO	Importações de bens FOB (milhões de dolares)	Importações de bens (dolares de 1970)	Índices de Valor Unitário de Importações
(Media) 1966-1970	633.6	79.0	96.0
1970	802.0	100.0	100.0
1971	878.0	109.5	104.0
1972	813.1	101.4	109.9
1973	1,022.9	127.5	130.0
1974	1,420.0	177.1	158.0
(Media) 1971-1974	1,033.5	128.9	125.0

FONTE: CEPAL. "Estudio Económico de América Latina 1974". pp.

TABELA 2.6
COMPOSIÇÃO DAS IMPORTAÇÕES (PORCENTAGENS)

	(Média Anual) 1966-1970	1970	1971	1972	1973	1974
1. Bens de Consumo	8.8	10.7	10.4	12.4	14.1	10.7
a. Duradouro	4.1	5.6	4.9	5.8	6.6	
b. Não Duradouro	4.7	5.1	5.5	6.6	7.5	
2. MATÉRIAS PRIMAS	45.2	44.7	48.9	46.7	48.4	55.0
3. BENS DE CAPITAL	45.3	43.9	40.0	39.5	36.1	33.0
4. VÁRIOS	0.6	0.7	0.7	1.4	1.4	1.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FONTE: CEPAL. "Estudio Económico de América Latina 1973". pág. 95; 1975 pág. 144 para os dados de 1974

TABELA 2.7

RELAÇÃO MÉDIA CAPITAL PRODUTO 1967-1974

ANO	RELAÇÃO CAPITAL/PTO	ANO	RELAÇÃO CAPITAL. PTO.
1,967	1.1601	1,971	0.8906
1,968	1.0510	1,972	0.9206
1,969	0.9919	1,973	0.8983
1,970	0.9485	1,974	0.9194

FONTE: Chica, op. cit. pág. 29

Quanto à composição da pauta de importações de bens, entre 1966-1970 e 1971-1974, aumentou substancialmente a participação relativa dos bens de consumo e, em menor quantidade, as importações de matérias-primas. As importações de bens de capital, pelo contrário, experimentaram uma baixa (Tabela 2.6). A diminuição da participação relativa das importações de bens de capital explica-se porque, durante o período 1967-1974, teve maior importância a utilização mais intensiva da capacidade que a ampliação dessa capacidade como responsável dos aumentos na produção. Isto demonstrou-se pelo comportamento da relação média capital-produto, apresentada na (Tabela 2.7) (51). Além disso, segundo a ANDI (52), o grau de utilização sobre o total da produção possível, trabalhando normalmente, passou de perto de 60% em 1967 para 73% em 1974. Também se deve considerar, nesta explicação, que durante o período houve um importante desenvolvimento do setor metal-mecânico, devido ao impulso que se deu à indústria automotriz.

O aumento na participação das importações de bens de consumo, principalmente durante os anos de 1972-1973, deveu-se sobretudo à importação de alimentos para compensar o déficit da produção interna neste setor e diminuir as fortes pressões inflacionárias que se projetaram nesses anos.

As importações de matérias-primas e bens intermediários mantiveram uma estreita relação com a produção industrial. O produto bruto industrial cresceu, durante o período 1967-1974, a uma taxa média anual de 9,34% e as importações de matérias-primas a uma taxa de 9,3%. Esta relação direta demonstra a necessidade de importações para manter um ritmo aceitável de crescimento industrial e serve para explicar a dependência estrutural da atividade industrial colombiana de seu setor externo (53). Em geral, pode-se

dizer que, durante o período considerado, se apresenta uma relativa estabilidade na composição da pauta das importações.

2.5 A EVOLUÇÃO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS E A POLÍTICA DE ENDIVIDAMENTO

Assim como a maior parte das economias latino-americanas, a Colômbia culminou a década dos 60 e começou a década dos 70 com um agudo desequilíbrio nas transações correntes (Tabela 2.8), devido à evolução desfavorável dos saldos da balança comercial e aos aumentos nos pagamentos líquidos de lucros e juros ao exterior. O saldo negativo na balança comercial foi constante durante todo o período e somente durante 1973-1974 apresentou saldos positivos. Porém, devido aos pagamentos por lucros e juros, a conta corrente apresentou saldo negativo ainda nesses anos. O déficit em conta corrente dos últimos anos da década dos 60 foi financiado com recursos externos contratados principalmente pelo setor público, que foi favorecido com um crescimento estável dos empréstimos da A.I.D. e do BID, assim como da ajuda externa proveniente dos Estados Unidos e de outros países desenvolvidos (Alemanha, Holanda, Japão e Canadá).

No sub-período 1971-1974, começou a modificar-se a composição da dívida (Tabela 3.9), ganhando maior predomínio o endividamento com os bancos comerciais, que aumentaram sua participação relativa de 28,2% da dívida total em 1970 para 42,3% em 1974 (54). Esta mudança explica-se, de um lado, pela redução da ajuda externa norte-americana, pela redução dos créditos da A.I.D. e pela diminuição, em geral, dos recursos concessionários. Por outro lado, devido ao crescimento do endividamento do setor produtivo e do sistema financeiro nacional com os bancos privados internacionais.

TABELA 2.8

COLOMBIA: BALANÇO DE PAGAMENTOS 1967-1974 (Milhões de Dólares)

	1.967	1.968	1.969	1.970	1.971	1.972	1.973	1.974
A. CONTA CORRENTE								
Exportações	712	788	877	1.003	984	1.174,8	1.562	1.990
Importações	-696	-866	-950	-1.118	-1.260	-1.206,3	-1.436	-1.883
Balança Comercial	16	-78	-73	-115	-276	-31,5	126	107
Serviço de Capital (neto)	-105	-113	-144	-170	-176	-186,7	-215	-122
Balança em conta corrente	-89	-191	-221	-285	-452	-218,2	-90	-85
B. CONTA CAPITAL (Neto)								
Investimento direto	40	48	54	44	43	19,0	24	34
Credito de longo prazo	69	127	188	160	146	246,0	287	-158
Creditos de curto prazo	-37	60	42	125	163	10,0	-109	-1
Doações Oficiais	22	28	35	37	31	24,0	23	24
Total	94	263	319	366	383	299,0	225	101
C. ERROS E OMISSÕES								
	65	-19	-48	-33	63	73,2	11	-124
D. BANCO DA REPUBLICA								
Financiamento do deficit (+)								
Ou absorção do superavit (-)	-70	-53	-50	-48	6	-154,0	-146	108

FONTE: CEPAL. Estudio Económico de América Latina, años 1967 a 1974.

A partir de 1971, as autoridades monetárias intentaram controlar o crescimento das dívidas privadas para reduzir as pressões monetárias provenientes da acumulação de reservas, porém, a medida que se restringia o endividamento e desciam as reservas novamente relaxavam-se as medidas para possibilitar o endividamento (55). Não obstante o crescimento da dívida global durante este período, sua magnitude, expressa em proporção do PIB, permaneceu estável e, inclusive, como proporção das exportações, diminuiu.

2.6 CONCLUSÃO

Sem a menor dúvida, a partir de 1967, com a administração de Lleras Restrepo, houve um crescente grau de intervencionismo do setor público na vida econômica do País. O estado modernizou-se e adquiriu maior autonomia em termos de iniciativa econômica, especialmente com relação ao setor externo. No entanto, as principais medidas de política econômica, sobretudo aquelas do estatuto cambial, não obedeceram a uma política de longo prazo que reorientasse o processo de desenvolvimento e realizasse mudanças estruturais no setor externo. Pelo contrário, a adoção do estatuto cambial foi o resultado da grave crise do balanço de pagamentos que existia desde 1966 e que se agravou, em 1967, com o recuo dos preços do café e com a continuidade, pela nova administração, da política de liberação de importações iniciada pelo governo anterior.

A grave crise no setor externo teve como recomendação, por parte do F.M.I., a desvalorização da moeda e adoção de uma série de medidas em acordo com as imposições tradicionais do Fundo. Por outro lado, existiam também fortes pressões dos cafeicultores para desvalorizar e compensar, assim, a baixa dos preços do café. As medidas recomendadas pelo Fundo não podiam ser adotadas abertamente, devido à débil posição política do presidente, à

grande abstenção eleitoral e à pequena margem com que tinha ganho as eleições. Por outro lado, o governo não podia perder o apoio do F.M.I., que se considerava indispensável para levar a cabo seu plano de desenvolvimento.

Ante estas circunstâncias, o governo, numa ação qualificada de "inacreditável habilidade política" (56), conseguiu dar a aparência do mais profundo nacionalismo contra as receitas do F.M.I., pois, condenando a desvalorização de mil maneiras, na prática seguiu uma política semelhante à exigida pelo Fundo, posto que criou duas taxas de câmbio diferentes e gradualmente foi trasladando mercadorias de uma taxa de câmbio mais baixa a outra, mais alta. Depois, estabeleceu, na prática, um sistema de pequenas desvalorizações da moeda (crawling-peg). Desta forma, como as medidas adotadas seguiram as políticas propostas pelo F.M.I., "estabeleceu-se uma desvalorização tal como a exigia o F.M.I., porém, disfarçando-a" (57). Logo, a política cambial, principal instrumento de política no setor externo, não obedeceu a uma estratégia de longo prazo e respondeu às pressões dos credores internacionais, pois, os organismos financeiros internacionais e o próprio Tesouro dos Estados Unidos não liberavam recursos sem a aceitação, da política recomendada pelo F.M.I.

Uma evidência mais clara da submissão do governo às condições exigidas pelos organismos internacionais está registrada no "Memorando do governo da Colômbia ao F.M.I. sobre alguns aspectos de sua política econômica", enviado no último ano da administração Lleras e pelo qual se informa ao Fundo alguns resultados da política adotada e se expressa o compromisso de continuar com a execução de uma série de medidas, tais como: pagar rigorosamente os royalties, as remessas de lucros, etc.; manter as restrições ao crédito interno e o equilíbrio fiscal; não aumentar salários, tanto no setor

público como privado; eliminar acordos bilaterais de pagamento e liberar importações, entre outras (58).

Com a unificação das taxas de câmbio, em 1968, e a continuação gradual da desvalorização, reduziu-se a instabilidade cambial e evitaram-se as desvalorizações bruscas e repentinas, assim como os movimentos especulativos de capital e de mercadorias que se apresentavam antes e depois de toda desvalorização brusca. Compensou-se gradualmente a diferença entre as taxas de inflação interna e externa, chegando-se a desvalorizar levemente o peso em termos reais.

Com esta medida e aquelas de ordem fiscal e creditícia, procurava-se dar uma ênfase fundamental ao fomento das exportações. No entanto, o estímulo aí concentrado, num benefício cambial estimado em mais de 30%, que além disso era reforçado com um grande aumento dos preços internacionais dos produtos de exportação, não garantiu um crescimento firme das receitas de exportação. Ao contrário, um avanço exportador apoiado nestes incentivos era bastante vulnerável a mudanças de preços externos e/ou a mudanças na orientação da política econômica. Apesar do aspecto principal da política econômica ser o fomento das exportações, não houve uma utilização de instrumentos seletivos e de graus diferentes, que outorgasse uma maior racionalidade a tais incentivos. Não houve esforço em aprofundar o desenvolvimento de atividades produtivas de exportação mais eficientes e dinâmicas, de acordo com exigências de concorrência internacional. Não houve direcionamento significativo para mobilizar e comprometer capital orientado a desenvolver novas atividades produtivas para exportação, com capacidade de participar eficientemente nos mercados externos e aproveitar vantagens comparativas. Em suma, não fortaleceram-se as atividades exportadoras menos vulneráveis às oscilações do mercado internacional. Ao

contrário, com excessivos e custosos benefícios, outorgados indiscriminadamente a todas as exportações, restringindo recursos para outros objetivos de desenvolvimento econômico, se fomentou sobretudo a ineficiência e a perda de capacidade e dinamismo na concorrência internacional (59).

Ainda que o discurso oficial reiterasse a necessidade de efetuar mudanças estruturais no setor externo, o fomento indiscriminado a todas as exportações demonstrava a ausência de uma política encaminhada a alocar recursos nas atividades exportadoras mais eficientes, geradoras de maior valor agregado, emprego, tecnologia, etc. Com a concentração dos estímulos nas rendas dos exportadores, ficou em segundo plano a possibilidade de melhorar a capacidade de concorrência, através de uma maior eficiência em cada um dos elos da cadeia de custos: infra-estrutura, transportes, insumos, equipamentos baratos, etc.

A decisão de conter rigorosamente as importações demonstra a ausência de uma política de promoção de exportações mais agressiva e de longo prazo, pois, o governo, que entendia a necessidade de fazer do setor exportador um importante polo de desenvolvimento e sabedor também da necessidade de manter um abastecimento permanente de bens importados, como requisito fundamental para o desenvolvimento da atividade produtiva, do investimento e do ritmo de desenvolvimento, viu-se forçado, devido à difícil situação das contas externas, a estabelecer um rigoroso controle de importações. Depois de uma liberação bastante significativa, no começo do governo, passou-se ao mais rigoroso controle das importações, utilizando os mesmos instrumentos dos anos anteriores, porém, em forma mais drástica: de 80% de itens na modalidade de "livre importação", em outubro de 1966, passou-se a zero em dezembro; aumentaram-se os depósitos prévios e foi notoriamente alto o número de solicitações de importação negadas (60). Retornou-se, então, aos

mesmos princípios anteriores de substituição de importações e de proteção à produção interna, contraditoriamente ao discurso inicial, porém, ditado pela difícil situação das contas externas, pela situação de reservas líquidas negativas e pelo panorama de incerteza em relação às possibilidades de ajuda financeira externa.

Os controles às importações, adotados conjuntamente com o estatuto cambial, mantiveram-se praticamente sem modificação até 1969, quando, devido à melhoria dos preços do café e a uma reação favorável das exportações não-tradicionais, permitiu-se uma leve liberação. A economia, apesar das reformas introduzidas no setor externo, continuava, ainda, com o tradicional "stop and go" em função do comportamento das contas externas, que tinha caracterizado os períodos anteriores.

A estabilidade cambial manteve-se até 1971, pois, a partir de 1972, devido às flutuações do balanço de pagamentos e à aceleração da inflação, começou-se a dar maiores estímulos às importações e, também, uma sutil penalização nas exportações, já que as interpretações sobre os principais fatores que incidiam no processo inflacionário estavam estreitamente vinculadas com a evolução do comércio exterior e especialmente com a acumulação de reservas.

Para as autoridades, resultava difícil propor uma diminuição de incentivos às exportações, já que teria sido contrária à estratégia de promoção de exportações proposta no plano de governo do presidente Pastrana (1970-1974), denominado "las cuatro estrategias de desarrollo". Durante estes quatro anos, as ações de política econômica concentraram-se gradualmente no controle da inflação, através de uma série de medidas que se foram adotando, não de acordo com um programa anti-inflacionário, que houvesse definido e coordenado as ações nas diversas frentes da política econômica,

senão de acordo com os acontecimentos que se vinham sucedendo no transcurso do tempo e tendo em consideração, principalmente, o curso que seguia o comércio exterior do país e, mais concretamente, o curso que seguia o nível de reservas internacionais que, devido à tendência ao superávit do balanço de pagamentos do período, tinha como consequência, uma acumulação destas reservas e sua conseguinte monetização.

Esta situação e o predomínio de uma interpretação monetarista da inflação, deram uma grande importância ao uso das variáveis monetárias-financeiras e, particularmente, ao controle do aumento da quantidade de dinheiro para o controle da inflação. Porém, a origem da forte acumulação de reservas, estava realmente, no financiamento do déficit público com crédito externo, precisamente quando a evolução do setor externo levou a uma substancial diminuição do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos. A possibilidade de controlar em sua origem a expansão dos meios de pagamento dependia essencialmente, não das medidas adotadas, senão da modificação da modalidade de financiamento do déficit público, para que não dependesse no fundamental do crédito externo. Ainda que o ritmo de crescimento da economia se tenha acelerado e o setor externo tenha evoluído favoravelmente, não houve iniciativa do governo para financiar o déficit público com impostos. Ao contrário, as receitas correntes do governo diminuíram de forma substancial como proporção ao produto (61).

Contraditoriamente com o esforço anti-inflacionário não houve, desde o começo, liberação das importações e estas, pelo contrário, reduziram-se durante o período 1971-1972. A partir de 1972, começaram a eliminar-se algumas restrições, porém, a utilização dos depósitos prévios, como instrumento de controle monetário, anulou os efeitos das medidas que buscavam a liberação. Por outro lado, durante esta administração incentivou-se ao setor da construção de moradias urbanas, pois

considerava-se que o modelo de industrialização era insuficiente para gerar emprego, distribuir renda, etc. Essa política também afetou o crescimento das importações, devido ao conteúdo relativamente baixo de equipamentos, que a construção necessita. A situação favorável de reservas internacionais possibilitava, pelo contrário, fomentar amplamente a importação de equipamentos, liberar as importações e, inclusive, frear ainda mais a taxa de desvalorização para diminuir o custo das importações, gravemente afetado pela inflação internacional e um dos principais fatores responsáveis pelas pressões inflacionárias internas nesses anos (62).

Com respeito ao fomento das exportações, teria sido possível uma política um pouco mais decidida de eliminação ou diminuição de alguns dos consideráveis incentivos concedidos indiscriminadamente a todas as exportações, pois, por um lado, já estavam sendo amplamente favorecidas com o considerável aumento dos preços a nível internacional e, por outro, os extraordinários incentivos, junto com a situação favorável dos preços externos, contribuíram para o desabastecimento interno, responsável também pelas pressões inflacionárias.

Durante este sub-período poderia ter sido revertida, pelo menos parcialmente, a política adotada em 1967 para uma época de crise cambial e ter aproveitado a conjuntura externa favorável para a criação de bases mais sólidas para o desenvolvimento e a diversificação de exportações. Porém, o predomínio das políticas monetárias e financeiras deu um caráter errático e incoerente à política econômica, que impediu corrigir os desajustes e pressões desestabilizadoras nas suas causas fundamentais. Pelo contrário, o caráter errático levou a resultados absurdos, tais como: sustentar um aumento de exportações baseado num desabastecimento interno, quando a acumulação

de reservas era responsável por fortes perturbações nas variáveis monetárias, e restringir as importações num momento de esforço anti-inflacionário.

Quanto aos resultados da política econômica externa do período, particularmente a respeito da estratégia de diversificação de exportações, não se tem um balanço extremamente favorável. A taxa de crescimento de 20,01% (média anual do período 1967-1974) é apenas ligeiramente superior aos 18% do período 1958-1966. A situação é ainda menos satisfatória ao se ter em conta que o período em estudo inclui o sub-período 1971-1974, caracterizado pela aceleração do comércio mundial e o aumento dos preços internacionais. Ainda mais, as exportações colombianas cresceram a uma taxa inferior à taxa de crescimento das exportações mundiais e, por conseguinte, sua participação relativa em relação ao resto do mundo piorou, ao passar de 0,25% em 1970 a 0,18 em 1974.

Por outro lado, ainda que o avanço das outras exportações permitiu mostrar uma participação do café muito menor em 1974 que em 1967 (sua participação no total de exportações em 1967 era de 70% e em 1974 de 47%), 58% das outras exportações correspondiam a produtos agrícolas. Além disso, ainda que o crescimento das exportações de produtos manufaturados tenha sido significativo, estas são sobretudo bens pouco elaborados e não chegam ao 3% do produto industrial. Assim, como afirma Echavarría (63), "é errada a crença que 1967 marcou o começo de uma nova época em matéria de exportações na Colômbia".

Quanto às importações, sua composição continuou rígida, com uma proporção elevada correspondente a bens de capital e matérias-primas. Continuou então, a manter-se a vulnerabilidade do ritmo de atividade interna à capacidade para importar do País.

Conclui-se que neste período, reconhecido por quase a maior parte dos estudos sobre o setor externo da economia colombiana como a fase mais importante na promoção de exportações, posto que a promoção e a diversificação constituíram-se nas metas de prioridade da política econômica, com circunstâncias altamente favoráveis no contexto interno e externo para promover mudanças estruturais mais profundas e modificar as características de vulnerabilidade do setor externo, a política econômica na prática não criou bases firmes para a diversificação. Pelo contrário, predominaram sobretudo elementos conjunturais na política externa, desenhada em função das oscilações das receitas e das reservas internacionais. Ainda que a maior parte dos estudos destaquem a afirmação de independência e autonomia frente às exigências do F.M.I., na prática a política econômica jamais abandonou a ortodoxia e só houve algumas discrepâncias com respeito ao momento de utilização de instrumentos e sua graduação. Nos casos em que houve desvio da regra geral fixada pelo F.M.I., estes não foram o resultado de atitudes de independência e autonomia, senão o resultado de fortes pressões dos cafeicultores e/ou dos industriais.

Logo, a política econômica esteve fortemente limitada por condicionantes tanto internos como externos que lhe imprimiram incoerência e contradição, sobretudo depois de 1971, quando surgiram fortes pressões inflacionárias.

Finalmente, deve destacar-se que o avanço exportador não foi tampouco tão extraordinário como geralmente se estima, pois de um lado a participação da Colômbia no comércio mundial piorou e de outro, apesar do extraordinário aumento do comércio mundial e dos grandes subsídios, as exportações registraram taxas de crescimento inferiores à média latino-americana. Além disso, por razões que ainda hoje não estão muito claras, parece que naquele

período houve registro fraudulento de maiores exportações, estimulado pela magnitude dos subsídios, e pela utilização dos registros de exportação de confecções para legalizar a entrada de dólares do narcotráfico.

NOTAS

27. O saldo final em 31 de dezembro de 1966 foi de 290 milhões de dólares.
Fonte: CEPAL. Estudio Económico de América Latina. 1968 p. 18.
28. Montes, N., 1987. p. 15.
29. "A mí me entusiasma más una política de liberalización de importaciones porque hay una libre competencia y porque creo que esa libre competencia, cuando la gente no se parapeta en que consiguió una licencia que los demás no pueden conseguir para subir los precios, es benéfica para el consumidor. Me gusta y me sigue gustando una política de liberación de importaciones" Carlos Lleras Restrepo, citado por Montes, Fernando. (1987) op. cit. P. 19.
30. IBID. Pág. 20.
31. PECAUT, D., 1983: p. 55.
32. MONTES, F., Op. cit. pág. 23.
33. IBID. p. 27.
34. MAULLIN, R., 1967, citado por Montes. op. cit. p. 128.
35. Anúncio feito por J. MEJIA, citado por Montes, F. op. cit. pág. 105.
36. IBID. p. 106.
37. WIESNER, E., 1977: p. 183.
38. DIAZ ALEJANDRO, C., 1973. p.3.
39. Estatuto cambiario, citado por Montes. op. cit. p. 274.

40. A redução do CAT afetou às exportações de madeira em bruto, peles e couros curtidos, platina, produtos lácteos e derivados.
41. FRENCH DAVIS, R., 1981: p.307 e seguintes e CEPAL, Estudio económico de América latina, anos 1970 y 1974.
42. Segundo principalmente BAER, M., 1985, Cap. III.
43. Boletín estadístico Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, 1984.
44. IBID. Contracarátula.
45. DIAZ ALEJANDRO, C., 1972: p. 17.
46. RODRIGUEZ, H., 1985: p. 29.
47. IBID.
48. IBID. p. 44.
49. IBID. p. 52.
50. IBID. p. 81.
51. CHICA, R., 1983: p. 29.
52. Declaração do ANDI. Associação Nacional de Industriais.
53. CHICA. op. cit. p. 27.
54. OCAMPO, J. e LORA, E., 1988: p.33.
55. Segundo OCAMPO. e LORA, E, 1988 op. cit. p. 39 a 41 e PERRY, G., JUNGUITO, e JUNGUITO, N., 1983.
56. MAULLIN, R. em MONTES. op. cit. p. 130.
57. IBID. p. 130.
58. Revista Banco de la República. Marzo de 1970.
59. J. Teigeiro e R.A. Elson estimam que, entre 1966-1971, perto de 30% das receitas disponíveis pelo governo para financiar as despesas de

- investimento foram absorvidas pelos incentivos às exportações. (Cf. Teigeiro, J. e Elson, R., 1973: P.1076)
60. MARTINEZ, A. op. cit. p. 45.
61. A proporção da receita corrente do governo nacional como proporção do PIB passou de 9,2% em 1970 a 8,1% em 1974. (Cf. CEPAL: Estudio económico de América Latina 1974. p. 109.)
62. J. Ocampo e M. Cabrera demonstram a profunda influência dos preços externos nos preços internos através das importações e seu reforço através de maiores taxas de desvalorizações. (Cf. OCAMPO, J. e CABRERA, M. 1980)
63. J. Echavarría demonstra empiricamente, em termos de quantum, a diferença do que aconteceu em outros países da periferia: o dinamismo das exportações colombianas foi substancialmente menor para os anos posteriores a 1967 que para o período 1960-1967. Esse estudo conclui que o fator fundamental em matéria de exportações foi a evolução das importações mundiais. (Cf. ECHAVARRIA, J., 1982)

CAPÍTULO III

O SETOR EXTERNO NA ENCRUZILHADA, 1974-1982

3.1 AS CONDIÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS (64)

Durante o período em estudo, concretamente a partir de 1974, a economia mundial experimentou uma perda de dinamismo e as taxas de crescimento da produção caíram substancialmente em relação aos níveis alcançados durante os anos anteriores. Esta perda de dinamismo atribuiu-se, inicialmente, às perturbações econômicas do período anterior: inflação, quadruplicação dos preços do petróleo, rompimento do sistema monetário internacional, etc. No entanto, percebeu-se, posteriormente, a incidência de outras variáveis: existência de desajustes estruturais, crescimento lento dos investimentos, capacidade ociosa, etc. nos países industrializados que, até então, tinham-se constituído em propulsores do crescimento mundial (65).

Desta forma, as políticas econômicas para conjurar a crise foram pouco eficientes. O fenômeno inflacionário e o lento crescimento persistiram, apesar da estabilização, em termos reais, do preço do petróleo (1975-1978) e das limitadas flutuações das taxas de câmbio, dada a intervenção dos bancos centrais. As políticas econômicas não sustentaram o nível de atividade econômica. Pelo contrário, imprimiram um ritmo oscilante nas taxas de

crescimento que chegaram, em 1975, ao nível mais baixo do pós-guerra (0.6%), recuperaram-se em 1976 (7,1%) e, a partir de 1977, novamente começaram a diminuir (Tabela 3.1).

Um novo aumento nos preços do petróleo, que duplicou em 1979, veio a somar-se às perturbações económicas e desajustes estruturais mencionados. Mais grave, contudo, viria a ser o impacto produzido pela explosão das taxas de juros internacionais, ocasionada pelas medidas adotadas para conter pressões inflacionárias mediante controles mais rigorosos à expansão monetária. Estas medidas começaram a adotar-se ao final de 1978 nos Estados Unidos, onde se aplicou uma política fortemente recessiva fundamentada no aumento das taxas de juros, e foram seguidas por grande parte dos países desenvolvidos.

Nos Estados Unidos, a taxa de juros nominal de 6% em 1976 passou para 15,25% em 1979; na Inglaterra, de 8% em 1977 para 18% em 1979. Com a generalização das políticas monetárias restritas nas principais economias centrais, as taxas de juros dos mercados financeiros internacionais também começaram a subir, alcançando em 1981 um nível nominal sem precedentes, em torno de 17%. Em 1982, as taxas nominais de juros caíram, porém, sua queda foi acompanhada por uma baixa simultânea e ainda mais forte da inflação nos países industrializados. As taxas de juros mantiveram-se, em termos reais, entre 5% e 6% em 1981 e 1982, isto é, a um nível sem precedentes desde a grande depressão do começo dos anos 30.

Os efeitos recessivo e deflacionário deste tipo de medidas somados aos outros fatores mencionados, geraram uma prolongada e severa recessão na economia mundial, que tornou-se a marca dos primeiros anos da década dos oitenta, posto que se registrou em todos os grupos principais de países.

TABELA 3.1

P. I. B. MUNDIAL (TAXAS DE CRESCIMENTO)

	A N O S							
	1971-73	1974	1975	1976-78	1979	1980	1981	1982
MUNDO	5.5	2.0	0.6	4.8	3.8	2.1	1.2	0.2
ECONOMIAS DESENVOL	5.0	0.2	-1.2	4.4	3.7	1.5	1.2	-0.3
PAÍSES EM DESENVOLV	6.2	5.8	3.6	5.3	4.4	2.9	0.6	-0.7
ECONOMIAS PLANEJAD,	6.6	6.3	5.4	5.5	3.3	3.5	1.9	2.5

FONTE: CEPAL. "Estudio Económico de América Latina 1981". pág. 3; 1982 pág. 15

Foram afetadas as economias de mercado e as economias de planejamento centralizado, os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento (Tabela 3.1). Esta severa recessão culminou em 1982, quando o ritmo de crescimento estancou-se quase totalmente e, nos países com economias de mercado tanto desenvolvidos como em desenvolvimento, o produto inclusive declinou.

A queda da atividade econômica conjunta nestes dois grupos de países refletiu a estreita interdependência que existia entre eles, que facilitou a transmissão dos impulsos dinâmicos ou das contrações cíclicas, nesse último caso a partir principalmente de 1980, quando a depressão originada nas economias centrais se difundiu para a periferia, através do comércio internacional e dos movimentos líquidos de capital. Efetivamente, a severa política de estabilização aplicada nos países industrializados contribuiu para diminuir o intercâmbio comercial e aviltar os preços de grande parte dos produtos primários. Por outro lado, a alta das taxas de juros nos mercados financeiros internacionais ocasionou um aumento no serviço da dívida e os pagamentos de juros dos países em desenvolvimento se duplicaram entre 1979-1982.

A incidência negativa do declínio do comércio, do deterioramento dos termos de intercâmbio e do aumento nos pagamentos de juros se viu reforçado, em 1982, pelos efeitos da brusca queda do montante líquido dos capitais externos recebidos pelos países em desenvolvimento não exportadores de petróleo. O fluxo líquido de capitais para estes países diminuiu 23% em termos reais e superou apenas em 20% o montante dos juros pagos nesse ano. Na prática, como estes pagamentos aumentaram em 1982 ao mesmo tempo que diminuíam as entradas de capital, o montante do financiamento externo líquido disponível, depois do desconto das remessas de juros, sofreu uma queda sem precedentes, de mais de 60%.

Esta evolução contrastou marcadamente com o sucedido nos anos 1974-1975, quando a entrada líquida de capital teve um crescimento maior (60%) que o volume das exportações, proporcionando às economias da Periferia condições de enfrentar o impacto do aumento do preço do petróleo e a recessão internacional, sem sofrer uma contração absoluta de seus níveis de produção global. Depois de 1979, pelo contrário, o fluxo líquido de capitais caiu bruscamente em relação às exportações, obrigando os países em desenvolvimento não exportadores de petróleo, a reduzir seu desequilíbrio externo mediante a restrição das importações e a redução do nível interno de atividade.

Em 1982, não funcionou nenhum dos mecanismos de ajuste que, frente a uma depressão no centro, teriam prescindido de uma redução na produção da Periferia: não houve expansão das exportações a países em desenvolvimento de rápido crescimento, não houve queda nas taxas internacionais de juros e não houve uma maior entrada líquida de capitais para a Periferia. Nestas circunstâncias, o ajuste se fez da forma menos desejável, pela diminuição da produção. Ante esta situação, agravada pelas tendências neo-protecionistas do Centro, não foi estranho que, em 1982, vários países em desenvolvimento incorreram em atrasos de seus pagamentos externos e/ou tiveram que negociar sua dívida externa.

O ajuste se realizou, com a redução das importações ou com a reestruturação dos pagamentos da dívida ou por uma combinação de ambos mecanismos. Deste modo, a transmissão de impulsos depressivos do Centro para a Periferia e a aplicação simultânea de políticas restritivas nos dois grupos de países aprofundaram a crise econômica mundial e desencadearam, também, a grave crise financeira que começou em 1982.

3.1.1 Contexto Regional (66)

Na América Latina, o grupo de países não exportadores de petróleo experimentou também, em 1974-1975, sérias dificuldades causadas pelo aumento dramático nos preços dos combustíveis e pela grave depressão mundial. No entanto, em 1976 estas dificuldades começaram a ser superadas: a taxa de crescimento global recuperou-se notavelmente e a situação final para o período 1973-1980, foi de um vigoroso crescimento. A produção recuperou-se, atingindo uma taxa média de crescimento anual superior a 5% e a renda per capita cresceu a uma taxa anual de 2,5%.

Este crescimento foi possível, em parte, pelo aumento do volume das exportações, que responderam favoravelmente a um firme incremento das importações dos países industrializados na sua primeira etapa da recuperação e ao aumento das receitas de exportação, através do aumento generalizado nos preços dos produtos primários nesta mesma etapa. Porém, em grande parte, este crescimento foi possível devido ao crescente endividamento externo da região, que permitiu financiar os saldos negativos da balança comercial, não somente na fase de desaceleração do valor das exportações, mas, inclusive, em anos de saldos negativos bastante baixos. Houve até, em alguns países, acumulação de reservas internacionais. Com a entrada líquida de capital, a América Latina e a maioria dos países da Periferia puderam enfrentar o impacto do aumento nos preços do petróleo, a recessão internacional e as flutuações nas receitas de exportações, sem ter que sofrer uma contração absoluta de seus níveis de produção global.

A entrada líquida de capitais favoreceu, sistematicamente, a América Latina até 1981, já que o montante líquido dos empréstimos e investimentos

recebidos superou folgadoamente o fluxo das remessas líquidas de juros e lucros.

A partir de 1981, começaram a mudar os resultados obtidos na conta capital e a economia da América Latina enfrentou uma aguda crise, que se aprofundou ainda mais em 1982: caiu o nível de atividade econômica global, aumentaram as taxas de desemprego, o ritmo de inflação se acelerou e houve uma deterioração generalizada do balanço de pagamentos.

O P.I.B., que em 1981 apresentara a taxa mais baixa registrada em todo o período do pós-guerra, reduziu-se ainda mais, quase 1% em 1982. Como em 1981, esta situação foi acompanhada por uma significativa perda na relação de preços de intercâmbio e pela conseguinte diminuição da renda interna. A queda da renda per capita atingiu patamares sem precedentes durante os anos 1981-1982 (5,3%).

Em 1982, o comércio exterior da América Latina sofreu sua queda mais aguda em todo o período do pós-guerra. O valor conjunto das exportações e importações de mercadoria diminuiu: 9% no valor das exportações e 20% nas importações. No caso das exportações, a queda em 1982 significou interromper o prolongado e intenso processo de expansão iniciado no começo da década dos 70, durante o qual seu valor cresceu à taxa média anual de 19%. A diminuição, além de imprevista e brusca, foi generalizada, pois, em 1982, o valor das exportações se reduziu em todos os países da região, exceto no México, Haiti e Colômbia. A causa principal desta forte queda no valor das exportações foi a redução de seu valor unitário, pois o volume de vendas permaneceu estável.

A inversão da tendência foi ainda mais notória no caso das importações, cujo valor diminuiu em 20%, interrompendo um período de crescimento positivo e ininterrupto que se estendeu entre 1970 e 1981. Somente a Colômbia, a Venezuela e o Paraguai fugiram à regra.

Ao contrário das exportações, a causa principal da diminuição do valor das importações foi a redução de seu quantum, apresentando uma contração em torno de 18% no conjunto da região. Com importância secundária, influíram também a redução de seu valor unitário devido à atenuação do processo inflacionário nos países industrializados e a sobrevalorização do dólar nos mercados financeiros internacionais.

A diminuição do valor unitário de importações foi menor que aquele das exportações e, em consequência, a relação de preços de troca, que já em 1981 havia declinado quase 7,5%, sofreu uma nova deterioração superior a 16% em 1982. A redução dos termos de troca foi generalizada, com a exceção da Colômbia, El Salvador, Haiti e Uruguai. Dentro do grupo de países não exportadores de petróleo, somente a Colômbia se beneficiou, em 1982, de uma relação de preços de troca mais favorável que a relação dos anos 1970-1972.

Finalmente, cabe destacar que em 1982 contraiu-se bruscamente o movimento de capitais para a América Latina. A entrada líquida de recursos externos somou, em 1982, a cifra de 22,9 bilhões de dólares, bem aquém do recorde histórico de 39 bilhões de dólares em 1981.

Este níveis exagerados de contração se estenderam inicialmente a um número relativamente reduzido de países. Reduziram-se, por exemplo, bruscamente no México e no Chile; na Colômbia, diminuíram de forma moderada.

Com o enxugamento das entradas líquidas de capitais em 1982 (em torno de 16 bilhões de dólares) e um aumento considerável das remessas de juros e lucros ao exterior (em torno de 10 bilhões de dólares), a América Latina realizou uma transferência líquida real de recursos ao exterior de quase 14,3 bilhões de dólares. Este quadro de sangria de divisas foi o reverso do acontecido em 1981, quando a transferência líquida real de recursos do exterior foi de 11,6 bilhões de dólares.

Nestas circunstâncias, onde simultaneamente se apresentaram a deterioração na relação de preços de intercâmbio, o estancamento do volume das exportações, a contração forte nas entradas líquidas de capitais e o aumento das remessas de juros e lucros ao exterior, as autoridades econômicas de muitos países da região começaram, em 1982, a adotar programas de ajuste orientados a reduzir os desequilíbrios externos. Na maioria dos casos, a desvalorização drástica da taxa de câmbio e a introdução de modificações nos regimes cambiais foram elementos centrais dos programas de ajuste. Também, na maior parte dos casos, junto com as políticas de ajuste, as autoridades começaram negociações com os bancos comerciais e com F.M.I. para reprogramar os pagamentos correspondentes ao serviço da dívida externa e aliviar, assim, situações do balanço de pagamentos que de outra maneira teriam chegado a ser insustentáveis.

3.2 A ESTRATÉGIA EXTERNA E OS BONS TEMPOS DO CAFÉ NA COLÔMBIA

A partir de 1974, um novo governo assumiu o poder com o respaldo de amplos setores da população, das camadas médias e populares principalmente. Anunciou-se o rompimento total com a orientação anterior de

política econômica, devido à grave situação deixada pelo governo anterior, responsável por relaxar o orçamento, por outorgar de forma indiscriminada subsídios aos exportadores através do CAT, pela indexação da economia, com o estabelecimento das UPAC (67), pelo fortalecimento dos monopólios industriais, amparados pela estratégia de substituição de importações, cujo processo também denunciava-se. Esses fatores respondiam simultaneamente pela aceleração das pressões inflacionárias durante os últimos quatro anos e conformavam um contexto que impedia enfrentar uma situação internacional difícil, onde os países industrializados experimentavam a combinação de um processo inflacionário e depressão econômica. Se prometia então, estabilizar a economia como requisito prévio para impulsionar o crescimento.

O novo discurso formulava também uma reorientação das políticas de longo prazo e se mencionava a necessidade de fazer da Colômbia o "Japão da América do Sul", aproveitando os baixos custos dos salários e uma maior eficiência do setor industrial, ao submetê-lo a uma maior concorrência.

Assim, pois, para abordar os graves problemas indicados e modificar os objetivos de longo prazo da política econômica, a nova administração pôs em prática, inicialmente, um plano imediato de estabilização e, para propósitos mais amplos, publicou, um ano depois, um plano de desenvolvimento social, econômico, e regional para 1975-1978, denominado "para cerrar la brecha".

3.2.1 O Plano de Estabilização

O plano imediato de estabilização consistiu num conjunto de medidas que abrangem principalmente, o âmbito fiscal, financeiro, de receitas e preços. Para adotar este plano, promulgou-se primeiro "o estado de emergência econômica" (68).

Na frente fiscal, o objetivo fundamental foi a redução do déficit orçamentário. Com este propósito, houve severas restrições à despesa pública, eliminaram-se os subsídios às importações e ao consumo de trigo e reduziram-se os incentivos às exportações, diminuindo de 15% a 7% e 5% o estímulo dado através do CAT. Fez-se uma reforma tributária, destinada a reforçar a captação de receitas fiscais mediante a ampliação do imposto sobre as vendas e outra, mais forte ainda, sobre as rendas de capital e ao consumo não essencial.

No âmbito financeiro, com base numa nova concepção que contrariava a visão predominante de que as taxas de juros baixas eram o principal determinante do investimento e que, pelo contrário, o impulso ao desenvolvimento exigia o aumento da poupança interna, puseram-se em prática várias disposições orientadas a fortalecer os diversos instrumentos de captação de poupança. Para aumentar as taxas de juros, elevou-se o rendimento sobre depósitos de poupanças, autorizou-se aos bancos emitir certificados de depósito a prazo fixo até por 100% de seu capital pago e reserva legal, autorizou-se às corporações financeiras a efetuar captações de curto prazo, etc. Por sua vez, na frente monetária introduziu-se uma nova política destinada a controlar severamente a expansão da base monetária e tornar mais efetiva a ação do Conselho Monetário neste controle. Adotaram-se medidas tais como: margens de redesconto, encaixes, distribuição regional do crédito, etc. Para empréstimos feitos com seus recursos ordinários, os bancos tiveram liberdade de fixar as taxas de juros.

Em termos gerais, a reforma financeira visou readequar normas e regulamentos para permitir um funcionamento mais livre do sistema financeiro

enquanto que, paralelamente, se readequavam os mecanismos de controle monetário, tornando-os mais estritos (69).

No âmbito de receitas e de preços, houve um aumento nos salários mínimos urbanos e rurais que não se haviam modificado desde 1972 e criou-se um sistema de comissões tripartites, integradas por representantes do Estado, dos trabalhadores e dos empresários, com o objetivo de estudar e negociar variações combinadas de preços e salários.

Finalmente, aproveitando-se do "estado de emergência econômica", o governo criou condições legais visando atrair capitais externos para exploração de gás natural, consolidou um novo regime de contratos de associação para exploração de petróleo e firmou contrato com a Exxon para exploração de carvão.

3.2.2 O Plano de Desenvolvimento

Um ano depois da posse, o novo governo publicou o plano de desenvolvimento social, econômico e regional para 1975-1978, intitulado "Para Cerrar La Brecha", com os objetivos centrais de reduzir "La brecha" entre as duas Colômbias e obter um crescimento econômico que permitisse uma grande criação de empregos produtivos e beneficiar assim, especialmente, aos 50% mais carentes da sociedade colombiana.

No novo plano, destacou-se a preocupação para evitar as migrações rurais às cidades, apoiando a agricultura tradicional através do DRI (Programa de desarrollo rural integrado); propôs-se melhorar o consumo de alimentos da população mais carente através do programa PAN (Plan de alimentación y nutrición); e se anunciou um aumento considerável no orçamento para

educação e saúde. Na frente externa, o plano reiterou as críticas à política de substituição de importações e sua vontade de obter uma maior liberdade nas importações, com o intuito de ampliar e fortalecer a indústria nacional provendo-a de maquinaria, equipamento, matérias-primas, etc. Formulou-se a necessidade de ampliar o comércio exterior colombiano para diferentes áreas geográficas do mundo, com ênfase nos países da América Latina. Formulou-se fortalecer o processo de diversificação de exportações através, principalmente, da manutenção da taxa cambial real e com estímulos financeiros a os exportadores. Finalmente, o plano previu a necessidade de recorrer ao endividamento externo para eliminar as limitações às importações e para financiar projetos de infra-estrutura, principalmente nos setores de energia, transporte, mineração e setores geradores de divisas.

A política para o setor externo visava superar possíveis desequilíbrios no futuro próximo, pois a conjuntura era pouco favorável no mercado do café, devido à tendência à baixa dos preços no mercado internacional e às poucas probabilidades de estabelecer um novo acordo de quotas para estabilizá-las.

3.3 OS BONS TEMPOS DO CAFÉ E AS IMPROVISAÇÕES FRENTE AO SUPERÁVIT EXTERNO

O panorama na frente externa, surpreendentemente, modificou-se totalmente devido a um imprevisto climático, que arruinou em torno de 70% da produção de café no Brasil e grande parte de seus cafezais.

O aumento dos preços internacionais superou qualquer prognóstico: em maio de 1976, o café colombiano cotou-se a 1,50 dólares a libra-peso; no começo de 1977, superou a barreira dos dois dólares e, em março e abril de 1977, chegou a 3,5 dólares. A partir de 1979, o preço começou a estabilizar-se em

1,70 dólares e, a partir de 1979, iniciou-se uma rápida queda, para finalizar a década a 1,30 dólares.

Ainda que, em termos de dólares constantes, o preço de 2,09 a libra-peso, preço médio entre 1976-1977, fosse praticamente igual ao preço de 0,92 dólares de 1954, para a situação do mercado em 1975 o aumento tinha sido extraordinário e começava assim o período denominado "La bonanza cafetera" que, ao final, não seria somente do café, pois, simultaneamente, havia também o auge das exportações colombianas aos países fronteiriços, Venezuela e Equador, países estes favorecidos com o aumento dos preços do petróleo. Houve também um considerável aumento das receitas por exportações ilegais e o acesso ao crédito externo público e privado tornou-se fácil e crescente.

Este novo panorama na frente externa levou necessariamente à modificação de algumas das principais medidas de política econômica adotadas, inicialmente, para um setor externo com déficit.

3.3.1 A Política Cambial

A surpreendente modificação no panorama do café originou de imediato uma grande controvérsia em relação à política cambial, pois apesar de estar claro que a nova situação externa não deixava de ser conjuntural e transitória, haviam setores interessados na eliminação do controle cambial e na conseguinte valorização da moeda para eliminar pressões inflacionárias, promover importações e reduzir os fluxos ilegais de capital.

Além de algumas personalidades do mundo acadêmico, esta proposta foi defendida principalmente pela "Asociación Bancaria de Colombia" y pela

"Asociación Nacional de Industriales" (70). A posição oficial, fixada pelo Ministro da Fazenda Alfonso Palacio Rudas, reconhecidamente um dos mais claros defensores dos interesses dos cafeicultores, foi aceitar o caráter conjuntural da crise e a "necessidade de continuar com o esforço diversificador de exportações mantendo o controle cambial" (71).

Na verdade, o esforço diversificador não era o propósito fundamental da política, pois, como se destaca neste estudo, durante este período houve uma reversão da promoção e diversificação iniciada em 1967 e um desmonte gradual dos incentivos às exportações com exceção do café. Assim, ainda que a argumentação do governo fosse bastante razoável, posto que a nova situação tinha um caráter conjuntural, a atitude do governo estava fundamentalmente dirigida para defender os interesses dos cafeicultores, em clara concordância com a política de "La bonanza para los cafeteros" (72).

Definida a política de não desmontar os controles de câmbio, o problema da política cambial ficava restrita em determinar o nível ou ritmo da desvalorização. Este, finalmente fixou-se, não em função da estratégia diversificadora, senão em resposta à grande acumulação de reservas internacionais e para evitar os efeitos expansionistas do aumento no preço do café.

Efetivamente, devido à grande acumulação de reservas que aumentaram 118 milhões, 618 milhões, e 663 milhões de dólares em 1975, 1976 e 1977, respectivamente, e uma expansão, sem precedentes, dos meios de pagamento, que de um ritmo de aumento de 19,5% em 1974 passou a 27,8, 35,2 e 30,3 em 1975, 1976 e 1977, respectivamente (73), as autoridades econômicas, ao contrário do reconhecimento inicial de manter uma política cambial para favorecer a diversificação de exportações, voltaram às políticas

passadas em que a desvalorização se suspendia quando melhoravam os preços do café. Nesta nova conjuntura, uma vez mais, a moeda também se valorizou, pois, a desvalorização nominal se fez a taxas inferiores às de inflação. Esta nova medida de política cambial não dava prejuízo aos cafeicultores, pois, os preços internos do café aumentaram surpreendentemente. Ao contrário, estas medidas foram adotadas pela necessidade de evitar os efeitos expansivos destes aumentos de preços.

Além da valorização nominal da moeda a partir de 1977, quando o preço do café alcançou o nível dos 3 dólares a libra-peso, as autoridades adotaram um novo instrumento: "o certificado de câmbio com desconto", pelo qual se diferia a entrega de pesos aos exportadores e se estabelecia um desconto para esta operação. Estabeleceu-se, na prática, uma sobrevalorização da taxa cambial que se aplicou, no início, às exportações de café e, posteriormente, quando a situação se tornou de difícil controle, à totalidade das exportações.

Assim, em 1977 e 1978, a atenção da política econômica concentrou-se na administração deste instrumento, pois o "certificado" era de livre negociação na bolsa livre de títulos. O desconto e o prazo de vencimento originaram uma renda financeira variável em função do preço de compra no mercado e do preço de venda na data de vencimento. Não era, portanto, fácil gerir esse rendimento. Regulá-lo e fazê-lo competitivo, sem causar distorções no mercado, requeria controlar vários fatores: taxa de desvalorização, desconto oferecido, oferta e procura dos "certificados" que dependiam da evolução do setor externo, etc. "Sendo tão intrincado este processo para calibrar o preço e o rendimento do certificado de câmbio, não era de estranhar que, em algumas ocasiões, o país sobrevalorizava e desvalorizava simultaneamente. Sobrevalorizava quando baixava o preço do certificado e desvalorizava quando subia o preço de resgate pelo Banco da República. Além disso, para cada

fator determinante do rendimento do certificado existia uma necessidade de política econômica, cujos objetivos nem sempre coincidiam. Assim, por exemplo, à uma desvalorização correspondia uma elevação do rendimento do certificado com reflexos imediatos no mercado monetário. Ao se permitir uma redução do preço do certificado, na bolsa livre de títulos, se desestimulavam as exportações, já afetadas pelo desconto no certificado" (74). Logo, o controle cambial, durante os bons tempos do café, significou a suspensão de políticas e objetivos de longo prazo, o desestímulo à diversificação e a priorização de objetivos de curto prazo.

3.3.2 A Política Monetária e Financeira

Para se opor aos efeitos monetários da acumulação de reservas, a política cambial foi reforçada com a mais severa política de contração do crédito, através de um conjunto amplo de instrumentos como: encaixe marginal sobre depósitos em conta corrente, que se estabeleceram em 100%, medidas para congelar a poupança, estabelecimento de depósitos no Banco da República, inclusive para as importações, colocação forçada de "certificados de câmbio", aceleração dos pagamentos por conceito de importações, restrições e custos adicionais ao endividamento externo privado, fixação de tetos para taxas de juros, revertendo a política de liberação adotada em 1974. Em suma, optou-se por reprimir o sistema financeiro, num momento onde o impacto de sua expansão, gerada pelos bons tempos do café, levou ao aumento das captações dos bancos, corporações financeiras, corporações de poupança para moradia e outros intermediários financeiros. Segundo Wiesner (75), nesta época produziu-se o raro fenômeno de um multiplicador em descenso, pois, em 1976 e 1977, a base monetária cresceu mais que os meios de pagamento. Com a repressão ao sistema financeiro institucional, prosperou o mercado extra-bancário de dinheiro e o sistema financeiro adotou uma série de

"inovações financeiras" para evitar os controles governamentais (76). Além disso, o estrito controle monetário, num ambiente de inflação persistente, trouxe um aumento incontrolável das taxas de juros, que alcançaram níveis altíssimos, a ponto de ter ficado muito mais atrativa a especulação financeira que o investimento produtivo. Assim, enquanto a poupança financeira cresceu, a formação interna bruta de capital permaneceu estancada entre 1975-1980 (77).

3.3.3 O Continuismo da Administração Turbay

Em 1978, assumiu um novo governo que pode-se catalogar dentro do mesmo rótulo do anterior, pois, ainda que se tenham adotado algumas medidas para atender as solicitações dos diferentes setores econômicos, a linha geral da política econômica, traçada desde o começo dos bons tempos do café, manteve-se e grande parte das medidas adotadas, nesta outra etapa de auge externo, também estiveram orientadas a restringir a base monetária e limitar a expansão secundária de dinheiro. Acentuaram-se os controles para garantir o pagamento oportuno da dívida externa, simplificaram-se os trâmites e procedimentos para efetuar pagamentos ao exterior por conceito de importações, eliminaram-se os limites de venda de divisas para viajantes, etc.

A mudança mais importante foi no âmbito das finanças públicas, pois, devido ao lento crescimento das despesas públicas, principalmente do investimento, durante o período anterior, iniciou-se um grande programa de investimentos públicos, especialmente em infraestrutura, dentro das novas orientações de desenvolvimento econômico e social fixado no novo plano de desenvolvimento, denominado, "Plan de Integración Nacional". Com a execução deste programa, o investimento aumentou em mais de 50% e, pela primeira vez

desde 1976, o setor público teve um déficit que foi financiado com endividamento externo.

Assim, a partir de 1979, este novo ingrediente, o endividamento externo, passou a contribuir de forma importante à acumulação de reservas que se acentuaram em 1979 e 1980, fato que dificultou o intento de acelerar a taxa de desvalorização, indispensável para evitar uma super-valorização da moeda.

Com respeito às severas restrições à expansão monetária a partir de 1980, depois do reconhecimento do governo dos efeitos nocivos desta política, introduziram-se modificações no sentido de ampliar o crédito.

3.4 A EVOLUÇÃO DO SETOR EXTERNO E O DESEMPENHO DA ECONOMIA, 1975-1982

O surpreendente aumento dos preços do café no mercado internacional, a partir de 1976, e as medidas de emergência adotadas pelas autoridades econômicas frente ao superávit comercial, constituíram os principais determinantes do desenvolvimento do setor externo durante o período.

O desempenho da economia colombiana respondeu sobretudo ao comportamento da política externa e, concretamente, à administração do que se chamou "bonanza cafetera". Por esta razão, se estuda nesta parte, primeiro, os principais aspectos relacionados com as exportações do café, algumas das principais medidas adotadas com relação ao grupo cafeeiro e a forma de como se distribuíram os benefícios provenientes dos altos preços externos. Segundo, se examina a evolução das exportações menores e a evolução das importações. Finalmente, se estuda a política de endividamento e a evolução do balanço de pagamentos.

3.4.1 As Exportações de Café (78)

Como já se anotou anteriormente, a característica predominante do mercado internacional do café foi o lento crescimento da procura devido ao pequeno aumento do consumo a nível mundial. Nos 17 anos que vão desde 1960 a 1977, o crescimento da demanda a nível mundial foi de apenas 0,8% como média anual. Apesar do lento crescimento da procura se apresentou um aumento considerável do número de países cafeicultores, principalmente da Ásia e África, com taxas de participação crescentes. Assim, até o aumento dos preços em 1976-1977, a deterioração dos preços do café e o poder aquisitivo dos países exportadores foram aspectos muito notórios do comércio cafeeiro.

Este panorama do comércio internacional do café, nada favorável para os países exportadores, mudou surpreendentemente, em 1976, devido, principalmente, à geada no Brasil e outros fatores, como a guerra civil de Angola e o desenvolvimento de atividades especulativas pelas expectativas de falta do produto.

Não obstante o lento crescimento do mercado no período 1960-1976, a Colômbia tinha conseguido, até meados dos 70, manter uma participação estável nas exportações mundiais, em torno de 12% do total. Mais ainda, em 1975, logrou-se inclusive melhorar esta participação, aumentando-a para 14%. Porém, nos primeiros anos dos "bons tempo do café", devido sobretudo à acumulação de estoques especulativos por parte de produtores e exportadores da Colômbia, que esperavam preços ainda muito mais altos para

realizar suas vendas, as exportações colombianas reduziram-se e sua participação nas exportações mundiais caiu a 10%, num período de menor volume de exportações totais. O volume de venda reduziu-se de 8.175 milhões de sacas de 60 quilos em 1975 para 6.289 milhões em 1976 e 5.323 em 1977, enquanto os estoques se acumulavam e chegavam a níveis sem precedentes.

Em 1978, devido à deplorável experiência, "La Federación Nacional de Cafeteros" monopolizou as exportações e, aproveitando a liberdade no mercado internacional, impulsionou extraordinariamente as exportações. Estas cresceram nesse ano em torno de 70%, porém a preços inferiores aos registrados em 1977 (o preço médio foi de \$2,34 dólar por libra-peso em 1977 e 1.74 em 1978).

A importância do aumento no volume compensou a redução dos preços e as receitas por exportações de café continuaram aumentando. Em 1979-1980, logrou-se aumentar ainda mais o volume de vendas e, nesses anos, a Colômbia obteve sua maior participação no mercado mundial, 17,8% e 18,5%, respectivamente, com exportações em torno de 11 milhões de sacas em cada um desses anos. Ao final de 1980, como consequência do excesso de oferta no mercado mundial de café, estimulado pelo "boom" de 1976-1979, os preços começaram a cair. Depois de difíceis negociações, novamente se restabeleceu o convênio internacional do café, em outubro de 1980. Com o novo convênio, estabeleceu-se uma quota global de 55 milhões de sacas. Para a Colômbia, fixou-se uma participação de 9,5 milhões de sacas. Devido à deterioração ainda maior dos preços internacionais, foi necessário reduzir a quota global e, em consequência, no final de 1981, a quota colombiana foi de 9,2 milhões de sacas e, em 1982, de 8,9 milhões. Isto significou uma queda de aproximadamente 20% em relação ao volume alcançado em 1980.

Apesar da diminuição das vendas de café, em 1976 e 1977, as receitas de exportações de café na Colômbia cresceram de forma extraordinária nestes anos e, durante 1978-1980, devido aos maiores volumes exportados, continuaram aumentando. Depois de 1980, com a queda simultânea dos preços e do volume exportado, as receitas caíram em torno de 40% em relação ao nível alcançado em 1980.

Pode-se então analisar agora algumas das principais medidas tomadas como resultado do incremento nas receitas até 1980, principalmente as relacionadas diretamente com o grupo dos cafeicultores. Basicamente, existem dois elementos de importância na política colombiana, os preços mínimos de compra aos produtores, fixados por "La Federación Nacional de Cafeteros", e um complexo mecanismo de instrumentos tributários, que abrangem sobretudo a fase de exportação.

Para a sustentação e controle dos preços internos existe, desde 1940, o fundo nacional do café, administrado por "La Federación Nacional de Cafeteros", que funciona sobretudo com recursos fiscais do Estado. A política aplicada pelo fundo é gerada no comitê nacional de cafeicultores, com estreita participação tanto de representantes do governo como dos cafeeiros. Como a política geral do governo foi, desde o começo, resumida na frase "la bonanza para los cafeteros", o comitê não teve nenhuma dificuldade em acompanhar o aumento de preços externos com o aumento dos preços internos, que tiveram reajustes importantes: o preço interno de sustentação de \$ 2,654 em abril de 1974 passou a \$ 7,300 em 1977-1978. O aumento significou dar ao setor cafeeiro uma liquidez excessiva que, além dos impactos monetários, incentivou o plantio de café por setores não cafeeiros (79).

A tendência à baixa dos preços internacionais do café, no começo de 1979, levou a uma pequena diminuição dos preços internos, que durou pouco tempo, pois, uma nova geada no Brasil pressionou os preços externos para cima e, novamente, se iniciaram uma série de aumentos nos preços de sustentação interna. Entre junho e dezembro de 1979, realizaram-se seis reajustes nos preços internos, enquanto que também se adotavam severas medidas para compensar a expansão monetária decorrente de uma produção em aumento e preços crescentes.

O segundo elemento de importância na política cafeeira colombiana é a tributação: a partir de 1967, o Conselho Monetário é quem decide sobre o recolhimento compulsório sobre cada saca de 60 quilogramas exportada. Quando o nível de reintegração se fixa acima do preço externo, adquire a característica de um imposto à exportação de café. Este caso não era comum. Mais generalizado, era o caso contrário, que consistia na demora em aumentar o nível da reintegração mínima em períodos de aumento do preço internacional, como foi o caso dos bons preços de 1976-1978. Esta política significou, por um lado, uma menor entrada de divisas no Banco da República e, por outro, grandes vantagens para os exportadores privados que, além de dispor de divisas para utilização particular, receberam descontos no imposto ad-valorem.

O imposto ad-valorem, que se introduziu novamente em 1967 e se fixou em 26% do preço FOB das exportações, de acordo com o preço de reintegração mínimo fixado pelo Conselho Monetário, atingiu gradualmente o nível de 13%. Destes, destinou-se ao fundo nacional do café 3,2 pontos, aos "comites locais de cafeteros" 0,8 pontos e a diferença para o fisco.

Um terceiro imposto ficou constituído pela diferença cambial que se introduziu em 1977, com a entrega de "certificados de câmbio" com descontos para todas as exportações. Os descontos dos "certificados de câmbio" oscilaram entre 15% e 6% entre 1977-1980.

Finalmente, existia "a quota de retenção", pela qual os exportadores particulares entregam ao fundo nacional do café, sem nenhuma remuneração, uma quantidade de café segundo uma determinada proporção de café verde para exportar. A entrega desta quantidade de café ou seu equivalente em dinheiro é um trâmite prévio para a obtenção da licença de exportação. A retenção introduziu-se desde 1958, com o objetivo de defender os preços internos e externos do café. Ao permitir-se o pagamento da retenção em dinheiro, converteu-se num outro imposto. O nível deste imposto jamais tinha superado 25%, porém, com o aumento dos preços externos, incrementou-se até 85% entre junho e novembro de 1976. Depois, a retenção se manteve em 80% entre novembro de 1976 e fevereiro de 1979, quando começou a diminuir, até estacionar novamente em 25% no final de 1980.

Da carga de impostos mencionada, conclui-se que os dois impostos principais para o setor cafeeiro eram: o imposto ad-valorem e a retenção. Levando-se em conta que a retenção é um instrumento que permite garantir preços favoráveis aos cafeicultores em época de preços externos baixos, tem-se que boa parte dos impostos pagos voltam ao setor cafeeiro através das políticas do fundo nacional do café. Idêntica situação vale para os impostos ad-valorem, transferidos diretamente aos "comites departamentales" para a criação de infraestrutura, serviços, extensão, etc.

Mesmo na época dos bons tempos do café, foi impossível arrecadar maiores receitas para o Estado. Ao contrário, acelerou-se o deterioração das entradas

para o fisco com a diminuição do imposto ad-valorem. Foi a "Federación Nacional de Cafeteros", enquanto administradora do fundo nacional do café, quem obteve a parte mais importante dos novos recursos através do aumento da retenção. Entre os grandes beneficiados da conjuntura, estavam também os exportadores privados, já que a "Federación de Cafeteros" reduziu suas exportações substancialmente, pois somente exporta para um número limitado de mercados e de maneira intermitente. Geralmente, quando os preços externos caem e ao mesmo tempo não se reduz o nível da reintegração e dos preços de compra interna, a margem de lucro para os exportadores privados se reduz. Então, saem do mercado e deixam toda negociação de exportação para "la Federación". Porém, quando os preços externos sobem e o nível de reintegração e os preços internos não acompanham o aumento dos preços externos, os exportadores privados realizam então tanto as compras diretas junto aos produtores como as vendas externas.

De 1975 até meados de 1977, o aumento da reintegração foi moderado, ocasionando margem de lucro excessiva para os exportadores privados que fizeram a maior parte das operações. A excessiva margem obtida pelos exportadores foi fortemente criticada por outros setores econômicos que rechaçavam a política "la bonanza para los cafeteros". Em geral, se deplorou que o Estado não tenha aumentado o nível de imposto ad-valorem ou criado novos impostos para receber uma maior proporção das receitas adicionais. Além disso, o governo foi duramente questionado face às excessivas liberalidades concedidas à "Federación de Cafeteros" para gerenciar o Fundo Nacional do Café cujos recursos provinham dos cofres públicos e de cuja administração dependiam, em grande parte, a eficácia da política monetária e do ajuste macroeconômico do governo.

O estudo de Hernandez e Hommes (80) tentou calcular de que maneira foi efetuada a distribuição das receitas provenientes "dos bons tempos do café" entre os diferentes grupos ou organismos vinculados à atividade cafeeira e o governo, durante o período 1975-1977. O resultado foi o seguinte: os produtores receberam 34,4% do total, os exportadores privados 29,6%, o fundo nacional do café e os comitês estaduais de cafeeiros 25% e o Estado 11%.

Embora os parâmetros de medição tivessem levantado controvérsias, o estudo permite concluir que a política de "la bonanza para los cafeteros" significou o arrefecimento da tributação aos cafeicultores e exportadores, em detrimento do nível de atividade econômica pelo predomínio da política de contração.

3.4.2 As Exportações Menores

As exportações, exceto as do café, que haviam crescido até 1974 de forma intensa e sustentada, registraram lenta expansão depois deste ano: diminuíram em 1975, recuperaram-se parcialmente em 1976 e, em 1977, seu valor aumentou apenas 2,8%. Isto significou uma queda do volume exportado, pois, durante esses anos, a maior parte dos produtos registraram aumentos nos preços.

A partir de 1978, o ritmo de crescimento aumentou e as exportações diferentes do café cresceram 14% entre 1977 e 1978, destacando-se um aumento vigoroso nas exportações de têxteis, que tornaram-se o segundo item mais importante de exportação de manufaturas. Também se destaca o crescimento das exportações de "outros itens agropecuários", com um

aumento importante das exportações de flores, banana e algodão (Tabela 3.2 e 3.3).

Em 1979-1980, houve um aumento importante das exportações de produtos manufaturados, devido especialmente ao incremento das vendas de açúcar que duplicaram em 1979 e quadruplicaram em 1980 com o extraordinário aumento dos preços deste produto no mercado internacional. Deu-se também um aumento substancial na conta "outras". Alguns autores atribuem este aumento ao super-faturamento e registro de exportações fraudulentas, uma das formas de lavagem de dólares provenientes das exportações de maconha e coca (81).

Esta afirmação, apesar de sua sustentação pouco satisfatória, tem a seguinte argumentação: entre 1970-1974, fase do auge exportador, registrou-se crescimento do emprego industrial em torno de 150.000 novos empregos e, a partir de 1979, quando houve novamente um aumento importante nas exportações de produtos manufaturados, existiu dispensa de trabalhadores em massa e aumento geral da taxa de desemprego. Com relação ao comportamento do PIB e do ritmo da atividade industrial, aparentemente, o movimento das exportações também é contraditório, pois, precisamente quando se registrou um aumento importante das exportações industriais, o ritmo de crescimento do setor caiu tanto quanto o ritmo de crescimento do PIB (Tabela 3.7).

A partir de 1981, as exportações de produtos agrícolas diferentes do café começaram a declinar levemente e aquelas de produtos industriais um pouco mais acentuadamente. O descenso destas exportações atribui-se ao estabelecimento de taxas de câmbio diferenciais na Venezuela e Equador, países que tinham-se constituído, desde a primeira alta nos preços do

TABELA 3.2
COLÔMBIA: EXPORTAÇÕES DE BENS 1975-1982 (Milhões de Dólares)

	A N O S							
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Total (Ajustado)	1,443	1,794	2,312	2,942	3,362	3,810	2,857	2,822
Total excluindo café	762	778	800	930	1,337	1,436	1,397	1,242
Produtos Agropecuários	1,027	1,311	1,838	2,344	2,344	2,813	1,940	1,949
Café	681	996	1,513	2,027	2,025	2,374	1,460	1,580
Banana	39	41	57	76	84	109	136	154
Flores	19	27	39	53	79	102	108	114
Algodão	82	91	117	75	52	102	109	14
Outros	206	156	112	113	104	126	127	87
Produtos Manufaturados	209	193	161	213	485	722	492	400
Açúcar	82	22	—	21	47	175	75	48
Cimento	22	35	27	35	58	53	68	56
Têxteis	53	73	51	57	72	72	57	33
Roupa	13	14	24	34	91	86	86	96
Couros, Calçado	8	9	17	21	20	15	45	61
Outros	31	40	42	45	197	321	161	106
Outras Exportações	301	382	456	532	703	452	565	647
Ajustes por Modificações (*)	-94	-92	-143	-147	-170	-177	-140	-174

FONTE: CEPAL. "Estudo Econômico de América Latina 1978" pág. 147 y 1982 pág. 220
(*) (renúncias a registros aprovados)

TABELA 3.3
COLÔMBIA: EXPORTAÇÕES DE BENS 1975-1982 (PORCENTAGEM)

	A N O S							
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL (Ajustado)	100	100	100	100	100	100	100	100
TOTAL EXCLUINDO CAFÉ	52.8	43.4	34.6	31.6	39.7	37.7	48.9	44.0
PRODUTOS AGROPECUÁ	71.2	73.1	79.5	79.7	69.7	73.8	67.9	69.1
PRODUTOS MANUFATUR	14.5	10.8	7.0	7.2	14.4	18.9	17.2	14.2
OUTRAS EXPORTAÇÕES	20.9	21.3	19.7	18.0	20.9	11.9	19.8	21.9

FONTE: Calculado con base na Tabela 3.2

petróleo, em importantes mercados de produtos manufaturados colombianos; à valorização da moeda colombiana, que reduziu a competitividade internacional destas exportações; ao recesso da economia mundial e às medidas restritivas adotadas também pelos países do Centro. Assim, em 1982, com exceção das exportações de confecções, a maior parte das exportações de produtos manufaturados apresentaram significativos decréscimos: as exportações de têxteis diminuíram em torno do 40%, as de açúcar em proporção similar e as vendas de cimento se reduziram em 18%. Ao final do período em estudo, houve uma queda das exportações de produtos manufaturados da Colômbia e, em geral, um estancamento das exportações, exceto o café, produto este que novamente alcançou uma proporção bastante alta (56%) do total das exportações (Tabelas 3.2 e 3.3).

3.4.3 O Comportamento das Importações

De acordo com o discurso oficial, para conferir maior dinâmica ao crescimento econômico a médio e longo prazos e impulsionar maior eficiência na atividade produtiva, urgia dar ao setor industrial acesso fácil aos bens intermediários e de capital, a preços similares aos internacionais. Portanto, devia adotar-se uma política de importações com grande importância para os mecanismos de preços, tais como: tarifas, taxas de câmbio, etc. e diminuir a utilização de controles administrativos, como: proibição ou licença prévia de importações. Assim, a partir de 1974, intensificou-se o processo de transladar bens da lista de licença prévia para a lista de livre importação e manteve-se a tendência de rebaixar tarifas. Não obstante a liberação tenha sido muito parcial, abrangeu principalmente uma lista de bens de consumo que não faziam parte direta da estrutura de consumo da população e, à medida que se ampliava, aumentavam-se as tarifas (82). Por outro lado, apesar da tendência de queda das tarifas, a política não foi estável. Em 1973, somente 33%, do total de

importações reembolsáveis correspondiam ao regime de licença livre, em 1974 passou para 45% e, em 1976, para 50%. Em 1978, este percentual baixou para 42% e daí por diante foi crescendo para fixar-se em 62,3% em 1982 (Tabela 3.4).

Embora o País tenha começado importar petróleo justamente quando seus preços dispararam, em 1973, e apesar da defasagem cambial, as importações cresceram em ritmo bastante lento. Fato que pode ser explicado pelas medidas de liberação pouco significativas, pelo lento do ritmo de crescimento econômico e por medidas como a contraditória política de recolhimento compulsório sobre importações, como instrumento de controle monetário (83).

À exceção de 1978, quando o PIB se expandiu em mais de 8%, o ritmo de crescimento foi lento. Apesar da abundância de divisas, a produção avançou mais lentamente que nos anos de dificuldade cambiais (4,8% como média anual entre 1975 e 1980, contra 6% entre 1967 e 1974). A taxa de crescimento da Colômbia (1976-1980) esteve abaixo do padrão médio da América Latina, que registrou o patamar de 5%. O resultado mais paradoxal, no entanto, foi obtido pelo lento crescimento da atividade industrial que pela primeira vez, desde o pós-guerra, se expandiu em ritmo inferior ao de produto nacional em seu conjunto.

Pode-se dizer, então, que, até 1978, manteve-se o comportamento tradicional das importações (até este ano não se apresentaram mudanças importantes no volume e tampouco na composição das importações (Tabela 3.5), estreitamente vinculado à evolução do ritmo da atividade produtiva. Por esta razão, seu crescimento foi relativamente baixo posto que os setores produtivos da economia e a atividade industrial, em particular, cresceram a um ritmo lento. Além disso, a política de liberação não foi significativa.

TABELA 3.4
IMPORTAÇÕES REEMBOLSÁVEIS SEGUNDO REGIME 1970-1986

ANO	Libre Importaçã %	Licença Previa %	TOTAL %
1,970	20.1	79.9	100.0
1,971	29.3	70.7	100.0
1,972	30.3	69.7	100.0
1,973	33.3	66.7	100.0
1,974	45.8	54.2	100.0
1,975	51.0	49.0	100.0
1,976	50.8	49.2	100.0
1,977	47.5	52.5	100.0
1,978	42.8	57.2	100.0
1,979	48.4	51.6	100.0
1,980	50.4	49.6	100.0
1,981	61.8	38.2	100.0
1,982	62.3	37.7	100.0
1,983	47.5	52.5	100.0
1,984	23.4	76.6	100.0
1,985	17.9	82.1	100.0
1,986	44.5	55.5	100.0

(1) Inclui plano de Importações-Exportações (Plano Vallejo) e ECOPETROL

FONTE: INSTITUTO COLOMBIANO DE COMERCIO EXTERIOR - INCOMEX

TABELA 3.5

COLÔMBIA: IMPORTAÇÕES DE BENS 1974-1982 (Milhões de Dólares)

	1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980		1981		1982	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
TOTAL	1,788	100.0	1,498	100.0	1,991	100.0	2,666	100.0	3,413	100.0	4,630	100.0	5,412	100.0	6,094	100.0	6,095	100.0
B. DE CONSUMO	191	10.7	173	11.5	221	11.1	380	14.2	298	8.7	536	11.6	760	14.0	771	12.6	1,062	17.4
Não Duradouros	58	3.2	97	6.5	125	6.3	214	8.0	198	5.8	211	5.4	296	5.5	325	5.3	449	7.0
Duradouros	133	7.5	76	5.0	96	4.8	165	6.2	99	2.9	324	6.1	464	8.6	445	7.3	613	10.0
B. INTERMÉDIOS	991	55.4	726	48.3	985	49.5	1,369	51.4	1,640	48.1	2,334	51.5	2,653	49.0	3,112	51.1	2,723	44.7
Óleo e comb.	7	4.0	30	2.0	156	7.8	251	9.4	383	11.2	665	14.4	810	15.0	902	14.8	645	10.6
Para Agricult	112	6.3	22	1.5	24	1.2	99	3.7	89	2.6	110	2.4	163	3.0	188	3.1	217	3.6
Para Indústria	872	48.8	674	44.8	804	40.4	1,019	38.3	1,168	34.0	1,609	34.8	1,679	31.0	2,022	33.2	1,861	30.5
B. DE CAPITAL	586	32.8	599	39.9	785	39.4	912	34.2	1,457	42.7	1,669	36.0	1,964	36.0	2,172	35.6	2,242	36.8
Mat. Construção	27	1.5	28	1.9	40	2.0	36	1.3	35	1.0	104	2.2	67	1.2	126	2.1	125	2.1
Para Agricultura	47	2.6	33	2.2	30	1.5	58	2.2	107	3.0	62	1.3	69	1.3	82	1.3	87	1.4
Para Indústria	294	16.4	305	20.3	419	21.0	539	20.2	704	20.6	958	20.7	1,129	20.9	1,350	22.0	1,297	21.3
Equip. de Transport	218	12.2	233	15.5	296	15.0	279	10.5	691	17.9	545	11.8	699	12.9	614	10.0	733	12.0

FONTE: CEPAL. "Estudio Económico de América Latina 1977 - 1980 - 1982 - 1983".

A partir de 1978, a política de importações ampliou, consideravelmente, a pauta de livre importação de bens de consumo. Além disso, houve um aumento considerável nas importações de bens intermediários e de capital, face aos investimentos públicos durante o governo de Turbay. Por esta razão, em 1979, as importações de bens de consumo e bens intermediários cresceram à taxas de 80% e 45%, respectivamente, e, um ano depois, apesar do forte deterioração das receitas de exportação, continuaram aumentando.

Durante estes anos, as importações não marcharam a frente do ritmo da atividade produtiva. Em grande parte, foram responsáveis pelo próprio descenso do ritmo de atividade e, particularmente, pelo descenso da atividade industrial que iniciou a partir de 1979. Certamente, a liberação indiscriminada das importações de bens de consumo, principalmente, conjuntamente com a defasagem cambial, estimularam o consumo de bens importados que deslocaram a procura de bens de produção nacional.

Desta forma, o setor industrial viu-se duplamente afetado. De um lado, houve queda das exportações de produtos manufaturados e, de outro, eliminou-se a proteção a vários setores. Então, enquanto as importações cresceram de forma extraordinária, a atividade industrial decresceu: depois de aumentar 8,5% em 1978, diminuiu 4,6% em 1979, 2,6% em 1980 e -2,8% e -3,1% em 1981 e 1982, respectivamente (Tabela 3.7).

Assim, ao contrário do sucedido até 1978, durante 1979-1982, as importações cresceram muito mais que a produção, devido ao fortalecimento da liberação, defasagem cambial e, sobretudo, ao considerável aumento da liberação de bens de consumo, cujas importações aumentaram progressivamente

quanto que a produção de bens nacionais, que gozavam antes de maior proteção, decrescia.

O aumento excessivo das importações excedeu a capacidade de pagamento proveniente das exportações que dependiam, novamente em grande parte, das receitas externas do café. O conseqüente aumento do endividamento externo e a queda vertiginosa do nível das reservas internacionais obrigaram, outra vez, a tomada de medidas severas de restrições às importações a partir de 1981. Com as novas medidas restritivas e o recesso da atividade econômica, o ritmo de crescimento de importações caiu 12% em 1981 e não apresentou aumento algum em 1982.

A taxa de crescimento das importações de bens de consumo se reduziu a 1% em 1981, depois de ter alcançado o nível de 80% e 42% em 1979-1980, respectivamente. As importações de bens de capital, não obstante as operações efetuadas nos programas de investimento público, também registraram redução e as importações de bens intermediários, que em 1981 tinham aumentado, em 1982 registraram uma taxa negativa de -13% (Tabela 3.6).

3.4.4 A Evolução do Balanço de Pagamentos e o Endividamento Externo (84)

De 1975 a 1980, registrou-se um superávit contínuo na balança comercial como reflexo do ciclo dos bons tempos do café. Não obstante, as taxas anuais de crescimento deste saldo apresentam algumas importantes diferenças: durante 1975-1977, as exportações de bens e serviços registraram taxas de crescimento superiores às taxas de crescimento das importações e o saldo na balança comercial foi crescente. A partir de 1978, os ritmos de crescimento se

TABELA 3.6

COLÔMBIA: IMPORTAÇÕES DE BENS TAXAS DE CRESCIMENTO (PORCENTAGEM)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	-16.2	33	34	28	36	17	12	-
B. CONSUMO	-10.0	28	72	-21	80	42	1	38
B. INTERMEDIÁRIO	27.0	36	39	20	45	11	17	-13
B. de CAPITAL	2.0	31	16	60	15	17	10	3

Calculado con base Tabela 3.5

TABELA 3.7

TAXAS DE CRESCIMENTO DO P.I.B. e DO PRODUTO INDUSTRIAL (1974-1982)

TAXAS DE CRESCIMENTO

ANO	DO P.I.B.	DO PTO.INDUSTRIAL
1,974	6.5	
1,975	4.3	
1,976	4.2	6.7
1,977	4.7	4.2
1,978	8.2	8.7
1,979	5.1	4.6
1,980	4.0	2.6
1,981	-2.9	-2.8
1,982	3.5	-3.1

FONTE: CEPAL: Estudio Económico de América Latina 1978 y 1983

reverteram e os saldos comerciais começaram a diminuir. Depois de atingir o saldo máximo de 748 milhões de dólares em 1977, o superávit de 1980 foi de apenas 69 milhões de dólares (Tabela 3.8).

A partir de 1981, a situação da balança comercial reverteu-se totalmente, pois, as receitas de exportações, que já estavam crescendo num ritmo lento desde 1979, caíram bruscamente em 1981 e, com menor intensidade no ano de 1982. Este novo comportamento das receitas de exportação, frente ao aumento contínuo das importações, levou a uma surpreendente modificação do resultado da balança comercial, que passou de um saldo positivo, em 1980, para um saldo negativo de 1.422 e 2.076 milhões de dólares durante os anos de 1981 e 1982, respectivamente. Como consequência deste fenômeno e o aumento das remessas de lucros e juros, que iniciou-se desde 1981, o déficit em conta corrente ascendeu a 1.704 e 2.885 milhões de dólares nos anos de 1981 e 1982, respectivamente.

Em 1975, o déficit em conta corrente foi financiado pelos recursos provenientes da dívida externa de médio e longo prazos por uma quantia superior a 200 milhões de dólares, ocasionando um incremento nas reservas internacionais. A partir de 1976, os saldos na conta corrente começaram a dar resultados positivos e, apesar da política do governo de limitar o endividamento externo para impedir a maior acumulação de reservas, houve entrada líquida de capitais autônomos de forma crescente, que contribuíram para aumentar, em forma mais vigorosa, as reservas internacionais. Esta situação foi originada, principalmente, pelas fortes restrições monetárias e pelo aumento nas taxas de juros que estimularam, contraditoriamente com os objetivos fixados, uma grande entrada de capitais especulativos.

TABELA 3.8

BALANÇO DE PAGAMENTOS DA COLÔMBIA 1975-1982 (Milhões de Dólares)

	A N O S							
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Exportações (F.O.B.)	1,747	2,255	2,727	3,270	3,581	4,401	3,360	3,282
Importações (F.O.B.)	1,425	1,665	1,979	2,564	2,996	4,332	4,788	5,358
Balança Comercial	322	590	748	706	585	69	-1,422	-2,076
Serviço do Capital (Neto)	-263	-313	-272	-301	-255	-260	-334	-787
Outros Serviços	-187	-106	-67	-92	134	-154	-63	-191
Balança de Serviços	-450	-419	-339	-393	-121	-414	-397	-978
Transferências (Netas)	48	51	46	73	101	123	115	169
Balança em Conta Corrente	-80	222	455	386	565	-222	-1,704	-2,885
Capital Privado (Neto)								
Investimento Direto	32	14	43	67	104	234	209	330
Créditos de Longo Prazo	-8	-39	-6	-32	104	-57	403	326
Créditos de Curto Prazo	-133	64	-252	21	209	365	441	309
Total	-109	39	-215	56	417	656	1,053	965
Capital Oficial (Neto)	249	118	172	25	465	736	611	1,266
Balanço de Capitais	140	157	-43	81	882	1,392	1,664	2,231
Erros e Omissões	37	217	225	131	113	71	197	-47
Banco da Republica								
Financiamento do Deficit (+)								
Ou absorção do Superavit (-)	-97	-596	-637	-598	-1,360	-1,241	-157	701

FONTE: Revista Banco da Republica Jn/80 e Jn/84.

Em 1978, o valor das reservas internacionais atingiu o nível sem precedentes de 2.500 milhões de dólares, quintuplicando o nível, já muito alto, de 550 milhões apresentado em 1975.

A partir de 1978, a política oficial de endividamento externo se modificou bruscamente e aumentaram-se os empréstimos de longo prazo destinados ao setor oficial para o financiamento, com recursos externos, de uma parte do programa de investimentos públicos incluídos no plano de integração nacional "PIN". Além disso, registrou-se também aumento do investimento direto, devido à intensificação das operações das empresas petrolíferas e aos novos investimentos realizados para explorar jazidas de níquel e carvão. Neste sentido, o "Departamento Nacional de Planejamento" aprovou pedidos de investimento direto de 236 milhões de dólares em 1979 e de 1.400 milhões em 1980.

Como resultado da maior captação de recursos externos, não obstante o déficit da conta corrente em 1980, as reservas internacionais continuaram em ascensão. Ao finalizar 1981, o país mantinha, ainda, uma sólida posição de reservas que ascendiam a 5.600 milhões.

Em 1982, a situação foi muito diferente daquela apresentada até 1981, quando o déficit em conta corrente foi acompanhado por entradas ainda maiores de capitais, permitindo a acumulação crescente das reservas internacionais. Neste ano, o déficit em conta corrente foi acompanhado por uma menor entrada de capitais, produzindo-se uma perda importante de reservas de aproximadamente 700 milhões de dólares, situação que não se apresentava desde 1974.

Com respeito ao caso específico da dívida externa, assinala-se que, no contexto da política de estabilização e redução do investimento público durante os bons tempos do café, executou-se também uma política de redução do endividamento externo. Com esta política, o ritmo de crescimento da dívida foi muito menor que nos anos anteriores (Tabela 3.9), apesar das fortes restrições monetárias e de crédito interno, e às taxas de juros mais favoráveis nos mercados financeiros internacionais. Durante 1975-1978, a taxa de crescimento da dívida externa foi de somente 4,3% em média anual e o endividamento com o sistema privado internacional não tinha grande importância. Os bancos privados, em 1978, respondiam apenas por 28,3% da dívida total (Tabela 3.9).

A partir de 1979, mudou totalmente a política de endividamento externo, com o objetivo de financiar o novo plano de desenvolvimento, o "Plano de Integração Nacional PIN", e aumentar o investimento público que restringira-se fortemente nos últimos quatro anos. Esta nova política de endividamento externo caminhou simultaneamente com uma situação de superávit em conta corrente, contribuindo então para aumentar a acumulação de reservas internacionais. Deste modo, o ritmo de crescimento da dívida elevou-se consideravelmente, já que passou de 4,3% como média anual nos quatro anos anteriores (1975-1978) para 23,8% anual entre 1979 e 1982, precisamente quando as taxas de juros internacionais cresciam de forma extraordinária e os prazos e condições de pagamento se deterioravam. Ainda que moderadamente houve também maior aumento da dívida junto aos bancos privados, que passou a responder por 36% do total da dívida em 1982, contra 28,3% em 1978.

Não obstante o grande endividamento externo do país a partir de 1979, os indicadores tradicionais para avaliar a evolução da dívida não apresentaram

TABELA 3.9

DIVIDA EXTERNA: DEVEDORES e CREDORES
(Saldos final do ano em milhões de dolares)

ANO	DIVIDA PUBLICA			TOTAL	TOTAL	DIVIDA TOTAL	Taxa de crescimento	% Divida Publica	% Divida Privada
	Banca Multilateral	Banca Comercial	Fornecedores e Bonos	DIVIDA PUBLICA	DIVIDA PRIVADA				
1.970	1.134	39	146	1.319	457	1.776		74,3	25,7
1.971	1.260	67	145	1.472	597	2.069	16,5	71,1	28,9
1.972	1.407	163	156	1.726	794	2.520	21,8	68,5	31,5
1.973	1.579	232	211	2.022	762	2.784	10,5	72,6	27,3
1.974	1.713	287	220	2.220	1.038	3.258	17,0	68,1	31,9
1.975	1.829	399	242	2.470	1.102	3.572	9,6	69,1	30,9
1.976	1.887	408	267	2.562	1.184	3.746	4,9	68,4	31,6
1.977	1.966	533	280	2.779	1.053	3.832	2,3	72,5	27,5
1.978	2.100	523	273	2.896	1.164	4.060	5,9	71,3	28,3
1.979	2.239	965	252	3.456	1.847	5.303	30,6	65,2	34,8
1.980	2.486	1.446	247	4.179	2.278	6.457	21,8	64,7	35,3
1.981	2.728	2.202	238	5.168	2.874	8.042	24,5	64,3	35,7
1.982	3.130	2.671	277	6.078	3.450	9.528	18,5	63,8	36,2
1.983	3.617	3.063	278	6.958	3.596	10.554	10,8	65,9	34,1
1.984	4.162	3.467	461	8.090	3.521	11.611	10,0	69,7	30,3
1.985	5.251	3.608	573	9.432	3.415	12.847	10,6	73,4	26,6
1.986	6.244	4.865	645	11.754	3.005	14.759	14,9	79,6	20,4

Nota : No incluye divida de curto prazo

FONTE: Investigaciones Económicas. Banco de la República.

resultados alarmantes, pelo menos até 1982. Ao contrário, os indicadores tradicionais de endividamento (relação da dívida e serviço da dívida com exportações, PIB, etc.) refletiam uma aparente cautela da política econômica nesta frente. Somente a partir de 1983, estes indicadores começaram a mostrar uma clara deterioração (Tabela 3.10).

3.5 CONCLUSÃO

A crítica ao modelo de substituição de importações, assim como a estratégia de estabilização e o plano de desenvolvimento proposto pelo governo de Lopez, em 1974, não teve nada de original e não respondeu a um diagnóstico das possibilidades de ação da política econômica ou da potencialidade da economia colombiana. Simplesmente, adotou o caráter ortodoxo e neoliberal que assumiu a política econômica na maior parte dos países em desenvolvimento e da América Latina, sob grande influência da estratégia convencional de crescimento do Banco Mundial. A grande semelhança, entre os planos de estabilização e desenvolvimento de 1974 com a estratégia de crescimento do Banco Mundial (85), leva a concluir que, para o caso colombiano, não somente houve influência indireta do pensamento do Banco Mundial no desenho da política econômica. O plano foi uma cópia textual da estratégia geral proposta pelo Banco, sem levar em conta o processo de desenvolvimento do país, sua articulação com a economia mundial, as possibilidades de ação da política econômica e, em suma, com um desconhecimento ou desprezo pela natureza real da economia. O resultado não poderia ser outro que a acentuação das contradições e incoerências da política, agravadas ainda mais pelas novas circunstâncias criadas pelos bons tempos do café.

TABELA 3.10
INDICADORES DE ENDIVIDAMENTO EXTERNO

ANO	Divida/Exportações	Serviço da divida/Exportações
1.970	2,155	27,7
1.971	2,615	33,0
1.972	2,298	30,4
1.973	1,902	25,1
1.974	2,017	25,8
1.975	1,819	22,4
1.976	1,166	18,0
1.977	0,816	15,3
1.978	0,598	15,0
1.979	0,448	18,4
1.980	0,227	9,7
1.981	0,793	25,3
1.982	1,523	32,7
1.983	2,553	43,6
1.984	2,838	51,6
1.985	3,019	53,8
1.986	2,200	41,0

FONTE: Banco de la República investigación económica

de 1974, houve uma mudança significativa na orientação da política econômica, procurando uma menor intervenção do estado na economia, e de mercado, equilíbrio fiscal e reestruturação dos subsídios às exportações. As ações de política econômica foram dirigidas mais à estabilização do que ao crescimento econômico. Neste sentido, se perdeu de vista não somente a evolução da economia mundial, que começava a registrar sinais de recessão, como também a vulnerabilidade da economia aos impulsos depressivos originados no Centro. A ênfase na estabilização econômica, juntamente com uma maior abertura da economia, facilitou a transmissão de impulsos depressivos externos. Além do mais, as medidas recessivas internas reforçaram este impulso depressivo. Vale dizer, a política econômica adotou diretrizes incoerentes. Os resultados não poderiam ter sido mais desfavoráveis. Em 1975, a taxa de crescimento foi a mais baixa dos últimos 20 anos: vários setores das atividades econômicas - indústria, construção civil, exportações, etc. - sofreram uma forte recessão.

No segmento da atividade exportadora, a incoerência das medidas de política econômica foram ainda mais evidentes, pois, com a reestruturação dos subsídios através principalmente, do CAT, colocou-se em prática uma diminuição de incentivos num momento de contração dos mercados mundiais. Desta maneira, mantiveram-se incentivos altos às exportações, em épocas de auge do comércio mundial e preços internacionais altos e, contraditoriamente, cortaram-se os incentivos na fase de regressão do comércio internacional.

Os bons tempos do café, que começaram em fins de 1976, contribuíram para tirar a economia da recessão, porém, a concentração de esforços de política econômica visando controlar as perturbações originadas na crescente acumulação de divisas ocasionou um crescimento lento e flutuante, em contraste com o ritmo de crescimento muito mais vigoroso da economia

latino-americana. Paradoxalmente, apesar da eliminação das dificuldades derivadas da falta de divisas, não se obteve durante este período um ritmo alto e estável de crescimento. Pelo contrário, as próprias medidas de política econômica contribuíram para frear o ritmo da atividade econômica. Com este resultado, a política econômica adquiriu novamente um caráter profundamente contraditório, pois, diminuindo a atividade econômica, as importações, cujo perfil se constituía basicamente de matérias-primas e bens de capital, cresceram lentamente. Isto, por sua vez, impediu a diminuição das reservas internacionais, contrariamente ao objetivo proposto. Além disso, perdeu-se a possibilidade de utilizar produtivamente o nível excepcionalmente alto de reservas.

O centro da preocupação da estratégia inicial do governo, que foi superar os limites externos ao desenvolvimento através da promoção e diversificação das exportações, ficou também relegado a um nível secundário, devido à concentração de esforços na estabilização. Mais ainda, como a estratégia exportadora fundamentara-se no controle do crédito e do câmbio e não na transformação da atividade produtiva, com a alteração desta política, conjuntamente com a diminuição dos incentivos diretos às exportações, afetou-se gravemente o segmento exportador. De acordo com os registros (Tabela 3.3), as exportações, exceto café, registram forte retrocesso entre 1975-1980, ao diminuir de 52% para 37% sua participação no valor total de exportações. Este desempenho negativo possivelmente seja pior, ao se levar em conta o registro de exportações fraudulentas como mecanismo para legalizar exportações ilegais.

Por outro lado, a restrição do investimento público para complementar as medidas recessivas tomadas tornou manifesta a incapacidade do Estado para captar recursos tributários dos setores beneficiados com os altos preços do

café. Ao contrário, conjuntamente com a aplicação de severas restrições à expansão dos meios de pagamento e do investimento público, autorizaram-se fortes aumentos nos preços internos do café e diminuiu-se o imposto ad-valorem sobre exportações. Com estas medidas, o governo teve que realizar, posteriormente, grandes esforços para financiar, através do Fundo Nacional do Café, a superprodução interna de café. Assim, ao garantir as receitas do grupo cafeeiro, o governo sacrificou os investimentos públicos e conferiu um caráter unilateral à administração da política econômica. Favorecendo principalmente os interesses do café e todas as políticas defendidas pelo grupo cafeeiro, lograram-se, na prática: aumento dos preços internos, operação livre das forças da oferta e procura de café, ampliação da produção, etc. políticas estas defendidas pelo Comitê e a Federación Nacional de Cafeteiros (86).

Com os grandes incentivos que foram dados à cultura do café, através dos preços internos, assim como a importância equivocada concedida aos grandes projetos de mineração, perdeu-se a possibilidade de alternativas mais dinâmicas para a economia colombiana em troca destas vantagens estáticas. Então, com os bons tempos do café, criou-se uma enorme desvantagem para o progresso do país, já que impediu a diversificação de exportações e contribuiu para diminuir o ritmo da atividade econômica. Ficou evidentemente clara a grande vulnerabilidade da economia colombiana às mudanças nas contas externas e a incapacidade das autoridades para diminuir os impactos transmitidos através do setor externo e para canalizar, produtivamente, a abundância de divisas.

A estes fatores, deve-se somar o predomínio de um diagnóstico monetarista sobre as causas da inflação que resultou em esforços para a contração da expansão monetária, perdendo-se de vista a excelente capacidade de compra

externa, que bem podia ter sido utilizada para o fomento da produção interna ou para aumentar, de forma planejada, as importações necessárias para atender a crescente procura interna, originada pelos mesmos bons preços do café.

A continuação da mesma diretriz de política, no governo de Turbay (1978-1982), com maior fortalecimento da abertura externa, além de uma política de grande endividamento externo para financiar o investimento público e acumular reservas, acentuaram fortemente a vulnerabilidade da economia colombiana às oscilações do cenário internacional. De um lado, liberaram-se considerável e indiscriminadamente as importações, principalmente as de bens de consumo, apesar da tendência, desde 1978, ao déficit comercial. De outro, com a política de endividamento externo acelerado tendo como contrapartida, principalmente, a formação de reservas internacionais, nada mais fez do que acompanhar, de forma passiva, um movimento geral que envolveu diferentes economias latino-americanas, num momento em que já percebia-se os problemas deste endividamento em outros países da região.

Assim, ainda que tardiamente, a Colômbia entrou nessa nova dinâmica precisamente no momento em que se praticava uma política recessiva no Centro; aumentavam-se de forma considerável as taxas de juros, com graves conseqüências para os países endividados; diminuíam-se significativamente os prazos de financiamento; e estancava-se o comércio mundial. Em suma, a Colômbia entrava passivamente na nova dinâmica financeira internacional e no pior momento. Novamente se perdeu de vista, na formulação e execução da política econômica, a tendência e comportamento do cenário internacional, ignorando a iminente deterioração do setor externo colombiano, cujos saldos positivos começaram a diminuir a partir de 1978.

Pode-se afirmar, então, que a idéia bastante generalizada, que a Colômbia administrou de forma cautelosa sua política de endividamento externo, reforçada pela comparação do nível de endividamento da Colômbia com outros países da região, é equivocada. Ao contrário, a política de endividamento externo mostra-se temerária, pois, surpreendentemente, as mais altas taxas de endividamento externo se registraram em época de um grau elevado de acumulação de reservas internacionais. Quer dizer, num momento em que realmente não se necessitavam recursos externos. Existe ainda um agravante: os novos créditos foram contratados precisamente quando as condições de prazo e taxas de juros eram totalmente desfavoráveis no mercado internacional. Por último, a única contrapartida ao endividamento foi o aumento das reservas, o que resultava em profunda contradição com os objetivos internos de restrição à expansão monetária e diminuição do nível de reservas, como estratégia privilegiada de controle da inflação.

Possivelmente, a necessidade premente de retomar os escassos investimentos públicos e a incapacidade absoluta do governo de financiá-los com recursos internos sejam as únicas justificativas para esta nova política no setor externo.

Conclui-se, então, que ainda neste período, a política econômica no setor externo manteve um traço comum com o período anterior, que foi o predomínio do controle conjuntural do setor em função das oscilações das receitas e reservas internacionais e, devido aos limites internos e externos para sua atuação, um caráter profundamente incoerente e contraditório.

Os limites para atuação de origem externa, geralmente impostos por organismos internacionais, foram, neste período, "autonomamente" adotados pela equipe econômica do governo, que não adotou um horizonte de reformas

estruturais para uma transformação firme e duradoura do setor externo. Pelo contrário, sem um diagnóstico adequado da economia, dos limites e possibilidades do País no setor externo e sem levar em conta o comportamento e as tendências da economia e do comércio mundiais, formulou-se uma política econômica simplista, a reboque das propostas do Banco Mundial, que obviamente não se consolidou face a discordância entre a estratégia e a realidade. Estas discrepâncias foram agravadas ainda pela súbita mudança nas condições externas, que levaram à concentração de todos os esforços da política econômica no controle das reservas, e pela atitude do governo de favorecer algumas frações do grupo cafeeiro, acima dos interesses de desenvolvimento e crescimento econômico do País.

Para os cafeicultores, obviamente, a política econômica dos bons tempos do café foi bastante satisfatória, exceto pela supervalorização da moeda (87) e pelo fato, segundo eles, que foram excluídos da gestão (88).

Para alguns ex-funcionários do governo e para outras interpretações de política econômica do período (89), o país registra hoje um avanço importante na diversificação de exportações devido ao êxito da política adotada para implementar os projetos de mineração em 1974. Para grande parte dos estudos sobre a dívida externa, é comum o destaque à política prudente e responsável neste período. Também é muito comum assinalar a perda de dinamismo das exportações como resultado da evolução do comércio mundial (90). A interpretação aqui apresentada desafia essa pretensa unanimidade.

Nesse estudo, fica claro que, neste período, a perda de dinamismo das exportações não foi resultado exclusivo da evolução do comércio mundial, senão também da ausência de uma estratégia de transformação baseada nas potencialidades do País, do desmonte dos incentivos numa fase de menor

dinamismo dos mercados mundiais e da incerteza gerada pela instabilidade cambial do período. Considera-se, ainda, que a política de endividamento externo não foi o resultado de uma estratégia responsável e coerente, mas, resultado de políticas financeira e fiscal tornadas inócuas pela decisão política de garantir aos cafeicultores todos os benefícios dos bons tempos do café. Pelo contrário, a ausência de um plano baseado no diagnóstico das potencialidades da economia, o predomínio dos interesses do café, a influência do Banco Mundial no desenvolvimento de projetos de mineração, assim como as fortes flutuações das receitas externas, devido à grande dependência de um principal produto de exportação, o café, terminaram por outorgar à política econômica em geral e no setor externo, em particular, um caráter profundamente incoerente e contraditório e impediram fixar um rumo mais dinâmico e de menor fragilidade externa para a economia colombiana.

NOTAS

64. Confrontar, principalmente, BAER Monica. 1985 e Estudio econômico de Latinoamérica 1974-1982.

65. Veja-se BELLUZO e COUTINHO, 1985: p.9 e seguintes.

66. Confrontar, Estudio econômico de Latinoamérica 1974-1982.

67. U.P.A.C. Unidade de Poder Aquisitivo Constante, estabelecida em 1971 para financiar o setor da construção.

68. "Emergência Econômica", Faculdade constitucional que permite ao governo agir mediante decreto frente a dificuldades econômicas imprevisíveis.

69. CABALLERO, A., 1985

70. LOPEZ M., A., 1988: p.91-92

71. IBID. p. 92

72. Assim o demonstram os mais importantes estudos sobre o tema: HOMMES (1982) op. cit. p. 255, OCAMPO (1979) op. cit. p. 233

73. WIESNER D., E., 1978, op. cit. p. 190

74. Consulta principalmente WIESNER D. 1977

75. IBID. p. 193

76. CABALLERO, A. E. (1985) op. cit. p. 159

77. IBID e MISAS (1986): p. 47-55

78. A informação estatística foi tomada do "Boletín Estadístico de la Federación Nacional de Cafeteros" Vários números.
79. OCAMPO, 1982
80. HERNANDEZ, A. e HOMMES, R. 1982: p. 245
81. Veja-se KALMANOVITZ., 1983, op. cit. p. 492, PECAUT, 1983, op. cit. p. 257 e PERRY. op. cit. p. 203
82. BEJARANO, J. A., 1981
83. OCAMPO, 1979, Chegou a conclusões mais contundentes acerca do lento crescimento das importações, ao fazer a comparação com "os bons tempos do café dos anos 50". Também BEJARANO (1981) op. cit. p. 12 demonstrou com base no coeficiente de importações que não houve realmente abertura. Também PERRY (1978) op. cit. p. 103, afirma que "Em la práctica los gobiernos continuaron protegiendo la producción industrial y doméstica mediante aranceles, licencias y control de dumping".
84. Confrontar principalmente CEPAL: Estudio Económico de Latinoamérica; Revistas Banco de la República e Revista Departamento Nacional de Planeación.
85. Veja-se: BAER e LICHTENSZTEJN, S., 1987: P.172
86. Veja-se: MACHADO A. 1986: p.34 e HOMMES, R., 1982: p.265
87. PIZANO, D., 1988 a: p.233-275, PIZANO, D., 1988 b:p.3-16
88. PECAUT., 1983, op. cit. p. 271

89. ARENAS B., R., 1980: p.8; GAITAN D. E., 1988 p.16, CABALLERO, E., 1985, p.134 e HERNANDEZ, 1990.

90. BEJARANO J., A., 1981: p.7

CAPÍTULO IV
A CRISE DO SETOR EXTERNO,
1.982-1.986

4.1 O CONTEXTO INTERNACIONAL E REGIONAL, 1983-1986 (91)

Durante estes anos, a economia mundial continuou apresentando debilidade e deficiência no processo de expansão e não conseguiu recuperar um ritmo de crescimento mais firme. Sua taxa de crescimento, depois da forte diminuição que experimentou desde fins da década dos 70 até chegar a zero em 1982, cresceu novamente 2% e 4,4% em 1983 e 1984. Em 1985 e 1986, o ritmo de crescimento se desacelerou, ao cair para 3,3% e 3,5% nestes anos, respectivamente. Neste comportamento teve um papel preponderante a evolução da economia americana, que registrou significativa expansão em sua economia a partir de 1983, desacelerando-se novamente em 1985 e 1986 (Tabela 4.1).

Esta situação de debilidade e acentuada instabilidade da economia mundial é atribuída à existência, nestes anos, dos desajustes estruturais que se evidenciaram desde meados da década anterior, que impediam uma retomada firme dos investimentos, somados a novas fontes de instabilidade como: a forte valorização do dólar, o aumento do desequilíbrio fiscal e externo dos

TABELA 4.1
TAXAS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO REAL, 1983-1986

	1983	1984	1985	1986
MUNDO	2.6	4.4	3.1	2.9
PAÍSES INDUSTRIALIZAI	2.7	4.7	3.0	2.4
E.E.U.U.	3.6	6.4	2.7	2.5
JAPÃO	3.2	5.1	4.7	2.5
ALEMANHA FEDERAL	1.8	3.0	2.5	2.4
PAÍSES EM DESENVOLVI	1.4	4.1	3.2	3.5
AMÉRICA LATINA	-2.4	3.2	2.7	3.4

FONTE: CEPAL e F.M.I.

Estados Unidos, a desvalorização das moedas de Japão e Alemanha e seu altíssimo superávit comercial, etc.

O baixo dinamismo da economia mundial se refletiu, naturalmente, na economia dos países em desenvolvimento que foram afetados, simultaneamente, pelo reduzido dinamismo dos fluxos de comércio e seu impacto negativo nos mercados de produtos básicos, cujos preços se deterioraram, continuamente, ao longo de todo o período. Paralelamente, os países em desenvolvimento viram-se afetados pela radical alteração das condições nos mercados financeiros internacionais, em termos de taxas de juros e acesso ao crédito.

Além disso, a aguda crise externa pela qual atravessou a maioria destes países, a partir de 1982, produziu um brusco processo de ajuste externo que reforçou a tendência ao estancamento na economia mundial. Assim, os países em desenvolvimento, enfrentando uma crescente dívida externa, um baixo nível nos preços dos produtos básicos e o contingenciamento do crédito bancário, foram obrigados, sob pressões dos organismos financeiros internacionais, a reduzir fortemente as importações e tentar o incremento das exportações, reduzindo o consumo e o investimento internos mediante redução das despesas públicas, de salários, etc. Como consequência, a renda per capita e, em geral, o nível de vida da população destes países foram fortemente afetados, principalmente entre 1980-1983.

A partir de 1984, com a recuperação dos países industrializados, houve uma leve recuperação dos países em desenvolvimento, porém, novamente, a partir de 1985, se desacelerou o seu ritmo, juntamente com uma menor expansão a nível mundial e uma maior deterioração dos termos de intercâmbio.

No final de 1986, embora com taxas de crescimento do produto positivas, o panorama geral das economias em desenvolvimento e as perspectivas para o futuro eram bastante precárias: as taxas de juros continuavam altas, apesar de sua diminuição depois de 1982, os preços dos produtos básicos continuavam em crise, o peso da dívida continuava impondo graves limitações externas e internas nas perspectivas de crescimento e as fortes pressões inflacionárias subsistiam em muitos países, posto que a diminuição das despesas públicas com ênfase nos cortes de subsídios aos alimentos, transporte e serviços públicos, etc., simplesmente validaram a alta dos preços. Em suma, as condições de crise e instabilidade econômica e social, ao final do período, eram generalizadas.

4.1.1 América Latina (92)

A crise internacional, iniciada em 1981 e aprofundada em 1982 com a recessão mundial, se generalizou e aprofundou na América Latina. Os indicadores econômicos da região mostraram uma abrupta queda do nível de atividade que se estendeu até 1983 e, somente a partir de 1984, começou a mostrar uma leve melhoria. Depois de ter registrado taxas negativas de crescimento, -1,4% e -2,4% em 1982 e 1983, respectivamente, houve um ritmo positivo de crescimento, 3,1% como média anual, durante 1984-1986 (Tabela 4.2). No entanto, apesar desta recuperação do produto global da região, a renda per capita caiu em torno de 2% ao ano no período, ocasionando grave retrocesso no nível de vida da população: altas taxas de desemprego, elevada inflação e deterioração dos salários reais.

Um dos aspectos centrais que marcou a evolução econômica da América Latina, neste período, foi a política de ajuste realizada pela maior parte dos países da região, para reduzir os graves desequilíbrios acumulados pelo setor

TABELA 4.2

AMÉRICA LATINA E O CARIBE: PRINCIPAIS INDICADORES ECONÔMICOS

CONCEITOS	1981	1982	1983	1984	1985	1986
TAXAS DE CRESCIMENTO						
P. I. B.	0.7	-1.2	-2.6	3.7	3.4	3.7
P. I. B. Per-cápita	-1.6	-3.4	-4.8	1.4	1.1	1.4
Relação de preços de intercâmbio de bens	-5.6	-9.2	1.3	6.7	-2.1	-7.9
Poder de compra das exportações de bens	2.1	-7.7	11.0	13.5	-1.5	-12.1
Valor corrente das exportações de bens	7.6	-8.8	0.1	11.7	-6.0	-15.2
Valor corrente das importações de bens	8.1	-19.8	-28.5	4.1	0.3	2.1
BILHÕES DE DOLARES						
Exportações de bens	95.9	87.5	87.5	97.7	91.9	77.9
Importações de bens	97.8	78.4	56.0	58.3	58.5	59.7
Saldo do comércio de bens	-1.9	9.1	31.5	39.4	33.4	18.2
Pagos netos de lucros e juros	27.2	38.8	34.4	36.2	34.8	30.5
Saldo da conta corrente	-40.4	-41.1	-7.4	-0.1	-3.5	-14.6
Movimento líquido de capitais	37.6	20.4	3.0	9.3	3.3	8.7
Balanço global	-2.8	-20.8	-4.4	9.2	-0.2	-5.9
Dívida externa global bruta	287.8	331.0	353.3	366.5	376.6	392.9

FONTE: CEPAL. Balance de la Economía Latinoamericana 1986.

externo nos anos anteriores, derivados tanto de estratégias ou políticas econômicas equivocadas, porém facilitadas pela expansão acelerada de endividamento externo, como por causas externas, que escaparam ao controle dos países da região, como: queda espetacular dos termos de intercâmbio, altas taxas de juros nos mercados financeiros internacionais e a violenta contração das entradas líquidas de capitais externos.

Em face à crise, muitos países da América Latina adotaram, a partir de 1982, violentos e dolorosos processos de ajuste: drásticas reduções das importações, fortes desvalorizações que contribuíram para reforçar pressões inflacionárias, brusca contração das despesas internas e eliminação de subsídios, principalmente dos combustíveis e das taxas de juros.

Assim, precisamente num período de recessão, a região viu-se obrigada a gerar um grande superávit comercial para poder atender as obrigações financeiras com os credores internacionais. Então, no meio de um escasso avanço da atividade econômica e de acentuação do processo inflacionário, houve uma melhoria considerável do setor externo a partir de 1982, quando obteve-se um superávit na balança comercial, principalmente pela queda das importações (Tabela 4.2).

A partir de 1984, a maior atividade da economia mundial, especialmente dos Estados Unidos, contribuiu para um aumento das exportações da região. Houve também um comportamento levemente mais favorável das taxas de juros e a reprogramação da dívida de alguns países em condições mais favoráveis, no respeito a prazos, taxas de juros, spreads, etc. Não obstante a melhoria do setor externo, a região manteve a posição de exportadora líquida de capitais devido às grandes remessas de lucros, serviço da dívida, amortizações, etc. A insuficiência de recursos externos constituiu-se, então,

ao longo do período, na principal restrição para a recuperação da atividade econômica e uma melhor articulação das economias da América Latina às novas tendências da economia internacional. Neste período, cabe destacar o fato que, não obstante a melhoria na balança comercial da América Latina, a região foi gravemente afetada pela deterioração dos termos de troca (Tabela 4.2). Esta situação explica-se, por um lado, pela insignificante diversificação das exportações na maior parte dos países da região. Em 1984, nos países com maior endividamento externo, os produtos não tradicionais participavam apenas com 30% (Tabela 4.3) do total de exportações. Em 1985, essa participação era de 35%. Por outro lado, esses países, devido à grave situação externa, incrementaram a produção de matérias primas exportáveis, acarretando com isso maior pressão na tendência à baixa dos preços internacionais de bens primários. Além disso, as exportações da América Latina, tanto de produtos básicos como manufaturados foram afetadas pelo maior protecionismo através de barreiras tarifárias e não tarifárias mantidas pelos países do Centro.

O estudo dos principais aspectos da economia regional necessita uma breve referência aos casos específicos da Venezuela e Equador, países fronteiriços da Colômbia, com os quais existe uma forte interdependência que evoluiu de acordo com o comportamento de suas economias, de seu setor externo e das políticas adotadas, por estes países, para enfrentar os desajustes externos.

Os três países têm em comum uma estreita dependência de um produto primário de exportação como sua principal fonte de divisas: o petróleo no Equador e Venezuela e o café na Colômbia. Os acontecimentos do setor externo, originados pelas flutuações de suas receitas de exportação, afetaram profundamente, durante os anos oitenta, a direção e magnitude do

TABELA 4.3

AMÉRICA LATINA: COMPORTAMENTO DAS EXPORTAÇÕES
NÃO TRADICIONAIS (PORCENTAGEM)

PAISES	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL EXPORTADO	
	1981-1982	1985
ARGENTINA	30	37
BOLÍVIA	5	-
BRASIL	51	54
CHILE	55	55
COLÔMBIA	52	53
EQUADOR	6	5
MÉXICO	22	31
PERU	22	27
URUGUAY	55	65
VENEZUELA	4	10
10 PRINCIPAIS PAÍSES DEVEDORES	30	35

FONTE: World Financial Markets.

TOMADO DE: Revista Económica Colombiana Nº 179 Marzo/86 p. 78

intercâmbio comercial entre estes países e alteraram substancialmente suas interrelações.

i.- O caso Equatoriano.- A substancial melhoria da conta externa Equatoriana, ao longo da década dos 70, devido principalmente ao aumento dos preços do petróleo e ao maior volume exportado, permitiu ao Equador incrementar, de forma considerável, seu ritmo de crescimento. No período 1973-1980, o PIB equatoriano cresceu a uma taxa anual de 9%, sendo de 2,8% o PIB per capita (93).

Este crescimento em sua atividade econômica e, em grande medida, o atraso cambial possibilitado pela acumulação de reservas permitiram-lhe um aumento considerável de suas importações, que cresceram a uma taxa anual de 27% no período 1973-1980.

As diferenças da situação equatoriana em relação à situação da Colômbia, durante o mesmo período, e a assimetria em suas políticas macroeconômicas e de ajuste externo impulsionaram extraordinariamente as exportações colombianas ao Equador, a tal ponto que, em 1977, este país era o quarto mercado para as exportações colombianas, exceto o café.

No caso específico do controle da taxa de câmbio, por exemplo, na Colômbia, apesar de ter também uma situação favorável no setor externo, manteve-se uma permanente desvalorização da moeda, que embora não tenha acompanhado o comportamento da inflação e levado, por conseguinte, a algum atraso cambial durante o período, contrastou com a política cambial do Equador que manteve vigentes duas taxas de câmbio, a oficial e a livre, as quais se mantiveram quase sem modificação ao longo de todo o período. Com

esta política, o sucre valorizou-se continuamente frente ao peso colombiano, favorecendo notavelmente as exportações colombianas.

O aumento das exportações colombianas, apoiado sobretudo num substancial atraso cambial do sucre, começou a arrefecer nos primeiros anos da década de 80, devido à recessão em escala mundial, à grave crise econômica e da dívida que se difundiu pela maior parte dos países da América Latina e, especificamente, devido à queda dos preços do petróleo e a grave deterioração da conta externa equatoriana. Esta situação levou as autoridades do país vizinho a executar uma forte desvalorização real do sucre, em março de 1982, e a estabelecer uma série de medidas para controlar importações, estimular exportações e adotar rigorosas políticas em matéria fiscal, monetária e de salários, orientada a diminuir os gastos internos.

Como conseqüência destas políticas de ajuste, inverteram-se, dramaticamente, os fluxos comerciais, sobretudo de produtos básicos. Esta nova orientação dos fluxos comerciais - forte queda das exportações e aumento das importações do Equador -, teve graves repercussões na atividade produtiva da Colômbia, sobretudo pela entrada no mercado interno de grandes quantidades de mercadorias de contrabando. Esta situação, desfavorável para as exportações colombianas, subsistiu por um longo tempo, pois a grave crise do setor externo equatoriano não foi superada e persistiram políticas centradas na busca de superávits comerciais, através da contração da procura interna, via restrições monetárias. Além disso, durante a fase de expansão econômica nos anos 70, o Equador executou uma política de substituição de importações que contribuiu para diminuir a demanda por produtos colombianos, principalmente manufaturados.

ii.- O caso Venezuelano.- Igualmente ao caso equatoriano, o comércio exterior colombo-venezuelano revitalizou-se durante os anos 70 como resultado, principalmente, do impacto produzido na Venezuela pelo aumento dos preços do petróleo em 1973. Nesta fase, a Venezuela aumentou a renda nacional, a demanda interna e as importações, constituindo-se a Colômbia num dos mais importantes abastecedores de bens de consumo desse país.

Entre 1974 e 1982, as exportações da Colômbia à Venezuela cresceram pouco acima de 30% (média anual) ao passar de 41 milhões de dólares em 1974 para 366 milhões em 1982 (94). Por outro lado, precisamente a partir do extraordinário aumento dos preços internacionais do petróleo, em 1973, a Colômbia também aumentou consideravelmente as importações de combustíveis provenientes da Venezuela. A evolução rápida e vultosa do comércio colombo-venezuelano ganhou, então, grande importância para a Colômbia. A Venezuela passou a ser o segundo país importador de manufaturas colombianas e, em 1982, concentrava mais de 20% das vendas externas destes produtos. Isto assegurou uma dependência da Colômbia com relação à evolução e ao comportamento das importações da Venezuela, que viriam a ser gravemente afetadas, depois de 1983, como resultado do processo de depressão que iniciou-se nesse país. Devido ao forte desequilíbrio no balanço de pagamentos e à instabilidade cambial, as autoridades econômicas colocaram em prática, a partir de 1983, um processo de ajuste, já generalizado na América Latina, que incluiu: uma severa restrição às importações, a desvalorização do Bolívar e a adoção de medidas restritivas nas áreas fiscal e salarial.

A desaceleração da economia venezuelana, que havia iniciado em 1979, realmente não afetou, no começo, o comércio entre as duas nações. Pelo contrário, este continuou crescendo em 1981 e 1982, alcançando inclusive,

nestes anos, o nível máximo de 750 milhões de dólares (95). Foi o problema de balanço de pagamentos, originado na queda dos preços internacionais do petróleo, a diminuição dos volumes exportados, o crescimento incontrolável do serviço da dívida, etc. que precipitou a ação do governo, visando resolver o problema de reservas internacionais. Esta ação agravou a crise econômica e levou a economia a um profundo recesso.

Desta forma, conjuntamente com um ritmo de atividade econômica negativa (registraram-se taxas de -4,8% em 1985 e -1,8% em 1984), o saldo em conta corrente (-4.265 milhões de dólares em 1982) corrigiu-se e, em 1983 e 1984, se registraram saldos positivos de 4.427 e 5.298 milhões de dólares, respectivamente. Esta nova situação afetou gravemente o comércio intra-regional e, principalmente, ao setor manufatureiro da Colômbia.

De outro lado, devido a uma política de substituição de importações agropecuárias na Venezuela, através da aplicação de subsídios diretos às matérias primas agropecuárias, ao crédito, à comercialização, ao investimento público, etc., com rápidos resultados no aumento da produtividade, diminuição substancial dos custos, etc., os fluxos comerciais de produtos agropecuários, entre Venezuela e Colômbia, inverteram-se.

A partir de 1984, colocou-se em prática, na Colômbia, uma série de medidas de ajuste similares às adotadas pela Venezuela e Equador: desvalorização acelerada, severas restrições quantitativas às importações, etc. que, praticamente, paralizaram o comércio com Venezuela e Equador sem que até agora tenha havido alguma modificação substancial favorável.

4.2 A CRISE ECONÔMICA E O CONTRÔLE DO DÉFICIT NO SETOR EXTERNO, 1982-1986

No meio da pior crise de todo o pós-guerra com, de um lado, recessão na atividade produtiva, fortes pressões inflacionárias, deterioração das contas externas do País, grave crise de confiança no sistema financeiro e, de outro, auge da economia clandestina, implantação permanente do "estado de sítio", recrudescência da atividade da guerrilha, etc., realizaram-se as eleições presidenciais de 1982. O triunfo eleitoral foi do conservador Belisario Betancourth sobre o novamente candidato ex-presidente Alfonso López M. Betancourth, baseado na organização de um "Movimento Nacional", aparentemente não partidário, e com um programa que oferecia a paz, um Estado menor, menos impostos, um plano de moradia popular, etc. Obteve uma maioria, não muito ampla, sobre o candidato do partido liberal.

No discurso de posse, o novo presidente surpreendeu ao País com declarações que tiveram grande eco nos jornais internacionais, anunciando a vinculação da Colômbia com o grupo dos países não alinhados e fixando uma posição anti-americana afirmando que "Colômbia no quiere ser um satélite de los Estados Unidos" (96). O impacto destas declarações foi reforçado com uma nova maneira de formar a equipe de governo, que consistiu em não negociar com os partidos políticos, como era usual (97)

O presidente demonstrava sua vontade de fugir da tutela dos interesses partidários e manter uma posição independente frente aos Estados Unidos. No entanto, a necessidade de recorrer ao Congresso para promulgar algumas das principais medidas de política econômica obrigou o governo a consultar os partidos políticos e reestruturar sua equipe, de acordo com eles. Também, devido à grave crise no setor externo e às fortes pressões dos bancos

internacionais, o governo não somente se submeteu às condições impostas pelo Banco Mundial e o F.M.I., senão que teve que solicitar a intermediação americana para obter recursos externos que lhe permitissem financiar o pagamento da dívida e alguns projetos de mineração.

O contraste entre o discurso inicial e a nova atitude do governo na administração dos assuntos internos e externos do País marcou também duas etapas na política econômica e, principalmente, no controle do setor externo. Uma primeira, onde o ênfase da política orientou-se à superação da crise de confiança no setor financeiro e estimular o crescimento econômico. Nesta primeira etapa, não se deu, desde o começo, a importância necessária à grave situação de deterioração do setor externo. A segunda etapa, esteve marcada por uma mudança radical nas orientações de política com adoção de medidas "mais severas", que se completam com o monitoramento do F.M.I. e a generalização de medidas de contração da economia.

4.2.1 Primeira Etapa (A Política Heterodoxa)

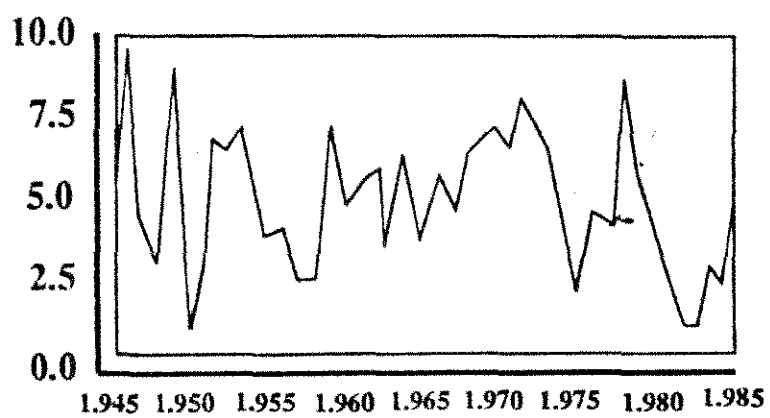
A preocupação central do governo, desde o início, foi tentar restabelecer o clima de confiança no sistema financeiro interno que deflagrara uma crise duas semanas antes da posse. Para este objetivo, decretou-se, como na passada administração de A. López, a "Emergência Econômica". Nesta oportunidade, para adotar fortes medidas e corrigir "uma série de práticas ilegais e abusivas de algumas pessoas" que, segundo o diagnóstico do governo, eram os responsáveis por esta crise. O diagnóstico desconhecia todo um processo que estava em gestação há anos no setor financeiro e que entrou em colapso conjuntamente com a contração da liquidez da economia mundial, em 1982 (98).

Nesta primeira ação de governo, perdeu-se de vista também um elemento fundamental da economia colombiana, não se levando em conta a grave deterioração da conta externa: a deterioração dos termos de intercâmbio, o estancamento das exportações menores, o crescente endividamento externo e as perspectivas de um esgotamento, relativamente rápido, das reservas internacionais, manifestado claramente a partir de 1981. Supõe-se que a concentração de esforços perante a crise financeira e o alto nível de reservas internacionais impediram a percepção da verdadeira realidade da deterioração externa e sua relação, estreita e determinante, com o resto da economia (Tabela 4.7 e Gráfico 1).

O PLANO DE DESENVOLVIMENTO "CAMBIO CON EQUIDAD".- Em 1983, o governo publicou o plano de desenvolvimento "Cambio con equidad" que propunha cumprir estes objetivos: crescimento, estabilidade e equidade. Estes objetivos tinham que marchar juntos, segundo anunciou o presidente. O plano se orientava, fundamentalmente, a defender os setores produtivos, a estimular a procura e a geração de emprêgo através da construção de moradias populares, controlar a formação de expectativas inflacionárias e manter uma política "prudente" de expansão dos meios de pagamento. Para os propósitos de equidade e distribuição dos benefícios do desenvolvimento, o plano propunha a reorientação do crescimento econômico em favor da geração de emprego, o desenvolvimento das zonas geográficas mais atrasadas e dos grupos marginais da população. O plano enfatizava que a este último objetivo precedia apenas um objetivo mais imediato: "a retomada da atividade econômica". O plano propunha, então, buscar no curto prazo a retomada de crescimento econômico com estabilidade de preços, como requisito para alcançar no longo prazo a equidade e a consolidação do desenvolvimento econômico (99).

GRÁFICO 1

CRESCIMENTO DO PIB



Fonte: José A. Ocampo (Compilador)
História Económica de Colômbia
Ed. Século XXI - Fedesarrollo
Bogotá, 1987 p. 263

A política para o setor externo que visava alcançar os três objetivos do plano, estabilidade, crescimento e equidade, incluía estratégias de curto, médio e longo prazos.

Os elementos de política econômica projetados para alcançar os objetivos de curto prazo continham reformas tarifárias e não tarifárias, controle ao dumping e ao contrabando, reorientação da despesa pública para o mercado interno, que daria proteção à indústria e ao trabalho nacional, promoção direta das exportações mediante incentivos cambiais e de crédito seletivo, apoio aos investimentos orientados à exportação, impulso aos convênios de troca e fortalecimento dos processos de integração.

O plano reconhecia que, para sustentar o crescimento a médio e longo prazos, era indispensável a disponibilidade crescente de divisas. Por esta razão, se propunha manter uma política de utilização e orientação dos recursos externos, tanto de créditos como de investimentos diretos. O investimento direto seria estimulado com a eliminação de restrições e mediante estímulos especiais em setores que necessitassem de seu apoio, na forma de capital e tecnologia.

Propunha-se, além disso, adotar uma política sistemática de promoção de exportações, através de um CAT flexível e maior agilidade na devolução de impostos indiretos aos exportadores; a revisão da política e da legislação de zonas francas; a melhoria dos sistemas de transporte e portos; o fortalecimento do fundo nacional de garantias para favorecer às pequenas empresas industriais com potencial exportador; e o financiamento de empresas com capacidade de participação em licitações internacionais. Finalmente, propunha-se a consolidação do setor externo, a partir das

perspectivas favoráveis sobre a disponibilidade de alguns recursos minerais como carvão e níquel.

O propósito central da nova administração era, no curto prazo, a retomada da atividade. O déficit externo considerava-se como um problema de médio e longo prazo. A proteção à indústria e a promoção das exportações eram sobretudo políticas para estimular a atividade industrial. Com este propósito, adotou-se alguns controles às importações e estimulou-se as exportações, porém, não como parte de uma política agressiva para deter a grave deterioração do setor externo.

Esta situação, de controle moderado no setor externo, manteve-se até abril de 1983, quando, devido à queda vertiginosa das reservas, empurrada pela desvalorização da moeda venezuelana e pela especulação cambial que seguiu as novas medidas adotadas pelo governo da Venezuela, o governo da Colômbia viu-se obrigado a adotar medidas cada vez mais enérgicas no setor externo: acelerou-se o ritmo de mini-desvalorizações, elevaram-se os subsídios às exportações, estabeleceram-se depósitos compulsórios de importação para alguns serviços, reforçaram-se os controles cambiais e se reestabeleceram os controles às importações. Estes últimos foram os elementos mais importantes na estratégia de ajuste externo, em abril de 1983, o governo transferiu um grande número de produtos da pauta de importações para o regime de licença previa e alguns para o regime de importação proibida (100).

As medidas adotadas para estimular as exportações não neutralizaram os efeitos da contração dos mercados externos nem compensaram os controles quantitativos às importações estabelecidas pelo Equador e Venezuela, pois o valor das exportações continuou caindo em 1983. Foi a política de

regulamentação de importações que obteve um resultado mais favorável, revertendo o aumento crescente das importações, dos últimos anos e diminuindo, assim, o déficit comercial e a forte queda das reservas. Além disso, com a recuperação do mercado interno para a indústria, reverteu-se a tendência de penetração crescente de importações de manufaturados.

Embora as medidas de controle de importações tenham logrado um relativo êxito e permitido diminuir o déficit comercial de 2.076 milhões de dólares em 1972 para 1.317 em 1983, o problema de balanço de pagamentos continuava sendo grave e a perda de reservas alcançava níveis cada vez mais altos e preocupantes. De um lado, os pagamentos do serviço da dívida, contratada em grande quantidade durante o período anterior (1979-1982), anulava os avanços obtidos na balança comercial. De outro, os fluxos de capital de curto prazo se inverteram, como resultado de taxas de juros maiores no exterior e devido, também, à própria queda das importações, que se constituíam em fontes importantes de financiamento externo de curto prazo. Em 1983, a perda líquida de reservas foi de 1.723 milhões de dólares, após uma perda, já bastante grave, de 701 milhões de dólares em 1982. Apesar da diminuição do déficit comercial, o balanço de pagamentos continuava deteriorando-se e a perda de divisas alcançava níveis sem precedentes.

Em 1984, as autoridades reforçaram as medidas no setor externo e modificaram algumas outras. Neste ano, adotou-se um rígido orçamento de divisas e os controles se tornaram mais severos: 83% da pauta de importações ficou sujeito a licença prévia, 16,5% em lista de importação proibida e somente 0,5% ficou isento de controles administrativos (101).

O propósito central era proteger as reservas internacionais, tentando frear sua queda vertiginosa. Internamente, o propósito era consolidar a retomada da

economia que continuava demonstrando sinais de recuperação. Desta forma, a Colômbia, diferentemente de boa parte dos países da América Latina, tentava superar as dificuldades externas por vias diferentes daquelas orientadas a prolongar e agravar a depressão. Esta política relativamente autônoma, que fugia das fortes pressões do F.M.I. e dos bancos privados internacionais, tinha sido possível graças à grande disponibilidade de reservas internacionais da Colômbia no começo da década dos anos 80, a ponto de que, ao iniciar a crise da dívida em 1982, o País tinha mais de 3.700 milhões de dólares em empréstimos não desembolsados. Além disso, continuou recebendo créditos dos sistemas bancário comercial e multilateral, principalmente de longo prazo.

No entanto, a perda inexorável de reservas e o crescimento do déficit fiscal finalmente precipitaram uma grande mudança nas orientações de política econômica. A iminente necessidade de obter recursos novos para financiar projetos de mineração, considerados como a solução do setor externo a longo prazo, inclusive para financiar o déficit fiscal e o pagamento oportuno da dívida externa, chocou-se com as pesadas condicionalidades por parte dos organismos financeiros internacionais.

A nova atitude do governo se manifestou, inicialmente, com a mudança do ministro da Fazenda. O novo ministro que assumiu em meados de 1984, de conhecida tendência monetarista, teve desde o começo o apoio dos organismos internacionais, "quienes han visto em él su mejor aliado para devolverle a Colômbia la credibilidad a los mercados de dinero" (102). Começou, assim, uma nova etapa no manejo da política econômica do País sob a orientação do F.M.I. e do B.M.

4.2.2 Segunda Etapa (Monitoria do F.M.I.)

A mudança do ministro da Fazenda significou mudanças nas orientações da política econômica devido às pressões dos organismos financeiros internacionais que se mostraram renitentes em outorgar empréstimos sem condicionalidades. A partir de meados de 1983, o governo já experimentava dificuldades na obtenção de recursos. O surpreendente foi a velocidade das mudanças.

A primeira surpresa que o País teve, com o novo ministro, foi o anúncio da dramática situação econômica em que se encontrava, que contrastava com o informe apresentado pelo presidente ao Congresso 15 dias antes, no qual se destacava um panorama econômico e fiscal favorável. Esta atitude do ministro, acentuando a gravidade da crise, foi interpretada, por alguns analistas, como "uma estratégia para validar politicamente el rotundo câmbio que se iba a presentar em las orientaciones de política econômica" (103).

Conjuntamente com uma série de medidas de curto prazo, orientadas fundamentalmente para diminuir o déficit fiscal, surgiram fortes rumores sobre a iminente necessidade de contratar junto ao F.M.I. um crédito de contingência e, por conseguinte, de executar uma mudança radical nas orientações de política econômica. Estes boatos foram confirmados pelo ministro que, numa assembléia de industriais, declarou "Em las actuales circunstancias, el crédito externo de la nación esta supeditado a que los organismos internacionales de crédito reconozcan que la política econômica Colombiana esta haciendo los esfuerzos para hacer frente al ajuste fiscal y el ordenamento monetário". Poucos dias depois, em comunicado enviado ao

presidente, sugeriu que "La unica estrategia viable de accion es la de que el país se comprometa com el F.M.I." (104).

A sugestão do ministro para modificar a política econômica em conformidade com o F.M.I. resultou de várias circunstâncias. Primeiro, o diagnóstico da equipe econômica do governo coincidia, no fundamental, com o diagnóstico do F.M.I., publicado nesses dias. De acordo com este diagnóstico, o déficit fiscal e os efeitos monetários deste explicavam a maior parte da queda das reservas internacionais e era a principal causa das pressões inflacionárias. Logo, o ajuste tinha que se fazer na frente fiscal e monetária. O F.M.I. coincidia em parte com este diagnóstico, porém, ia um pouco mais longe, somando outra causa à deterioração externa, a política de salários. Segundo o Fundo, as políticas fiscal, monetária e de salários expansivas ocasionaram um excesso geral de procura que levou a um excesso de importações e, portanto, a um desequilíbrio externo real com a conseqüente queda de reservas (105). Segundo, o governo pensava que adotando uma política de ajuste de acordo com as recomendações de F.M.I. se obteria um apoio efetivo dos bancos internacionais que dispensassem a formalização um acordo com F.M.I. Finalmente, a formulação de uma nova estratégia de política econômica, com base num diagnóstico próprio, daria a aparência de um ajuste "voluntário e autônomo". Na prática, adotou-se um programa ortodoxo de ajuste macroeconômico para obter o aval do Fundo, do Banco Mundial e recursos financeiros externos, sem formalizar acordos com estes organismos, devido à "sensibilidad política que implica un acuerdo formal com el Fondo" (106).

A partir de 1985, colocou-se em prática um novo plano de desenvolvimento, denominado "Autodisciplina para el desarrollo, 1985-1986", com a perspectiva de que, adotando-se este ajuste "voluntário e autodisciplinado", a Colômbia teria o apoio do sistema financeiro internacional. O novo plano mudou

radicalmente as orientações econômicas e perdeu de vista os principais objetivos do plano "Cambio com equidad", inclusive os objetivos de caráter social e político. Os novos esforços se concentraram, então, na estabilidade cambial, no equilíbrio externo e na austeridade fiscal, salarial e monetária, conforme se acordou, mas não se formalizou, com o F.M.I. e o Banco Mundial.

A ESTRATÉGIA EXTERNA.- De acordo com as novas orientações, o ajuste do setor externo passou a ser o centro da política econômica. Desenhou-se um programa de curto prazo, com metas trimestrais, sob a vigilância do F.M.I. A médio prazo, formulou-se a orientação da atividade econômica para a exportação como eixo da dinâmica produtiva.

Vale destacar a importância outorgada à política cambial, visando eliminar o atraso acumulado de anos anteriores, evitar a supervalorização da moeda e garantir a renda dos exportadores. Fixou-se como meta o crescimento das reservas internacionais e o uso seletivo de divisas com o propósito de fortalecer a posição externa do país. Com este objetivo, reprogramaram-se os investimentos, anularam-se ou cancelaram-se alguns projetos, principalmente de infraestrutura e energia, e conferiu-se importância especial aos projetos de mineração de carvão e petróleo. O novo programa propôs a eliminação gradual dos subsídios às exportações e a eliminação dos controles de importações, desmontando, gradualmente as restrições administrativas ao comércio.

Assim, por exemplo, os incentivos de crédito aos exportadores que constituíam, até 1985 um dos principais instrumentos da política de promoção de exportações, começaram a ser eliminados com o aumento das taxas de juros destes créditos. A partir de 1985, começou, novamente, o traslado de

bens para a lista de livre importação que praticamente tinha desaparecido com o controle de importações iniciado em 1982.

Para acompanhar esta política, formulou-se uma estratégia de financiamento externo para refinarçar parte importante da dívida externa e manter firme a política de pagamento das obrigações internacionais; obter recursos do sistema bancário de fomento para projetos específicos, tais como carvão, petróleo e níquel; financiar importações de matérias primas para a produção de bens de exportação; incorporar o sistema bancário comercial no financiamento de exportações, etc.

A médio e longo prazos, o compromisso com o Banco Mundial foi a orientação da produção para os setores de exportação com capacidade de concorrer, eficientemente, com importações e abrir a economia como única opção para melhorar a produtividade da indústria afetada pela política protecionista do setor (107).

Em suma, o País se submeteu, a partir de 1985, a um processo de reforma da economia de acordo com o modelo tradicional do F.M.I., concentrando a atenção na estabilidade cambial, fiscal, monetária e de salários, como base para uma nova estratégia, de médio e longo prazos, orientada para a abertura externa, que insiste em aproveitar as vantagens comparativas estáticas, privilegiando projetos que contribuem para atrair a entrada de capitais e para a melhoria do balanço de pagamentos.

Na nova estratégia acordada com o F.M.I., priorizou-se os projetos de exportação de petróleo, carvão e níquel, nos quais se concentraram, praticamente, todas as esperanças para superar as dificuldades externas do país. A seguir, registra-se alguns dos principais aspectos que rodeiam o

desenvolvimento destes projetos que, por diversas razões, e principalmente pela instabilidade dos preços destes produtos nos mercados internacionais, não deram os resultados esperados.

4.2.3 Os Projetos de Mineração

Desde os anos 70, devido à crise do petróleo e sobretudo devido à concepção predominante, nesses anos, de modificar a estrutura externa do país, a partir do aproveitamento das vantagens comparativas estáticas, intentou-se, a qualquer custo, atrair investimentos estrangeiros para a exploração de grandes projetos de mineração, tais como: carvão, petróleo, níquel, ouro e urânio. Assim, no meio de grandes expectativas sobre a potencialidade da mineração e o grande otimismo propiciado pelo auge dos preços dos produtos primários, a Colômbia paulatinamente foi desenvolvendo, com o concurso de empresas transnacionais, três grandes projetos que tem absorvido boa parte do endividamento externo do país e que, ao final do período em estudo, em 1986, atravessavam grandes dificuldades financeiras e/ou estavam sujeitos a grandes controvérsias sobre os benefícios que realmente tinham produzido ao país. Estes questionamentos se revelaram pertinentes face: à queda dos preços dos minerais e dos combustíveis no mercado internacional; à incerteza de que realmente geram alguma lucratividade ou, ao contrário, perdas vultosas; às condições desfavoráveis dos contratos feitos com as empresas multinacionais; à geração exigua de emprego direto pelo caráter capital intensivo dos grandes projetos de mineração; etc. Além destes aspectos, existe uma outra inquietação acerca dos verdadeiros impactos dos novos projetos na composição das exportações e sobretudo sua contribuição à diminuição da vulnerabilidade externa do país. Para avaliar este último aspecto, faremos uma breve referência a cada um dos três principais projetos de mineração: a exploração de carvão do "Cerrejon", a exploração de minas

de ferroníquel e os contratos de associação para a exploração de petróleo em diversas regiões do país.

Estes projetos praticamente se iniciaram a partir de meados dos 70. Nos fins desta década, adquiriram maior impulso e, devido a crise cambial de 1985, se converteram na alternativa de maior prioridade para superar os grandes problemas de balanço de pagamentos.

i. Petróleo.- A reversão de conjuntura mais crítica que se apresentou na economia colombiana foi o fato de que o País, sem ter sido nunca um grande produtor de petróleo, foi exportador até 1974, convertendo-se em importador a partir desse ano.

Esta situação levou à adoção, desde então, de uma série de medidas destinadas a estimular a exploração e extração de petróleo e a racionalizar o consumo interno. Dentro da nova política, entre outras medidas, modificou-se o regime de concessões de exploração às empresas estrangeiras pelo regime de associação com a Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol). Dentro da nova política e como um dos principais instrumentos de fomento à exploração de petróleo, o governo eliminou os subsídios aos combustíveis para fortalecer a Ecopetrol e atrair capital estrangeiro.

Com esta nova política e o estímulo proveniente do crescimento dos preços do petróleo no mercado mundial, a Colômbia dinamizou a atividade de exploração, proporcionando um incremento paulatino da produção ao longo dos anos 80, que permitiu modificar o panorama petrolero do País. Em 1984, alcançou-se a auto-suficiência e, a partir de 1986, tornou-se um País exportador (Tabela 4.4). Além disso, com as descobertas de novas jazidas, as

TABELA 4.4
COLÔMBIA: INDICADORES DA INDÚSTRIA PETROLEIRA

	1980	1982	1983	1984	1985	1986
PRODUÇÃO						
	Milhões de Barris					
Extração de crus	45.6	51.6	54.2	60.8	61.8	110.7
Produção derivados	54.5	62.6	68.5	69.8	68.6	69.4
COMERCIO EXTERIOR						
Importação de crus	7.2	7.3	13.8	9.8	6.8	—
Importação de derivados	13.1	11.0	7.5	5.7	9.1	7.8
Exportação de crus	—	—	—	—	—	32.0
Exportação de derivados	11.2	12.0	15.6	16.8	19.7	21.5
	Milhões de Dólares					
TOTAL EXPORTAÇÃO	100				409	631
TOTAL IMPORTAÇÃO	530				466	125
BALANÇO	-430				-43	506

FONTE: CEPAL. "Estudio Económico de América Latina 1985 Y 1988". pág. 175 e 17
(Con base em estatísticas do DANE y Ministerio de Minas y Energía)

reservas de petróleo se elevaram significativamente. A partir de 1985, os contratos de associação adquiriram grande desenvolvimento.

Não obstante os aspectos mencionados, as perspectivas para o País na atividade petrolífera não são muito favoráveis. De um lado, com a instabilidade dos preços e sua tendência à baixa, as previsões que se faziam, no começo, de que as exportações de petróleo melhorariam radicalmente o balanço de pagamentos do País ficaram sem vigência. De outro lado, ainda que a nova modalidade dos contratos de associação faça uma contribuição importante para o avanço do País na participação econômica, no controle financeiro, técnico e administrativo das novas explorações, existe uma grande controvérsia acerca dos benefícios reais que recebe a Colômbia com estes novos contratos. Não existem dados conclusivos sobre a distribuição efetiva de lucros, no negócio petrolífero, entre o Estado e as companhias multinacionais.

A incerteza torna-se ainda maior quando se leva em conta que os próprios ex-dirigentes de Ecopetrol é quem fazem as principais críticas à política petrolífera. O último ex-diretor, em declarações para um jornal da cidade de Medellín, declarou "Hasta ahora no hay nadie que pueda demostrar a cabalidad el beneficio líquido que le deja al país la explotación de petróleo" (108). Com esta afirmação, resumem-se as grandes dificuldades para se calcular, com alguma precisão, a distribuição de lucros entre o Estado e as companhias estrangeiras, face à evasão de impostos, à manipulação dos custos reais e, por conseguinte, da base tributária, dos lucros etc. Por exemplo, para o diretor do centro de informação da indústria petrolífera, entidade porta-voz das companhias estrangeiras que operam no país, ao se considerar as regalias, os impostos de renda e de remessas de lucros, o Estado recebe, no contrato de associação, aproximadamente 82% dos lucros

(109). Porém, segundo outro especialista, que faz o mesmo exercício considerando alguns ajustes relativos à determinação da base tributária, determinação dos custos, método de valorização de ativos, etc. a conclusão é que as companhias multinacionais ficam com 44,5% do excedente gerado (110).

Sob uma ótica diferente, outro ex-gerente da Ecopetrol faz referência à pouca clareza da política petroleira e destaca a inconveniência de acelerar as exportações de petróleo pelo perigo que tem, para o País, de passar novamente, no médio prazo, por um novo período de importações e pela inconveniência de efetuar as vendas ao exterior precisamente nas condições atuais dos mercados externos, algumas vezes a preços abaixo dos custos de produção (111). Com relação a isto, destaca-se o interesse das companhias estrangeiras em extrair o petróleo o mais rapidamente possível, com o propósito de fortalecer sua posição financeira. A Occidental, por exemplo, continuou operando apesar dos graves atentados terroristas aos oleodutos, fato que, por si só, justificaria o retardamento das exportações.

Finalmente, deve assinalar-se que, embora a Colômbia tivesse voltado à posição de país exportador de petróleo, o impacto real deste item no balanço de pagamentos está rodeado de grande incerteza. De acordo com alguns análises, o resultado líquido do balanço entre o valor bruto do produto exportado e os pagamentos ao exterior são negativos (112). Outras análises, mais otimistas, estimam que o aporte líquido de divisas dessas exportações se incrementará gradualmente, até alcançar o nível de US\$ 500 milhões nos anos 90 (113). Logo, tanto a repartição dos lucros entre o Estado e as companhias multinacionais, como o aporte líquido de divisas ao País das exportações de petróleo não têm dados concludentes. Não obstante, a maior parte das análises que se fazem do setor externo tem a tendência a destacar,

unicamente, as mudanças produzidas na composição das exportações e a "solidez" que este fato outorga ao balanço de pagamentos do País (114). Se perde de vista, muito facilmente, que a conjuntura para o País, em matéria petroleira, foi realmente desafortunada. Adquiriu-se novamente a posição de exportador precisamente num momento de queda dos preços no mercado internacional e as exportações tem vultosas contrapartidas em moeda estrangeira: pagamento de dívida externa, serviços, regalias, etc.

O enigma e a incerteza que rodeia o negócio da exploração de petróleo colombiano não é tão grave para as companhias multinacionais. A OXY (Occidental da Colômbia), que descobriu um dos maiores campos petroleiros do País, vendeu 50% de sua participação à Shell por U.S.\$ 1.000 milhões quando fez um investimento de somente U.S.\$ 50 milhões (115).

ii. Carvão.- Com a crise energética de meados dos 70, outros minerais energéticos, principalmente o carvão, adquiriram também uma especial importância econômica. A Colômbia, com indícios de uma grande riqueza de carvão, atraiu a atenção de investidores estrangeiros e pôs em marcha uma política de exploração da principal jazida de carvão do país, "El Cerrejon", através da nova modalidade, os contratos de associação. Neste caso, o contrato se estabeleceu entre CARBOCOL (a empresa estatal de carvão) e a EXXON.

Este projeto também não apresentou um bom desempenho, pois, sobre a base do aumento dos preços de U.S.\$ 20 por tonelada, no começo dos 70, para um nível U.S.\$ 60, nos primeiros anos da década de oitenta, se projetou um preço de U.S.\$ 100 por tonelada para os primeiros anos da década de 90 (em dólares constantes de 1980). A realidade foi outra. Em meados da década dos 80, o preço desceu para abaixo dos U.S.\$ 40 nominais. Logo, em termos reais, o preço se reduziu à metade com relação à cotação de 1980. Com esta

situação, o projeto, que teve um investimento inicial de 3.000 milhões de dólares, aportados em partes iguais entre a Colômbia e a EXXON, apresenta hoje um panorama de incerteza.

De um lado, Carbocol tem enfrentado graves problemas financeiros, pois, seu aporte foi pago com créditos externos contratados, a maior parte, a curto e médio prazos. Foram créditos comerciais de 4 anos e aqueles obtidos com organismos de crédito para exportação de 13 anos, enquanto que a vida útil do projeto se estima em mais de 50 anos (116). Frente a esta situação, consolidar a dívida é uma exigência, porém é uma alternativa que entra em confronto com a estratégia global de endividamento do governo.

Por outro lado, como nos contratos de associação para a exploração de petróleo, este contrato tem sido objeto de fortes críticas e também está coberto por grandes incertezas. Os próprios especialistas do Banco Mundial concordam que as informações apresentadas pela EXXON, a respeito deste projeto, são insuficientes e que a empresa modificou, unilateralmente, sem consulta nem justificativa, os termos do acordo (117). Nesta situação não existe um balanço claro acerca dos benefícios que o projeto possa trazer ao país.

Um dos argumentos de maior importância na decisão de levar em frente o projeto foi a possibilidade para a Colômbia de fortalecer e diversificar seu setor externo. Porém, devido à queda dos preços, o projeto teve, até 1985, um déficit anual de 100 milhões de dólares e uma perda para a empresa de 8 dólares por tonelada, aproximadamente. Em 1986, a situação melhorou notavelmente e a geração líquida de divisas foi estimada em U.S.\$ 400 milhões. No entanto, as projeções para a década dos 90 estimam que a geração líquida de divisas do carvão será negativa ou muito pequena (118).

Logo, ainda que exista um aumento considerável das exportações, as perspectivas são incertas devido à forte instabilidade dos preços.

iii. O Níquel de "Cerrmatoso".- Um outro projeto no qual se concentraram as esperanças de transformação do setor externo foi a exploração de jazidas de ferroníquel, através de um contrato de associação entre o Estado e o capital estrangeiro. O projeto, do final da década dos 70, foi financiado em 90% com crédito externo. Foi um projeto liderado pelo Banco Mundial, que concedeu um empréstimo inicial de 80 milhões de dólares, num momento em que os preços internacionais aparentavam ser especialmente atraentes.

A tendência dos preços não foi a esperada e, no final de 1985, a exploração de ferroníquel em Cerrmatoso tinha acumulado perdas em torno de 17.000 milhões de pesos durante os 4 primeiros anos de exploração.

Econiquel (a empresa Colombiana para exploração do ferroníquel) foi gravemente afetada, não somente pela deterioração dos preços do níquel no mercado internacional, mas também, pelos altos custos financeiros originado do seu alto nível de endividamento. Hoje, este projeto é uma carga para o fisco nacional e o seu saneamento financeiro requer recursos externos em torno de 2.000 milhões de dólares (119).

Surge, então, uma grande interrogação: justificava-se modificar radicalmente a política econômica e submeter o país a um ajuste traumático e doloroso para obter recursos novos para o fortalecimento e desenvolvimento de Ecopetrol, Carbocol e os projetos de mineração em geral?

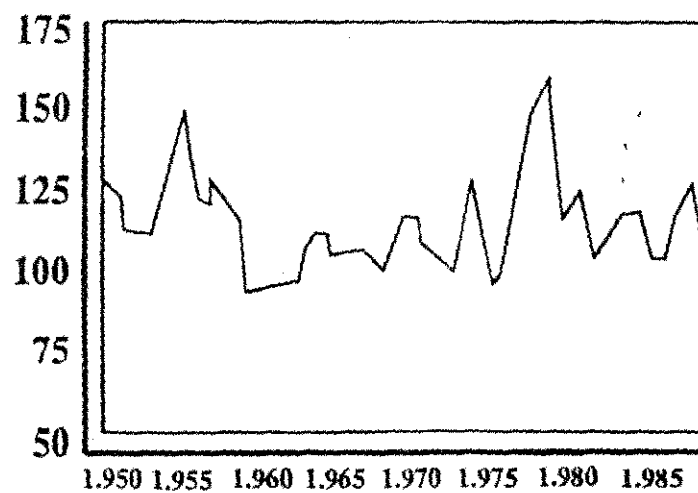
4.3 O DESEMPENHO ECONÔMICO E O COMPORTAMENTO DO SETOR EXTERNO

Com as medidas econômicas adotadas, desde fins de 1982, visando promover uma maior atividade econômica interna, através do controle de importações e estímulo as exportações, e graças a uma leve melhoria nos termos de intercâmbio (Gráfico 2), a economia colombiana começou a manifestar alguns indícios de recuperação a partir de meados de 1983, depois de uma longa e profunda recessão que tinha começado em 1980. Em 1984, o P.I.B. cresceu pouco mais de 3% e o setor industrial, o mais severamente afetado pela recessão, que em 1983 completara três anos de contração, registrou uma taxa de crescimento de 10%. Em 1985, no entanto, o ritmo de crescimento diminuiu como resultado, principalmente, da mudança radical nas orientações de política econômica e as medidas de contração adotadas desde o final de 1984. A estagnação do ritmo de crescimento econômico afetou todas os ramos da economia que registraram, em 1985, taxas de crescimento inferiores às registradas em 1984. A indústria manufatureira diminuiu de 10% para 3%, o setor agrícola manteve um lento ritmo de 2% e o produto global diminuiu sua taxa de crescimento a 2,5%.

Esta situação novamente se reverteu, a partir de 1986, devido principalmente à substancial melhoria registrada no balanço de pagamentos, não pelas políticas de ajuste econômico adotadas, mas basicamente pela elevação dos preços internacionais do café. Em 1986, registrou-se uma taxa de crescimento do P.I.B. de 5,1%. O produto industrial incrementou-se também de forma considerável (6,6%). As contas fiscais apresentaram também superávit, pela única vez nos anos 80, devido também aos preços do café e os vultosos recursos percebidos pelo Fundo Nacional do Café.

A evolução do setor externo, durante todo o período, foi determinada, em boa parte, pela evolução das exportações de café e as mudanças operadas nos

GRÁFICO 2 - TERMOS DE INTERCÂMBIO
1.975=100



Fonte: Banco da República (1.950-1.970) e DANE
(1.970-1.987)

preços internacionais. Também se apresentaram mudanças importantes nas demais exportações devido, sobretudo, ao impacto que tiveram as políticas do ajuste no Equador e Venezuela nas relações comerciais com Colômbia. A grave deterioração do setor externo trouxe, por sua vez, uma política de restrições às importações feitas de forma desordenada e que, necessariamente, repercutiram no desempenho econômico do país.

Assim sendo, destaca-se à continuação, em primeiro lugar, o comportamento das principais contas da balança comercial: o café, as exportações menores e as importações. Complementa-se com uma descrição da evolução global do balanço de pagamentos e do endividamento externo do país, que foi constituindo-se, ao longo do período, no principal fator de instabilidade do setor externo, com graves repercussões no controle e evolução da economia do país.

4.3.1 As Exportações de Café

A forte queda dos preços do café, desde fins da década dos anos 70, e a diminuição dos volumes exportados, devido ao restabelecimento do sistema de quotas que se manteve até fevereiro de 1986, constituiu um dos principais fatores responsáveis pela grave deterioração da balança comercial do País que, praticamente, apresentou saldos negativos durante todo o primeiros quinquênio dos 80. Durante estes anos, os preços do café no mercado internacional se estabilizaram na faixa de 1,20 e 1,40 dólares por libra-peso. Também o volume das exportações colombianas estabilizou-se em torno de 15% das exportações feitas pelos países da Organização Internacional do Café. Esta situação somente se reverteu a partir de meados de 1985, quando começou uma escalada de altas nos preços atribuída a fatores climáticos no Brasil, que resultou na suspensão do sistema de quotas em 1986. Ante esta

nova conjuntura, a Colômbia aumentou consideravelmente o volume e a entrada de divisas por suas exportações do café. Em 1986, as exportações aumentaram para 12 milhões de sacas que representavam 17% das exportações mundiais. As entradas de divisas por estas exportações, que tinham-se estabilizado em torno de 1.700 milhões de dólares durante 1984-1985, aumentaram 58% ao passar para 2.650 milhões de dólares em 1986, favorecendo notavelmente o comportamento da balança comercial do país. Além disso, esta nova situação permitiu à "Federación Nacional de Cafeteros" diminuir fortemente os estoques de café acumulados ao longo do período, que já começavam a apresentar níveis preocupantes, pois, ao finalizar o ano de 1984 os estoques alcançavam o nível de 12,7 milhões de sacas.

Os excedentes gerados pelos altos preços do café e o maior volume exportado beneficiou principalmente ao Fundo Nacional do Café que, inclusive, já vinha sendo favorecido, desde 1984, com as maiores desvalorizações adotadas desde o final deste ano. Apesar das fortes críticas e sugestões ao governo para que este "excedente cambial" fosse objeto de uma taxa de tributação, equivalente àquela aplicada as receitas e rendas de outros agentes econômicos ou que, pelo menos, o excedente da desvalorização sobre a inflação, fosse arrecadada para o fisco através do imposto ad-valorem, o governo preferiu que estes recursos fossem arrecadados pelo Fundo Nacional do Café (F.N.C.) e que este subscrevesse Títulos de Poupança Nacional (TAN) para ajudar a financiar o déficit fiscal (120).

Um outro setor beneficiado foi o grupo dos exportadores privados, pois, as reintegrações, a retenção e o preço interno se manejaram, até dezembro de 1985, de maneira a permitir uma lucratividade aceitável a este grupo que participou, até 1985, com 42,1% do valor total das exportações. Finalmente,

beneficiaram-se também os produtores com o aumento dos preços internos ao colocá-los, em 1986, num nível real de 35% acima do preço vigente em 1984 (121).

O Estado beneficiou-se com os recursos que obteve através da emissão de Títulos de Poupança Nacional (TAN) subscritos pelos cafeicultores, porém sua situação financeira ficou dependendo da evolução da liquidez do Fundo Nacional do Café (F.N.C.) que, por sua vez, encontrava-se dependendo do comportamento do mercado internacional do café. O propósito do governo de distribuir, de forma diferente, os benefícios dos bons preços do café foi frustrado com o conceito desfavorável, do Conselho de Estado, sobre a declaração da "Emergência Econômica", decretada em 1985, com o objetivo de legislar sobre estes fundos.

Assim, como a queda dos preços de café no mercado internacional constituiu o fator principal do déficit na balança comercial, que iniciou em 1981, a melhoria desta conta resultou, também, do impacto favorável dos melhores preços do café, produto que, em 1986, representava mais de 50% das exportações do País. Esta situação explica, em parte, a capacidade que tem os cafeeiros de neutralizar e/ou limitar a ação do governo em matéria de política econômica.

4.3.2 As Exportações Menores

Ainda que a recuperação do setor externo, ao final do período, se devesse sobretudo à alta nos preços do café no mercado internacional, também houve, a partir de 1985, um comportamento favorável das outras exportações: combustíveis, minerais e outras menores. O estudo do comportamento destas exportações, denominadas "menores", pode-se dividir em duas etapas: a

primeira, entre 1982 e 1984, na qual se apresenta uma queda forte nas vendas e a segunda, a partir de 1985, quando se começou a registrar uma importante recuperação que se mantém até o momento.

Na primeira etapa, o impacto mais grave sobre as exportações "menores" na Colômbia originou-se das fortes medidas protecionistas e da desvalorização acelerada adotada pela maior parte dos países da América Latina, principalmente pelas medidas de ajuste adotadas por Equador e Venezuela.

O comércio intra-regional, que se considerava como o aspecto mais visível dos esforços de integração e como a base para uma política de defesa conjunta ante uma eventual crise internacional, tornou-se num dos aspectos mais dramáticos da crise da América Latina. O intercâmbio regional tinha crescido a uma taxa de 22% (média anual) durante a década dos 70, destacando-se a importância das manufaturas que atingiram, em 1980, 69% deste intercâmbio (122). A crise internacional trouxe uma piora deste comércio, que teve algum atraso para manifestar-se no mercado Andino devido à demora das políticas de ajuste da Venezuela e à permanência dos altos níveis de importação em Colômbia, durante os primeiros anos da década de oitenta. Ainda assim, o comércio andino experimentou uma queda de 5,8% em 1981 e 1,4% em 1982. O verdadeiro colapso apresentou-se em 1983, com uma diminuição de 50% (123).

A origem desta contração está, sem dúvida alguma, nas políticas de ajuste dos países da região que, por sua vez, mostraram os desequilíbrios existentes neste intercâmbio. Colômbia, por exemplo, mantinha uma forte posição de superávit com relação à Venezuela, para onde dirigiam-se 77% das exportações colombianas ao grupo andino. É conveniente, então, destacar o impacto da crise venezuelana sobre as exportações colombianas, pois, foi

este fato que realmente levou a Colômbia a fortalecer as restrições às suas importações e, praticamente, paralisar o comércio intraregional andino (124).

A queda das exportações colombianas ao Equador apresentou-se com anterioridade ao caso da Venezuela e foi menos drástica, pois, de um lado, as exportações ao Equador representavam uma proporção muito menor que as exportações com destino ao mercado da Venezuela. Por outro lado, a diminuição foi gradual: de um valor de U.S.\$ 80 milhões de exportações registradas em 1980 descendeu-se gradualmente para U.S.\$ 40 milhões em 1983 e, a partir deste ano, houve, ainda que levemente, uma reação favorável. Ao contrário, no caso da Venezuela, de um nível superior a U.S.\$ 350 milhões registrados em 1982, se passou para U.S.\$ 100 milhões em 1983 (Gráfico 3). Em percentagem, as exportações à Venezuela, que representavam 23,4% das exportações do País (sem incluir café) desceu a 7,4% e 5,7% em 1983 e 1984, respectivamente (125).

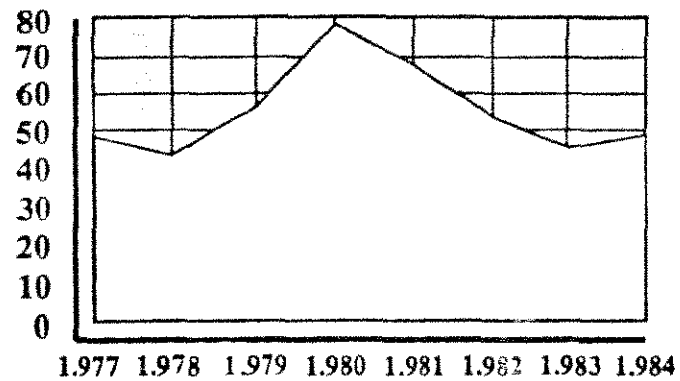
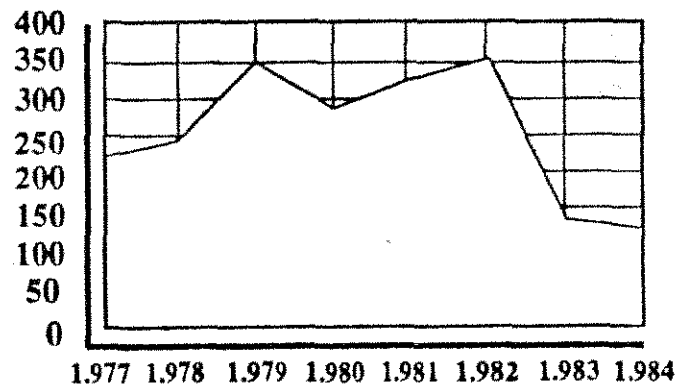
Dessa alteração das relações comerciais entre a Colômbia e estes países vizinhos não se tem hoje, com clareza, seu caráter conjuntural ou permanente, pois, de um lado, se tem incerteza acerca da evolução da taxa de câmbio do peso (moeda da Colômbia) em relação ao sucre e ao bolivar (moedas de Equador e Venezuela) e, por outro lado, com o desenvolvimento do setor agropecuário na Venezuela e o setor industrial no Equador não somente se alteraram as relações de complementaridade, que favoreceram a Colômbia, mas geraram situações de concorrência que não existiam.

Como resultado desta paralisação do mercado intraregional e sobretudo do colapso das exportações para Venezuela e Equador, o comportamento global das exportações "menores" da Colômbia, durante os anos 1983-1984, estancaram-se (Tabela 4.5). Um dos itens mais afetados foi a manufatura,

GRÁFICO 3

EXPORTAÇÕES REGISTRADAS COM DESTINO A VENEZUELA E EQUADOR

Valores Totais (\$USA Correntes)



Fonte: BARRERA, Cristina (ORG.) Op. Cit. p. 248

TABELA 4.5

COLÔMBIA: EXPORTAÇÕES DE BENS 1980-1986 (Milhões de Dólares)

	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%
CAFÉ	2,208	51.4	1,507	44.4	1,515	46.2	1,443	45.9	1,734	47.9	1,712	44.1	2,650	50.1
OUTRAS	2,088	48.6	1,890	55.6	1,767	53.8	1,704	54.1	1,889	52.1	2,170	56.0	2,641	49.9
MINEIRAS	420	9.8	282	8.3	396	12.1	674	21.4	790	21.8	954	24.6	1,315	24.9
Petróleo	100		34		213		434		445		410		580	
Carvão	10		9		14		17		38		121		212	
Ferro-níquel	-		-		-		46		62		58		70	
Ouro	310		239		16.9		177		245		365		453	
AGRO-PECUARIAS	313	7.3	353	10.4	283	8.6	320	10.2	387	10.7	430	11.1	423	8.0
Banana	109		136		154		166		201		225		221	
Flores	102		108		115		123		133		141		155	
Algodão	102		109		14		31		53		64		47	
MANUFACTURAS	722	16.8	492	14.5	400	12.2	360	11.4	328	9.1	494	12.7	614	11.6
Fios e têxteis					37		46		46		82		94	
Confecções	86		86		147		75		48		72		115	
Couro e calçado	15		45		48		26		17		65		98	
Artes gráficas					91		84		84		70		81	
Indústria química					86		95		99		158		182	
Cimento	53		68		55		34		34		47		44	
Outras exportações	633	14.7	763	22.5	688	21.0	350	11.0	384	10.6	292	7.5	289	5.5
TOTAL	4,296	100	3,397	100	3,282	100	3,147	100	3,623	100	3,882	100	5,291	100

FUENTE: Revista Coyuntura Económica varios números, Revista Banco de la República varios números e cálculo del autor.

pois, a característica principal das exportações a estes países era o predomínio destes produtos: confecções, manufaturas de couro, produtos da indústria editorial, etc. à Venezuela e produtos químicos e farmacêuticos, maquinária, produtos da indústria editorial, etc. ao Equador (126). A partir de 1985, como resultado de uma reação favorável dos mercados latinoamericanos, a tendência à contração inverte-se e, ainda que não se tenham obtido os níveis alcançados em 1980, houve um aumento considerável das exportações "menores" em 1985 e 1986 (Tabela 4.5). Não obstante a recuperação global das exportações, nesses anos, é notório o estancamento registrado pelas exportações agrícolas ao longo de todo o período (Tabela 4.5). Esta situação atribuiu-se ao aumento da oferta de produtos primários nos países desenvolvidos e à persistência do protecionismo e altos subsídios que tem estes bens nesses países.

4.3.3 As Importações

A política de importações do período teve, no começo, propósito de estimular a atividade interna. Tentava-se ganhar, para a produção interna, a procura deslocada para o exterior durante os anos 1978-1982. Por tal razão, a gestão orientou-se primeiro a restringir as importações de bens de consumo. Estes objetivos modificaram-se na medida em que foram diminuindo as reservas internacionais. A nova meta passou a ser a diminuição da brecha externa e o controle da perda acelerada de divisas. Desta forma, o controle estendeu-se gradualmente para as importações de bens de capital e de matérias-primas de forma indiscriminada. As restrições efetuaram-se modificando a pauta de importações, trasladando a lista de livre importação para o regime de licença prévia. Em fevereiro de 1984, quase não existiam bens na lista sob o regime de livre importação. Além disso, até março de 1984, efetuaram-se também aumentos de tarifas. Segundo o "Departamento Nacional de Planejamento"

(D.N.P.), a proteção nominal, que inclui as taxas não-tarifárias, foi de quase 50% em julho de 1985 (127). Conjuntamente com estas medidas, reajustou-se a taxa de câmbio, a ritmos superiores à taxa de inflação. Como resultado destas medidas, as importações, que tinham crescido muito mais rápido que o P.I.B. durante o período 1979-1982, começaram a diminuir desde fins de 1982 e, em 1983, registrou-se uma queda no valor das importações de 17%, seguida de nova queda de 11% em 1984.

Como as restrições às importações concentraram-se, inicialmente, nos bens de consumo, a composição das importações registra uma leve modificação: os bens intermediários e de capital, que participavam com 87% do total de importações em 1980, aumentaram sua participação para 90% em 1985 (Tabela 4.6). Não houve, então, mudanças significativa na composição das importações, pois, em 1970, a participação de matérias-primas e bens de capital representavam 89%. Assim que, ao medir as transformações da economia pela composição de suas importações, poderia concluir-se que não houve transformação importantes ao longo de todo o período.

Com a nova orientação da política, em abril de 1985, novamente começou também o traslado da lista de bens do regime de licença prévia para o regime de livre importação e, já no começo de 1985, 35% das importações ficaram na lista de livre importação. A nova política de liberação não refletiu-se imediatamente num aumento do valor das importações, devido à contração que simultaneamente teve a economia e pelo atraso entre a adoção das novas medidas e a efetiva realização e registro das operações. (Tabela 4.6).

4.3.4 Evolução do Balanço de Pagamentos (Tabela 4.7)

TABELA 4.6

COLÔMBIA: IMPORTAÇÕES DE BENS 1980-1986 (Milhões de Dólares)

	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%
TOTAL	4,283	100.0	4,730	100	5,358	100.0	4,464	100.0	3,980		3,673	100.0	3,409	100.0
B. de Consumo	570	13.3	605	12.8	675	12.6	487	10.9	390	9.8	345	9.4	380	11.1
B. Intermediários	2,257	52.7	2,460	52.0	2,711	50.6	2,286	51.2	2,161	54.2	2,163	58.9	1,784	52.3
B. de Capital	1,456	34.0	1,655	35.2	1,972	36.8	1,691	37.9	1,429	35.9	1,165	31.7	1,245	36.5
Taxas de crescimento das importações Totais			10.4		13.3		-16.7		-10.9		-7.7		-7.2	

FONTE: Cepal Estudio Económico de América Latina 1985 p. 180 y 1988 p. 22

TABELA 4.1

COLÔMBIA: BALANÇO DE PAGAMENTOS 1980-1986 (Milhões de Dólares)

	1,980	1,981	1,982	1,983	1,984	1,985	1,986
I. CONTA CORRENTE	104	-1,722	-2,885	-2,826	-2,050	-1,220	495
A. BENS	13	-1,333	-2,076	-1,371	-404	149	1,991
1. EXPORTAÇÕES FOB	4,296	3,397	3,282	3,147	3,623	3,883	5,477
Café	2,208	1,507	1,515	1,443	1,734	1,712	2,736
Petróleo e derivados	100	34	213	434	445	410	613
Carvão	10	9	14	17	38	121	190
Ferro-níquel	-	-	-	46	62	58	42
Menores	1,668	1,608	1,371	1,030	1,099	1,217	1,436
Ouro	310	239	169	177	245	365	460
2. IMPORTAÇÕES	4,283	4,730	5,358	4,464	4,027	3,734	3,486
B. de consumo	570	605	675	487	387	347	476
B. intermediários	2,257	2,460	2,711	2,286	2,231	2,106	1,637
Petróleo	561	723	657	639	445	459	155
Derivados	1,696	1,737	2,054	1,647	1,786	1,647	1,482
Bens de capital	1,456	1,665	1,972	1,691	1,409	1,281	1,373
B. SERVIÇOS	-74	-631	-978	-1,673	-1,945	-1,833	-2,270
1. FINANCEIROS	-211	-427	787	-918	-1,240	-1,354	-1,505
Entradas	494	547	510	280	121	96	137
Saídas	705	1,074	1,297	1,198	1,361	1,450	1,042
2. NÃO FINANCEIROS	137	-204	-191	-755	-705	-479	-765
Entradas	1,451	1,251	1,503	903	983	1,131	1,007
Saídas	1,314	1,485	1,694	1,658	1,683	1,610	1,772

CONTINUAÇÃO TABELA 4.7

	1,980	1,981	1,982	1,983	1,984	1,985	1,986
C. TRANSFÊRENCIAS	165	242	169	164	299	464	774
II. CONTAS DE CAPITAL	945	2,040	2,231	1,436	994	1,850	1,135
A. CAPITAL DE LONGO PRAZ	815	1,641	1,616	1,528	1,822	2,058	2,402
1. INVESTIMENTO	48	226	330	512	558	728	712
Direto	51	228	337	514	561	729	673
Outros de Longo Prazo	-3	-2	-7	-2	-3	-1	39
2. ENDIVIDAMENTO EXTERN	807	1,384	1,290	1,016	1,264	1,330	1,690
Setor Oficial e Banco da Repút	750	981	960	943	1,217	1,312	1,637
Setor Privado	57	403	-330	73	47	181	53
3. APORTES INTERNACIONAI	-40	31	-4	-	-	-	-
B. CAPITAL DE CURTO PRAZ	130	399	615	-92	-878	-208	1,267
Setor Oficial	-83	165	306	202	-198	243	-766
Setor Privado	305	256	332	-288	-424	-451	-294
Outros	-92	-22	-23	-6	-256	-	-207
III. CONTRAPARTIDAS	24	24	-	-67	20	-39	50
Variação por revalorização	-	-	-	-67	20	-39	50
Asignação D.E.S.	24	24	-	-	-	-	-
IV. ERROS E OMISSÕES	162	-100	-47	-266	-175	-307	-214
V. VARIAÇÃO DAS RESERVAS I	1,235	242	-701	-1,723	-1,261	284	1,466

FONTE: Revista do Banco da República Vol. IIX Nº 709 Bogotá, Nov. de 1986 p. 104 y Vol IX Junho 1987. p. 80

O vultoso déficit comercial do início do período, 2.076 milhões de dólares em 1982, começou a diminuir, a partir de 1983, devido principalmente à restrição das importações, pois, ainda que, em 1982, também houvesse uma política de promoção de exportações, estas não reagiram favoravelmente e, ao contrário, foram gravemente afetadas pela queda das vendas ao Equador e Venezuela. Em 1984, o déficit foi menor (404 milhões de dólares), pois, neste ano, conjuntamente com a restrição de importações, registrou-se um aumento de 15% nas exportações. Esta melhoria das exportações foi relativamente generalizada na região e se explica como resultado de uma maior expansão do comércio mundial.

Durante 1985-1986, o saldo comercial registrou um superávit, devido principalmente ao aumento das exportações de café, pelo aumento dos preços e maiores volumes exportados; e pelo aumento das exportações de carvão, petróleo e outras menores. Entre 1985 e 1986, o incremento das exportações de café foi de perto de 1.000 milhões de dólares e o incremento do resto das exportações de 561 milhões de dólares. Contribuiu também ao superávit da balança comercial, nesses anos, o fato de que as importações não aumentaram, apesar da liberação que se iniciou em 1985.

Ainda que, desde 1983 tenha iniciado uma sensível melhora da balança comercial, não compensou o vultoso aumento do déficit da balança de serviços, devido principalmente ao peso crescente do serviço da dívida. Por esta razão, o déficit em conta corrente manteve-se num nível similar ao de 1982 (2.826 milhões de dólares), ainda um dos maiores da região. Como as entradas de capital caíram também drasticamente e não foram, por conseguinte, suficientes para compensar as saídas por amortização de capital e pagamento de juros, o País atuou como exportador de recursos, precisamente no momento que experimentava um grave desequilíbrio na

balança comercial. Nestas circunstâncias, o desequilíbrio em conta corrente foi financiado, basicamente, com as reservas internacionais, que, em 1983, se reduziram em 1.700 milhões de dólares, significando que somente no transcurso desse ano o País perdeu uma terceira parte das reservas acumuladas entre 1975 e 1981.

A forte diminuição do déficit comercial, em 1984, permitiu o melhoramento do saldo em conta corrente, porém, em uma proporção menor, pois o serviço da dívida continuava aumentando. Nesse ano, a entrada de capitais financiou parte do déficit, mas a maior parte foi coberta com reservas, que diminuíram 1.260 milhões de dólares, continuando sua tendência descendente dos anos anteriores. Entre 1981 e 1984, o nível de reservas caiu de 5.600 para 1.800 milhões de dólares.

A melhoria do balanço de pagamentos em 1985, resultou da eliminação do déficit da balança comercial, que depois de quatro anos consecutivos com saldos negativos teve superávit. Aumentaram as entradas de capital oficial e saíram menos privados, movimento atribuído à diminuição do ritmo de desvalorização desde maio de 1985. Com o superávit em conta de capital superior ao déficit em conta corrente, as reservas aumentaram 284 milhões de dólares em 1985, depois de uma queda de 3.800 milhões de dólares de 1981 a 1984.

Em 1986, apresentou-se também um incremento das outras exportações (ouro, petróleo, carvão, e inclusive manufaturas) porém, o maior impacto favorável foi sem dúvida do aumento dos preços do café nesse ano. A substancial melhora da balança comercial e da conta de capital, pela entrada do crédito JUMBO, melhoraram notavelmente a situação cambial em 1986, com um aumento das reservas de 1.466 milhões de dólares.

4.3.5 A Dívida Externa

A crise financeira desatada a partir de fins de 1982 que colocou em graves dificuldades todo o sistema financeiro mundial foi subestimada pelas autoridades econômicas, que consideravam, com base no perfil diferente da dívida da Colômbia frente aos demais países da América Latina, que a política de endividamento externo havia sido e continuava sendo prudente e que, portanto, o País não seria afetado pela crise. A capacidade financeira do País refletia-se no alto nível de reservas que, por sua vez, se constituía no melhor indicador da "solidez" do setor externo colombiano.

Com estes pressupostos, o governo descartou totalmente qualquer possibilidade, ou sugestão, de reestruturação ou renegociação da dívida, manteve uma política de cumprimento rigoroso de suas obrigações e não deu atenção emergencial ao setor externo, nesse momento. Foi assim, então, que não houve uma estratégia de busca de recursos que se requeriam para compensar o vultoso déficit em conta corrente de 2.800 milhões de dólares em 1983, semelhante ao déficit de 1982 e equivalente a mais de 90% das exportações. Ao contrário, as autoridades adotaram uma política cautelosa em matéria de novas contratações e utilizaram as reservas para atender o déficit.

No entanto, devido à perda acelerada das reservas e aos precários resultados do ajuste, adotado depois da crise do comércio com a Venezuela, o País teve a necessidade forçosa de buscar recursos junto ao sistema bancário internacional. A nova atitude do governo demonstrava que a suposta capacidade creditícia do país era infundada e que a política de pagamento pontual da dívida, para manter a boa reputação do País no contexto financeiro internacional, daria poucos resultados positivos.

De fato, quando o governo iniciou a busca de recursos em meados de 1983, conseguiu contratar unicamente 200 milhões de dólares em condições extremadamente onerosas e, inclusive, inferiores às condições alcançadas por outros países que adotaram estratégias diferentes que a Colômbia (129).

Em 1984, apesar da contratação de um crédito de relativa importância (500 milhões de dólares), que apenas contribuía para frear a perda acelerada de divisas, as pressões do F.M.I. para que Colômbia se comprometesse com uma política de ajuste evidenciaram claramente o fechamento dos mercados de crédito para o País e a impossibilidade de um tratamento excepcional para o caso colombiano.

A modificação da estratégia de negociação, a partir de meados de 1984, fundamentou-se no reconhecimento, por parte das autoridades econômicas, de graves desequilíbrios fiscais, financeiros e cambiais, que requeriam fortes medidas de austeridade. Não obstante, manteve-se a posição de não reprogramar a dívida devido à pontualidade dos pagamentos e das possibilidades favoráveis de seu setor externo, com os novos projetos de carvão e petróleo. Os novos recursos a obter se destinariam, portanto, a garantir a execução destes projetos.

Ainda que tardiamente, estava-se reconhecendo que a capacidade de negociação era limitada, porém, o governo mantinha a idéia que o País deveria receber um tratamento diferente dos demais países da região. No entanto, o F.M.I., de acordo com seu diagnóstico da economia Colombiana de 1984, exigia a adoção de severas medidas de ajuste econômico e os bancos comerciais, por sua vez, seguindo as práticas estabelecidas com outros países que tinham reprogramado sua dívida, condicionaram a concessão de

novos créditos à subscrição de um acordo formal com o F.M.I. O governo, que desde a mudança de seu ministro da Fazenda, em meados de 1984, vinha adotando uma série de medidas concordantes com as recomendações do Fundo, não aceitou a idéia de chegar a um acordo formal, que considerava contrária à posição inicial de independência, fixada pelo presidente desde sua posse, e pelo descontento popular que tais medidas haviam originado em outros países da América Latina.

O governo ofereceu, então, um sistema de monitoramento pelo qual o Fundo realizaria um acompanhamento da política de ajuste e do cumprimento das metas fixadas conjuntamente. A resposta dos bancos foi negativa, pois, apesar de que estivessem de acordo com o ajuste proposto, insistiam na necessidade de se chegar a um acordo formal com o Fundo. O governo teve que apelar, então, à mediação do governo americano e, com a intervenção direta de Volcker (Presidente do Federal Reserve), o F.M.I. finalmente aceitou a proposta da Colômbia, uma vez que o País não precisava recursos de apoio direto para o balanço de pagamentos (stand-by). O novo financiamento externo era destinado a projetos de investimento público (130).

Com este acordo, o País conseguiu, finalmente, em dezembro de 1985, assinar um crédito "JUMBO" de 1.000 milhões de dólares, facilitado sobretudo pela melhoria substancial da balança comercial, devido aos bons preços do café em fins de 1985.

Durante 1986, a política de endividamento esteve orientada a estimular a diminuição da dívida externa de curto prazo da "Federación Nacional de Cafeteros", Ecopetrol e outras entidades do setor público, e adotaram-se novos mecanismos para garantir que as entidades públicas pagassem,

completamente, suas obrigações de dívida externa atrasada como era exigido pelos bancos comerciais para fazer os desembolsos do crédito Jumbo (131).

4.4 CONCLUSÃO

O alto nível de reservas que tinha o País ao começar este período outorgava à política econômica uma capacidade de manobra que lhe permitia bloquear, em parte, alguns dos mecanismos de difusão da crise e fugir das fortes imposições de ajuste que se generalizavam na região. Mas, o alto nível de reservas levou, pelo contrário, a perder de vista a gravidade do problema no setor externo, a descartar a possibilidade de modificar o perfil da dívida e a não adotar medidas orientadas a prevenir a iminente crise externa, que tinha um vultoso endividamento externo contratado em condições bastante desfavoráveis, no período 1978-1982, convertendo-se no principal fator de instabilidade do setor externo e da economia em geral.

A ausência de uma estratégia eficaz de política econômica ocasionou a perda acelerada de divisas e a adoção de medidas de emergência, que, na prática, tornaram agudo o problema, como de fato sucedeu, com a fuga de capitais pela desvalorização e os impactos negativos que produziu, no ritmo de atividade, a restrição indiscriminada de importações.

Apesar que no plano de desenvolvimento "câmbio com equidade" se manifestava como objetivo do setor externo sua "relação com uma nova trajetória de desenvolvimento" a verdade foi que não houve clareza sobre qual seria "a nova trajetória de desenvolvimento", nem as medidas adotadas responderam a um propósito de mais longo prazo: fortalecer a economia e o setor externo. As medidas responderam, sobretudo, a uma preocupação imediata, e a medida em que caíam as reservas se fortaleciam os controles às

importações e se acelerava a desvalorização, numa tentativa de melhorar os saldos comerciais. Porém, a medida que este objetivo se concretizava, os pagamentos crescentes, por conceito do serviço da dívida, impediam uma melhoria da conta externa e as reservas continuaram caindo. A diferença de política em relação ao período 1978-1982, foi que, nesses anos, os esforços concentraram-se no controle da incidência do grande aumento das reservas na estabilidade monetária, liberando indiscriminadamente as importações e valorizando a moeda. Enquanto que na primeira etapa deste período, 1982-1984, os esforços se concentraram na busca de maiores saldos comerciais, controlando importações e acelerando a desvalorização. Em nenhum dos dois casos houve uma estratégia que se orientasse a eliminar a vulnerabilidade externa do país ou a enfrentar os problemas do desenvolvimento.

O predomínio do imediatismo e a ineficácia da política para o setor externo tiveram como resultado uma queda brutal das reservas internacionais e a diminuição da capacidade de manobra da política econômica, pois as reservas se consideravam como um elemento de poder negociador do país. Desvaneceu-se assim, em pouco tempo, a possibilidade de manter uma política econômica mais autônoma e menos subordinada aos Estados Unidos, tal como havia anunciado o presidente em seu discurso de posse. Ao contrário, o governo teve que apelar à intermediação do governo norteamericano para poder concluir novas negociações com os organismos financeiros internacionais. Porém, esta mudança de atitude do governo e a mudança que se operou nas orientações de política econômica, não se originaram unicamente da perda das reservas internacionais, pois quando aquilo sucedeu o país não estava próximo a uma crise grave de liquidez e a deterioração das reservas se considerava um problema de caráter transitório. O governo explicou a mudança radical das orientações da política econômica

devido à necessidade "urgente" de financiar o projeto de carvão, apoiar os programas de investimento da **CARBOCOL** e obter recursos financeiros para continuar pagando, rigorosamente, a dívida, uma forma de renegociação porém disfarçada.

Os objetivos não eram realmente muito ambiciosos, nem tinham o caráter de "urgente" que se argumentou. Além disso, as novas medidas adotadas já tinham sido experimentadas em outros países da região, que viram acentuado seus problemas sociais sem que se houvesse resolvido os problemas econômicos.

Não obstante, o governo, numa atitude inclusive enganadora, tentando exibir uma política "autônoma", pôs em marcha uma política de ajuste mais rigorosa ainda daquela proposta pelo Fundo, já que existia um reconhecimento, por parte dos bancos e organismos internacionais, de uma situação um pouco menos grave na Colômbia que em outros países da América Latina e que, portanto, o ajuste necessário teria que ser relativamente benigno. Mas não foi assim, o País, que ainda tinha uma margem de ação e onde a crise não era de caráter grave como nos outros países da região, adotou "autonomamente" um programa de ajuste com grandes custos sociais e econômicos. O objetivo principal era financiar os projetos de mineração para exportação e o pagamento rigoroso da dívida, para manter "a reputação de bom devedor". As metas de desenvolvimento econômico e social ficaram, então, num segundo lugar.

O grave equívoco desta atitude do governo foi supor que, pelo fato de ter um perfil de dívida um pouco diferente do resto da América Latina, as grandes mudanças no sistema financeiro internacional e a paralisação dos fluxos de recursos para a região não afetariam a Colômbia. Além disso, pensou-se,

também equivocadamente, que a atitude obstinada do sistema financeiro internacional poderia se modificar facilmente, com demonstrações de austeridade e o simples beneplacito do F.M.I.

Porém, não foi assim, as novas orientações para um ajuste voluntário somente reforçaram os impactos da tendência à depressão e instabilidade da economia mundial, e em nada contribuíram a eliminar o desequilíbrio externo, cuja origem tinha outras explicações: queda dos preços do café, sobrevalorização do dólar, altas taxas de juros, a nova situação de endurecimento do mercado financeiro internacional, etc. e em erros acumulados de política econômica: excesso de importações, atraso cambial, perfil da dívida, etc. A concentração de esforços para contrair a economia e diminuir o déficit fiscal deu um caráter equivocado à política econômica, pois o déficit fiscal era, ao contrário, o resultado do desequilíbrio externo e exigia portanto uma política de despesa compensatória para diminuir os efeitos negativos sobre a atividade econômica. Além disso, com a política de desvalorização aumentava-se, ainda mais, o déficit fiscal, já que a maior parte (79%) da dívida externa do país era dívida pública externa.

Mais difícil de explicar ainda foi a surpreendente mudança nas orientações de política econômica e a adoção de uma série de medidas que não responderam ao diagnóstico da situação econômica do país mas que, simplesmente, se encaixaram no formato do F.M.I., conhecido por seu fracasso, sem que o país tivesse uma crise grave do balanço de pagamentos, nem que as novas negociações tivessem um caráter "urgente", como se demonstrou, e, mais surpreendente ainda, num governo que desde o começo tentava uma política mais autônoma e menos dependente da influência norteamericana. A resposta pode-se encontrar na poderosa influência do F.M.I. e do B.M. e nas pressões que o governo norte-americano pode exercer por diferentes mecanismos de

controle: política comercial, de assistência, etc. e à crescente instabilidade gerada pela dívida externa, que coloca a política econômica numa situação de grande dependência das estratégias do capital financeiro internacional.

Assim, pois, a vulnerabilidade da economia Colombiana, que até fins dos anos 70 estava atrelada à sorte e ao comportamento do mercado internacional do café tem agora estes novos ingredientes: a dívida externa e o maior grau de condicionalidade externa que tem a política econômica. Além disso, a condicionalidade não se limita à política macroeconômica, abrange também a política de investimento, como foi a grande participação do B.M. no desenvolvimento dos projetos de mineração, que não tiveram impacto importante no desenvolvimento econômico, apesar da grande quantidade de recursos, via dívida externa, aplicados neles.

O melhoramento da conta externa do país, a partir de 1985, se exhibe em diferentes informes oficiais e do F.M.I. (132) como resultado favorável do programa de ajuste adotado desde meados de 1984. No entanto, é claro que esta melhoria foi o resultado, fundamentalmente, da evolução de fatores externos e conjunturais, como o aumento do preço do café de fins de 1985, a melhor situação em matéria petroleira, e o aumento de algumas exportações menores. Estes fatores e a forte restrição das importações, que se manteve até 1985, permitiram ao país continuar com sua política de pagamento rigoroso do serviço da dívida e esquecer a possibilidade de reestruturação desta. Não significa isto que Colômbia seja uma exceção no contexto latino-americano. Foi a favorável conjuntura externa que evitou que o problema da dívida surgisse como um grande fator de instabilidade como realmente é.

Considerar que as dificuldades externas foram superadas é subestimar e adiar mudanças fundamentais nas orientações de política para transformar e fortalecer do setor externo, pois o avanço em matéria de diversificação de exportações é precário e a participação relativa de manufaturados nas exportações é muito baixa. O peso do café nas receitas externas do país é ainda bastante significativo, e o avanço que pode exibir-se, em matéria de diversificação, encontra-se nos projetos de mineração para exportação, que não contribuem para diminuir a vulnerabilidade externa, devido à instabilidade dos preços destes produtos nos mercados externos e à forte contrapartida que tem em moeda estrangeira: remessas de lucros, amortizações e serviço da dívida, grande componente importado, etc. que não diminuem na mesma proporção de uma eventual queda dos preços. Além disso, mais grave ainda é a incerteza acerca dos verdadeiros benefícios que estes projetos produzem ao País, devido ao controle, quase exclusivo, pelas companhias estrangeiras.

Pensar que as dificuldades externas foram superadas seria um imenso equivoco, pois não somente se mantém uma instabilidade potencial (termos de intercâmbio) mas existe uma poderosa ameaça de instabilidade, o vultoso endividamento externo e o peso do serviço da dívida. Existe pois, um bloqueio às possibilidades de transformação devido ao caráter de curto prazo que adquiriu a política econômica: em épocas de crise do setor externo, os esforços concentram-se na administração da conjuntura e se esquece o longo prazo, e em épocas de auge, desconhece-se o caráter conjuntural e se consideram superados os problemas. Assim, por exemplo, nos primeiros anos dos 80, enquanto os outros países realizavam dolorosos processos de ajuste, a Colômbia considerou-se em caso excepcional e corretivos que deviam ser adotados desde 1980, em forma programada e menos traumática, foram improvisados quatro anos depois. O traço comum é a ausência de uma política firme de transformação do setor externo, que se constituiu num dos

principais fatores responsáveis pelo precário avanço no processo diversificador e pela forte vulnerabilidade da economia neste setor.

NOTAS

91. Segundo informes da CEPAL e da UNCTAD dos anos respectivos.
92. Segundo CEPAL "Estudio Económico de Latinoamérica" anos 1982-1986
93. Fonte: Banco Central do Equador "memorias 1980" - Departamento de publicaciones técnicas 1980.
94. Veja-se Barrera, 1989: p.44
95. IBID. p. 56
96. DREKONJAK, G., 1983: p.93
97. PECAUT, d., 1987: p. 359
98. Veja-se: TENJO, F. e KALMANOVITZ, S., 1986: p. 26
99. Departamento Nacional de Planeación., 1983
100. LORA, F. e OCAMPO, J., 1988: p. 117
101. IBID. p. 118
102. AVILA, R., 1984: p. 48
103. LONDOÑO, J. L., 1985: p.23
104. IBID. p. 23
105. IBID. p. 24
106. Palavras do Presidente citados por: PERRY, e LONDOÑO, 1986
107. A ANDI, que esteve de acordo com as formulações iniciais do Banco Mundial, qualificou de irresponsável esta recomendação feita pelo mesmo Banco
108. CHONA, M. Em declarações ao jornal EL COLOMBIANO. Medellín, Agosto 31 de 1989
109. Veja-se: Journal El Colombiano. Medellín, Marzo 26 de 1988. p. 2B
110. IBID. p. 2B
111. VILLAREAL, J.F., 1986
112. CHILD, J., El Espectador. Bogotá, Nov. 27 de 1988

113. El Colombiano, Medellín, Mayo 12 de 1988
114. Veja-se por exemplo: PERRY, G., 1989: p.13
115. VEJASE: Contraloría General de la República, 1989:p.10
116. PERRY, G., 1986: p. 62
117. MARTINEZ, A., 1986: p. 62
118. El Colombiano, Medellín, Maio 12 de 1988
119. El Tiempo, Bogotá, outubro 9 de 1989
120. ARANGO, M., 1986: p. 68
121. Veja-se: GARAY, L., 1987: p.44 e PIZANO, D., 1988. p. 4
122. Revista Coyuntura Económica, Março de 1984. p. 180
123. IBID. p. 180
124. IBID. p. 183
125. BARRERA, C., op. cit. p. 253
126. IBID. p. 253
127. MARTINEZ, A., 1986: p.37
128. LORA, E. e OCAMPO, J. 1989: p. 88
129. IBID. p. 6
130. IBID. p. 105
131. IBID. p. 107
132. Veja-se: IBID, p. 126 e SCHLOSS, M. e VINORD, T.1986: p.10

CAPÍTULO V

CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Até 1967, quando começou uma nova estratégia no setor externo, a política econômica viu-se fortemente limitada pela grave crise do balanço de pagamentos, devida à instabilidade das receitas do café e às dificuldades para obter recursos financeiros nos mercados internacionais. A política econômica adquiriu, então, um caráter marcadamente oscilante e de curto prazo, além das frequentes inconsistências e contradições originadas nas dificuldades para compatibilizar os diversos interesses e conflitos internos com as exigências impostas pelo F.M.I.

O predomínio de ajustes com o sacrifício do crescimento, refletiu-se no ritmo de atividades, que registrou fortes flutuações com ciclos muito curtos, praticamente anuais (veja Gráfico 1). A participação relativa da Colômbia viu-se muito mais deteriorada do que a dos demais países da região pela instabilidade das exportações. A grave situação externa do país, ao final dos anos 60, piorada ainda mais por um menor ritmo de expansão da economia e do comércio mundial, forçou uma mudança substancial nas orientações da política econômica a partir de 1967, quando se tentou modificar o rumo da economia, através de uma maior ênfase na promoção das exportações.

A nova estratégia, que teve como principal instrumento um novo regime de controle cambial, não obedeceu, no início, a uma política de longo prazo, que reorientasse o processo de desenvolvimento e fizesse mudanças estruturais no setor externo. A adoção do estatuto cambial foi o resultado da grave crise do balanço de pagamentos, que existia desde 1967, agravada neste ano com a deterioração dos preços do café e a política de liberação de importações.

A grave situação externa levou o governo a adotar uma série de medidas, numa ação que foi qualificada, depois, como de "inacreditável habilidade política", pois ao mesmo tempo que se condenavam as exigências do F.M.I., na prática, adotaram-se tais exigências.

Com este hábil manejo da conjuntura externa, o governo alcançou, de um lado, a renovação de empréstimos, o que foi imediatamente interpretado como um grande triunfo da "enérgica posição do presidente" e de outro, graças à nova situação política, avançou no fortalecimento das funções do estado, maior autonomia econômica e, especialmente, na política externa, sem entrar em contradição com os organismos financeiros internacionais.

Desenhou-se, então, uma estratégia de promoção de exportações, que foi qualificada como uma mudança na ênfase no modelo de desenvolvimento, ao passar de uma política de substituição de importações para uma de promoção de exportações. Os principais instrumentos da nova política foram uma série de incentivos fiscais e de crédito, porém, não houve uma utilização seletiva de tais instrumentos, nem maior esforço em aprofundar o desenvolvimento de atividades produtivas de exportação, mais eficientes e dinâmicas, nem esforços significativos para mobilizar e comprometer capital orientado a desenvolver atividades com capacidade de participar eficientemente nos mercados externos. Em suma, não houve ênfase em fortalecer atividades

exportadoras menos vulneráveis às oscilações do mercado internacional. O estímulo concentrou-se num benefício cambial, estimado em mais de 30%, sem ter-se em conta o contexto internacional e o substancial aumento dos preços internacionais dos produtos de exportação.

A concentração do estímulo num grande benefício cambial, além de um substancial aumento dos preços internacionais, não garantiu um crescimento firme das exportações. Ao contrário, um avanço exportador apoiado nestes elementos era bastante vulnerável a mudanças de preços externos e/ou a mudanças na orientação da política econômica. Pior ainda, com o excessivo e custoso benefício, outorgado indiscriminadamente a todas as exportações, restringindo recursos para outras atividades de desenvolvimento econômico, se estimulou, sobretudo, sua ineficiência e sua perda de capacidade e dinamismo.

Conclui-se que, neste período, reconhecido por quase a maior parte dos estudos sobre o setor externo da economia colombiana como a fase mais importante na promoção e diversificação de exportações, apesar das circunstâncias altamente favoráveis no contexto interno e externo para promover mudanças estruturais mais profundas, a política econômica, na prática, não teve elementos para criar bases firmes para a diversificação.

Ainda que nestes anos alcançou-se efetivamente uma maior estabilidade cambial, melhoria da balança comercial e estabilidade nos fluxos de capital, o avanço exportador não foi tão extraordinário como geralmente se supunha, pois, de um lado, a participação de Colombia no comércio mundial piorou e, de outro, apesar do extraordinário avanço do comércio mundial e dos grandes subsídios, as exportações registraram taxas de crescimento inferiores à média latino-americana.

Logo, é errada a crença que 1967 marcou o começo de uma nova época em matéria de exportações na Colômbia, pois realmente não houve uma política firme de diversificação e a excessiva e inadequada quantidade de estímulos, outorgados aos exportadores numa fase de extraordinário avanço do comércio mundial, só veio a criar um setor exportador pouco competitivo e fortemente vulnerável a qualquer mudança do estímulo e/ou das condições do mercado.

Com a superação das dificuldades no setor externo na primeira metade dos anos 70, os objetivos de diversificação foram relegados, e a política econômica concentrou seus esforços em controlar as fortes pressões inflacionárias atribuídas à acumulação de reservas internacionais. Não obstante este diagnóstico, todo o instrumental adotado na fase de crise cambial foi mantido: desvalorização permanente, incentivos às exportações, controle das importações, etc. e os esforços para controlar as pressões inflacionárias limitaram-se ao controle da expansão monetária e a alguns intentos de liberação das importações. Assim, a política econômica novamente adquire um caráter equivocado e contraditório, pela incapacidade das autoridades econômicas de tornar flexível, ou remover, um instrumental que supostamente já não se fazia necessário.

A concepção neoliberal que predominou depois de 1974, foi um grande fracasso: a intenção de uma maior abertura da economia viu-se fortemente afetada pelas tendências protecionistas e a política de diversificação reverteu-se, pois a forte acumulação de reservas produzida pelo surpreendente aumento dos preços do café, nesses anos, tornou-se o principal fator perturbador da economia. No meio da abundância de reservas internacionais, o Estado foi incapaz de canalizar os excedentes monetários e somente foi possível, paradoxalmente, reduzir seus próprios investimentos, já que o poder dos grupos de interesse, tornou mais difícil administrar esta situação de

superávit do que um déficit externo. A política econômica ultrapassou, assim, os limites da eficácia e, como resultado, o incipiente avanço no processo de diversificação de exportações foi contido, generalizaram-se os fenômenos inflacionários e especulativos, houve um notório processo de desindustrialização e o fenômeno do desemprego alcançou níveis sem precedentes.

O traço comum da incoerência da política econômica, neste período e no anterior, não está somente no fato de que na Colômbia mantiveram-se incentivos altos às exportações, em épocas de auge do comércio mundial e preços internacionais altos, e diminuíram-se na fase de retrocesso do comércio mundial. Foi também a ausência de uma política firme de diversificação devido à concentração de esforços na estabilização. Logo, o fracasso da diversificação, depois de 1975, explica-se não somente como o resultado da recessão internacional que iniciou-se em meados dos anos 70 e que afetou a Colômbia, a América Latina e a quase todos os outros países em desenvolvimento, senão também, devido à grande vulnerabilidade da estratégia vigente, aos desacertos da política econômica, a ausência de uma estratégia firme da diversificação e ao predomínio da estabilização com sacrifício do crescimento.

Ainda a possibilidade de uma reação favorável das exportações, sob a hipótese de que estavam desviadas a favor daquelas com maior número de componentes importados e que, por conseguinte, seriam favorecidos com a liberação e revalorização, ficaram prejudicadas pelo predomínio do protecionismo sobre a abertura e o agravamento das dificuldades e obstáculos para o desenvolvimento da atividade produtiva.

A partir de 1978, a política econômica adquire um caráter dramático, pois apesar de uma grande quantidade de divisas sem precedente na história econômica do país, com uma situação de balança comercial em superávit e termos de troca favoráveis, houve um forte movimento de endividamento externo, devido à incapacidade do governo de mobilizar recursos internos, indispensáveis para tirar o investimento público do prolongado estacamento, proveniente do período anterior.

O impulso ao endividamento externo se fez precisamente quando as condições no sistema financeiro internacional eram mais desfavoráveis, em relação a prazos e taxas de juros, e quando começavam a se adotar políticas depressivas na economias centrais. Não obstante a iminência do impacto negativo do endividamento nesse momento, a facilidade e liquidez que todavia existiam no mercado financeiro internacional possibilitaram ao país um endividamento em grande escala, desnecessário.

Neste período, reforçou-se a vulnerabilidade da economia colombiana, com um ingrediente de caráter financeiro que viria a constituir-se no principal fator de instabilidade do setor externo ao longo dos anos oitenta. Esta maior vulnerabilidade da economia não resultou somente das dificuldades financeiras pelo custo da dívida e sua amortização, mas significou uma menor capacidade de ação da política econômica, ao ficar o país exposto às estratégias e condições dos organismos financeiros internacionais. Foi por esta razão que o país teve que mudar, a partir de 1985, uma estratégia de reativação econômica por uma de ajuste depressivo e pôr em marcha uma política de abertura econômica de acordo, com o F.M.I. e o B.M. Em síntese, a história econômica no setor externo caracteriza-se, ao longo de todo o período, por uma grande instabilidade; pelo predomínio da gerência restritamente conjuntural; pela ausência de uma política firme de transformação do setor

externo, que tão somente teve alguns intentos transitórios e insuficientes de diversificação e, sobretudo, pela atitude passiva do Estado, que permitiu que diversas forças externas transmitissem todo seu impacto sobre a economia do país, aprofundando as contradições e fortalecendo as condições e limites externos. Desta forma, os choques externos adversos, originados na evolução e dinâmica do comércio e as finanças internacionais, a queda de preços dos produtos primários, fechamento dos mercados de capital, as flutuações das taxas de juros, o protecionismo nos países industrializados, etc. não foram neutralizados e, pelo contrário, aprofundaram-se seus efeitos e, hoje, o setor externo da economia colombiana é muito mais vulnerável do que a vinte anos atrás: grande peso do endividamento externo, lento crescimento das exportações, incerteza na diversificação, que está atrelada ao êxito pouco provável que possam ter os projetos de mineração, que não contribuem também, de forma importante, para promover o desenvolvimento.

Existem, pois, vários elementos comuns ao longo de todo o período estudado: a incapacidade da política econômica para promover ajustes e transformações do setor externo, já que nunca houve um horizonte de reformas para a transformação firme e duradora do setor; o predomínio de medidas de curto prazo, insuficientes para resolver os graves problemas de vulnerabilidade do país e que por seu caráter marcadamente oscilante aprofundaram as contradições e restringiram, ainda mais, os limites de atuação da mesma política; a incompreensão do contexto externo, pela adoção de grandes incentivos às exportações em fases de grandes picos de preços do comércio mundial e vice-versa, adoção de políticas internas, que reforçaram impactos recessivos provenientes do centro, o desconhecimento ou desprezo das tendências, nos últimos períodos da crise financeira internacional e da paralização dos fluxos de recursos para a região e, a idéia, equivocada, de um

amento de exceção do sistema financeiro internacional para com a Colômbia.

A incerteza no setor externo e a necessidade de recursos para manter a economia em marcha tenta-se resolver, agora, com a reedição do velho modelo de crescimento "para fora", que se pretende implementar de forma generalizada na América Latina, com o programa de abertura da economia recomendada pelo Banco Mundial e reeditado para o caso específico da América Latina por B. Ballassa (133). Efetivamente, a Colômbia, desde 1985, no marco dos acordos estabelecidos com F.M.I. e o B.M. encontra-se comprometida em seguir este novo lineamento de desenvolvimento. Por esta razão, com o objetivo de refletir sobre a conveniência desta nova estratégia e as possibilidades da política externa, se faz a seguir uma breve avaliação crítica de tal programa de abertura.

O programa, claramente inspirado na ortodoxia neoclássica, começa com um diagnóstico que constitui uma forte crítica à excessiva participação do Estado na economia destes países e ao modelo de substituição de importações, que se considera o responsável pela criação e consolidação de uma estrutura industrial monopólica, ineficiente, incapaz de gerar os recursos externos necessários para o desenvolvimento, etc. Agrega-se, ao excesso de participação do Estado, a execução de políticas equivocadas, o predomínio da corrupção e do clientelismo político, interferindo na utilização de critérios econômicos e de mercado para promover o desenvolvimento da atividade econômica.

A proposta do programa, que corresponde ao diagnóstico, consiste em geral em: reduzir ao máximo possível a participação e a intervenção do Estado na economia, reduzir seu tamanho e aumentar sua eficácia; desmontar as

barreiras protecionistas à indústria e os controles aos movimentos de capital e de importações; orientar a economia para o exterior e não continuar dando ênfase à produção para o mercado interno; promover a eficiência industrial, a atividade empresarial, a poupança e o investimento através da liberdade de preços, taxas de juros, taxas de câmbio, preços dos serviços públicos, etc.

Segundo o Banco Mundial (Informe sobre o Desenvolvimento Mundial 1987) os países que orientaram sua estratégia para o exterior registram resultados mais favoráveis em termos do P.I.B. global e per capita, poupança bruta, relação marginal capital-produto, taxas de inflação e crescimento das exportações de manufatura que aqueles países que se orientaram para o mercado interno (134). Ainda que o objetivo deste estudo não é debater a obviedade, ou não, desta estratégia, pode-se sim levantar algumas questões a respeito:

- Não foi esta a mesma estratégia adoptada pela maior parte dos países da América Latina nos anos setenta, tendo como resultado um grande fracasso?
- Estão os países da região em condições de estabelecer uma política de abertura indiscriminada, sem grandes riscos de aprofundar os seus problemas?
- Alguns destes países resolveram os seus problemas de crescimento e distribuição de renda com a execução do modelo de abertura?
- Não existem também outras experiências de países que alcançaram avanços importantes no processo de desenvolvimento, através de expansão dos mercados internos, altas taxas de acumulação e progresso técnico, proteção eficiente, etc. e em suma, como resultado de um grande esforço de planejamento?

No caso particular da Colômbia, o fracasso da abertura abrupta do período 1978-1982, assim como a importante contribuição do protecionismo para um

nível de atividade econômica, depois de 1983, não constituem ências suficientes para avaliar a eficácia da orientação comercial no envolvimento do país, pois, nestes dois subperíodos, as medidas adotadas onderam, quase que exclusivamente, a um controle imediato da intura e não a uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo. A riência serve, sim, para destacar a necessidade de outorgar uma maior ortância às estratégias de longo prazo, fundamentadas numa ampla ussão da estrutura de crescimento que se requer, ou se pretende solidar, assim como da viabilidade política, financeira e tecnológica da oposta que surja, na qual, muito provavelmente, o crescimento, as soluções o desenvolvimento social devem marchar conjuntamente. Neste sentido, ao ontrário da proposta neoliberal, requer-se uma decidida e eficiente ntervenção do Estado nos assuntos mais importantes para a busca do rescimento, a transformação e a modernização da economia, sem submeter setores estratégicos a uma abertura abrupta.

No caso que a alternativa para transformar a economia e o setor externo em particular seja mesmo a abertura da economia, esta estratégia requer, necessariamente, também um extraordinário esforço de planejamento, que deve partir da reformulação do modelo de desenvolvimento e de uma compreensão clara das dificuldades que podem registrar-se no futuro, pela grande dependência que tem o setor externo das receitas do café e dos novos projetos de mineração. Pensar na abertura planejada seria; por exemplo: ter uma estratégia de transformação da indústria, com objetivos claros de curto e longo prazo e um adequado plano de financiamento; dispor de uma estratégia firme de diversificação de exportações, incluindo uma ação orientada para a busca de novos mercados, sem esquecer-se das grandes dificuldades originadas pelo forte protecionismo dos países industrializados às exportações dos países em desenvolvimento; contar com uma clara identificação dos conflitos sociais que podem surgir para conseguir os

objetivos da abertura e a correspondente estratégia para resolvê-los; além disso, deve ter-se uma clara estratégia para resolver o problema da dívida, que constitui o principal fator de instabilidade do setor externo e da economia em geral.

Conclui-se, finalmente, que a permanente encruzilhada que produz a continua contradição de objetivos, que um dia são e outro dia não são, obviamente diminui a capacidade do Estado para transformar-se no principal agente promotor de uma política de desenvolvimento e não se resolve com uma abertura abrupta. Pode-se, sim, pensar numa estratégia fundamentada num plano, ainda de abertura, para superar as diferentes contradições originadas, principalmente, pelo predomínio de medidas conjunturais e de curto prazo.

BIBLIOGRAFIA

ARANGO, Mariano. "La coyuntura cafetera actual" Economía colombiana No. 179, Bogotá, Marzo/86

ARBATOV, Alexander. Crisis de los precios en el mercado del petróleo Enfoque internacional. Bogotá, Abril de 1986.

ARENAS, Roberto. "Una política minera coherente" Economía colombiana No. 180-181, Bogotá, Abril-Mayo 1986

Asociación Bancaria de Colombia. Financiamiento Externo 1977, Banco de la República. Medellín, Junio 1977.

AGLIETA, Michel. Ruptura de um sistema Económico. BLUME Ediciones.

AVILA, Ricardo. "Saldo en Rojo." Semana No. 138-139, Bogotá 1984

AZUERO, Francisco. "Control de importaciones y sus efectos sobre la estructura industrial". Economía Colombiana No. 171. Bogotá, Julio de 1985.

BAER, Mónica, A Natureza Financeira da Crise. Programa Nacional de Pesquisa P.N.P.E. Rio de Janeiro 1985.

_____, M., LICHTENSZTEJN, S. Fondo Monetario Inter-nacional. Ed. Brasilense, São Paulo, 1987

BALLASA, Bella. "Evaluación de la protección arancelaria en los países Industrializados" CAVES Y JOHNSON. (ORGS) Ensayos de Economía Internacional. Amorrourtu Editore.

BALLASA, Bella. Et al E. Estructura de la protección en países en Desarrollo, BID, BIRF. CEMILA - México 1972.

_____ e BUENO, G., Kuczynsky, P., Simonsen, H. Hacia una renovación del crecimiento económico en Latinoamérica. El Colegio de México, Fundación Getulio Vargas, Institute for international economic, 1986

BANCO DE LA REPUBLICA. "El Banco de la República y el proceso de ajuste de la economía colombiana años 1985-1986", Revista Mensual No.717. Bogotá, Julio de 1985.

_____ "Colombia: deuda externa pública y privada" Revista Mensual No. 682. Bogotá, Agosto de 1984.

_____ "Lineamientos generales de la política de reestructuración y financiamiento", Revista Mensual No. 679. Bogotá, Junio de 1984.

_____ "La deuda externa en 1987 y el endeudamiento externo de Colombia y la situación de la región". Revista Mensual No. 718. Bogotá, Agosto de 1987.

_____ "La influencia de factores externos en la economía Colombiana". Revista Mensual. Bogotá, Marzo de 1986.

_____ "Implicaciones de la política económica de los países vecinos".
Revista Mensual. Bogotá, Agosto de 1986.

_____ Ensayos sobre Política Económica. Bogotá, varios números.

BANCO MUNDIAL. "Propuestas de política para fomentar el crecimiento en los países en desarrollo", Informe sobre el desarrollo mundial, 1986

_____ "Política comercial e industrialización" Informe sobre el desarrollo mundial, Julio 1987

_____ Informe sobre Colombia, 1984

_____ Informe del desarrollo Mundial 1984-1985-1986 1987.

BATISTA, Jr., Paulo Nogueira. Mito e realidade na dívida externa brasileira. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1983.

BARRERA, Cristina. "Economías nacionales y desarrollo fronterizo: una perspectiva binacional". Em Barrera, C. (Eds) Relaciones binacionales de Colombia con Venezuela y Ecuador. IEREC-CIDER, Bogotá, 1989.

BELLUZO e COUTINHO. (Orgs). Desenvolvimento capitalista no Brasil Ensaio sobre a Crise. Brasilense, São Paulo, 1984.

BELLUZO, LUIS GONZAGA. O Senhor e o Unicórnio. A Economia dos anos 80. Ed. Brasilense. São Paulo, 1984.

JARANO, Jesus A. "Industrialización y política económica". Colombia Hoy, (RUBLA, Mario, et al Siglo XXI, Bogotá, 1978

_____ "Anotaciones sobre los modelos de abertura.propósito del caso colombiano" Cuadernos de Economía. U. Nacional de Colombia. No. 3 y 4 Bogotá 1981.

BEJARANO, Jesus A., La economía colombiana en la década del70. CEREC. Bogotá, 1984.

_____ (COMP). Lecturas sobre Economía Colombiana Procultura. Bogotá, 1985.

BERRY, A. Política económica exterior de Colombia. Fedesarrollo. 1972.

_____ "Algunas implicaciones del poder de elite enel desarrollo económico de Colombia". DANE. Boletín Mensual de Estadística N 242. Septiembre de 1974.

BITAR, Sergio. "Política económica de Estados Unidos enLatinoamérica" Grupo Editorial Latinoamericano.

BLOCK, F. Los orígenes del desorden económico interna-internacional. Ed. F.C.E. México, 1980.

BOERSNER, D. Relaciones internacionales de Latinoamérica.Ed. Nueva Imágen, México, D.F., 1982.

CABALLERO, Eduardo, De la crisis del 30 a la del los 80, Asociación Bancaria de Colombia, Bogotá, 1985

CABRERA, G., Mauricio. (Ed). Inflación y política económica. Asociación Bancaria de Colombia, Bogotá, Agosto de 1980.

CARDONA, Martha. "El crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento a las exportaciones en Colombia", Revista planeación y desarrollo. Bogotá, Septiembre de 1977.

CARRIZOSA, Mauricio. "Inflación tasas de interes y financiación del sector cafetero" Primer simposio sobre financiamiento externo. Asociación Bancaria de Colombia. Medellín, Febrero de 1977.

CARVAJAL, M., Ernesto. "Causas del origen de la deuda" Ensayos Económicos. Vol. 3 No. 6, 1984.

CEPAL. Estudio económico de Latinoamérica. Años 1966 a 1987. Santiago, años correspondientes.

_____ Cuadernos Estadísticos. (vários números)

_____ IEGAN. Los problemas del desarrollo Latinoamericano y la crisis económica Mundial.

_____ Latinoamérica en la economía mundial. Ed. siglo XX I, México, 1987.

Boletín económico de Latinoamérica-Separata estadística
varios números.

_____ La política económica de Colombia en el período 1950 -1966.
Boletín económico de Latinoamérica (XII, 2) Octubre de 1967.

_____ Las empresas transnacionales en el desarrollo Colombiano.
Santiago de Chile, 1986.

_____ "Latinoamérica en la economía mundial: problemas y
perspectivas. Méjico. Ed. Siglo XXI 1987.

_____ Las empresas transnacionales en el desarrollo Colombiano.
Santiago de Chile, 1986.

CEPAL. "La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el
desarrollo Latinoamericano. Estudio Económico de América Latina 1970,
Santiago, 1971

CIE -Universidad de Antioquia, Lecturas de Economía. Medellín. Varios
Números.

_____ "Ecopetrol y la renta petrolera Económica colombiana No. 180-181
Sep. 1989

COUTINHO, Luciano y BELLUZO, Luis G. "O Desenvolvimento do capitalismo
avançado e a reorganização de economia mundial no pós-guerra", Belluzo, L. G.
e Coutinho, L. (ORGS). Desenvolvimento capitalista no Brasil - Ensaio sobre
a crise. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1982.

CHICA, Ricardo. El Desarrollo industrial colombiano 1958-1980 Desarrollo y Sociedad No. 12 septiembre de 1983.

DAJER, Ch. Crisis monetaria Internacional. Ed. Temis, Bogotá, 1973.

Departamento Nacional de Planeación (D.N.P.) "La economía colombiana 1950-1975. Revista de planeación y desarrollo, Octubre-Diciembre de 1977.

_____ Plan de desarrollo económico y social 1970-1973 Bogotá, 1970.

_____ Planes y programas de desarrollo, 1969-1972. Bogotá, 1968. Departamento Nacional de Planeación (D.N.P.) Plan para cerrar la Brecha. Bogotá, 1975.

_____ Plan de Integración Nacional. Bogotá, 1979.

_____ Plan cambio con equidad. Bogotá, 1983.

DAVIDOFF, Paulo. "Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos anos setenta". Em Belluzo y Coutinho (Org) Desenvolvimento capitalista no Brasil-Ensaio sobre a crise vol. 2. Ed. Brasiliense São Paulo, 1983.

DIAZ, Alejandro. Tendencia y fases de la economía Colombiana. Mimeo.

_____ El cambio de una política de sustitución de importaciones a una de promoción de exportaciones. Fedesarrollo. Bogotá, 1973. Mimeo.

_____ Las exportaciones menores en Colombia. Documento de trabajo No. 149 del economic growth center, Yale University. Julio de 1972.

_____ Foreing Trade Regims and Economic Development Colombia.
National Bureau of Economic research, 1976

_____ La economía colombiana y el comercio exterior en el período
1950-1970. FEDESARROLLO, Octubre de 1972. Mimeo.

DREKONJA, Gerhard. Retos de la política exterior de Colombia. Fondo Editorial
CEREC. Bogotá, 1983.

ECHAVARRIA, Juan J. "Las Exportaciones en el escenario internacional: una
estrategía exportadora para Colombia. Coyuntura económica. Julio de 1980.

_____ e GARAY, Jorge. "Un análisis preliminar de la actual política de
liberación de importaciones". Coyuntura Económica. Vol. IX No. 3.

_____ "Las Exportaciones en el escenario interna-internacional: Una
estrategía exportadora para Colombia?. Coyuntura economica No. 5. Julio de
1980.

_____ "Subsidio y tasa de cambio: análisis de las primeras medidas
del nuevo gobierno", Coyuntura económica. Octubre de 1982.

_____ La evolución de las exportaciones colombianas y sus
determinantes. Un análisis empírico. Coyuntura economica, Sep/82

FEDESARROLLO. Lecturas sobre desarrollo Económico Colombiano
Fedesarrollo, Bogotá, 1974.

FEDESARROLLO. Ensayos sobre historia económica de Colombia. Ed. Presencia, Bogotá, 1980.

FEDESARROLLO. Coyuntura económica. Bogotá, Varios números.

FFRENCH - DAVIS, Ricardo. Deuda externa y balanza de pagos de Latinoamérica - tendencias recientes y perspectivas. Estudios internacionales. Instituto de Estudios Internacionales (Santiago). Vol. 16 No. 62. Abril-Junio de 1983.

FFRENCH - DAVIS, Ricardo. Economía internacional teorías y políticas para el desarrollo. Méjico F.C.E. 1979.

_____ Las relaciones financieras externas su efecto en la economía Latinoamericana. F.C.E. Méjico, 1983.

_____ Intercambio y desarrollo. F.C.E. Méjico 1981.

_____ Más allá de la crisis de deuda. Grupo Editorial Latinoamericano

_____ e K. B. GRIFFIN. Comercio internacional y política de desarrollo económico. F.C.E. México, 1981

_____ Hacia un nuevo orden económico internacional: Tema de prioridad para América Latina. F.C.E. México, 1981

FERRER, Aldo. "La política exterior latinoamericana frente a la crisis. G.E.L.FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Estadísticas Financieras. ANUARIO. Varios números.

FLOREZ, Luis B. "El sector externo en los ciclos de la economía colombiana. Cuadernos de Economía No. 3. 1974.

GARAY, L. J. "La política de importaciones 1978-1982. Una Evaluación". Mimeo. Bogotá, 1982.

_____ Dinámica de ajuste y proceso de saneamiento económico en Colombia en la década de los 80. Ensayos sobre política económica No. 11. Bogotá, Junio de 1987

GARAY, L. J. Et al Análisis de la estructura de control a las importaciones en Colombia. Fedesarrollo. Agosto de 1974.

_____ Una metodología para el análisis empírico de sustitución de importaciones. Revista Planeación y desarrollo V. VIII.

GONZALEZ, P. Camilo (ORG). Colombia ante la deuda externa. CINEP. Bogotá, Julio de 1988.

GONZALEZ, Libardo. Contribución a la historia política de Colombia. La Carreta. Bogotá, 1985.

GOMEZ, Hernando. "Estimación de la demanda colombiana de importaciones de bienes intermediarios y de consumo en los años setenta". Ensayos de Política Económica No. 1

HELLEIMER M. "Manufacturas para exportación, empresas multinacionales y desarrollo económico". Comercio Exterior, Méjico, Noviembre 1973.

HERNANDEZ, Alberto "Posibilidad de una eventual modernización y expansión de la industria manufacturera". La industria colombiana en la década de los 90, Fescol, Bogotá, 1990

_____ e Hommes, Rudolf. "La bonanza cafetera: su distribución y manejo". Política económica externa de Colombia. Asociación Bancaria. Bogotá, 1978

HUGHES, Helen. "Las perspectivas del comercio internacional". Industrialización y política comercial en los 70. Banco Mundial Ed. Tecnos.

JARAMILLO, J. C. "El comportamiento del endeudamiento privado externo para la financiación de importaciones 1971-1977". Revista mensual Banco de la República, Marzo de 1988.

JUNGUITO, R. "Bases para una política agropecuaria" biblioteca Sae. Nueva alternativa para el Desarrollo, Tomo IV, Agosto de 1978.

_____ y CABALLERO, A. "Déficit fiscal, política monetaria y distribución del crédito", El mercado de capitales en Colombia. Banco de la República 1974.

_____ Economía cafetera colombiana. Bogotá. Fedesarrollo.

_____ "Plan Nacional de integración y financiación externa". Economía Colombiana No. 128. Bogotá, Agosto de 1980.

_____ Objetivos de la política cafetera en Colombia". Fedesarrollo
Mayo de 1974.

_____ "La agricultura colombiana en la década de los ochenta.
Fedesarrollo. Economía colombiana en la década de los 80, Ed. Persencia,
Bogotá, 1979

_____ "Colombia en el panorama del endeudamiento
de Latinoamérica". Nueva Frontera. Bogotá, Noviembre de 1987.

JUNGUITO, Nohra. Efectos de la inversión extranjera en la balanza de pagos.
UNIANDES Bogotá.

KALMANOVITZ, S. El desarrollo tardío del capitalismo, un enfoque crítico de la
teoría de la dependencia. Ed. Siglo Veintiuno, Bogotá, 1983.

_____ Economía y Nación. Una breve historia de Colombia CINEP.
Siglo XXI. Editores. Bogotá, 1986

_____ "De cambio con equidad a ajuste con crecimiento", Economía
Colombiana No. 166, Bogotá, Febrero de 1985.

LONDOÑO, Juan, "¿Un acuerdo sin formalidades?", Economía Colombiana
No. 167, Bogotá, Marzo de 1985

LEIBOVICH, José. "Los instrumentos de política cafetera cumplen bien sus
objetivos?" Economía Colombiana No. 179. Bogotá, Marzo de 1979.

LORA, Eduardo e OCAMPO, José. Estructura económica y política de ajuste y distribución de ingresos: La experiencia de los 80. LORA E. (ORG) Lectura de Macroeconomía Colombiana, Tercer Mundo, Bogotá, 1988

_____ Introducción a la macroeconomía colombiana. Tercer Mundo Editores - FEDESARROLLO, Bogotá, 1989

_____ Estructura económica y política de ajuste.

_____ Lectura de macroeconomía colombiana, Tercer mundo ed. FEDESARROLLO, Bogotá, 1989

_____ "Los problemas macroeconómicos de la bonanza". Economía Colombiana No. 179. Bogotá, Marzo de 1986.

LIHLE, Ian; SCITOVSKY, Tibor y SCOTT, Maurice. Indústria y comercio em algunos países en desarrollo. Méjico. F.C.E. 1975.

MALAN, Pedro Crecimiento Económico, Industrialização y Balança de Pagamentos dos anos 70-80. 1984.

_____ Teoría de Balanço de Pagamentos: Uma abordagem neo-monetarista. Pesquisa y planejamento Económico Vol. 7 No. 1. Abril 1977

_____ "Política Económica Externa e Industrialização em Brasil".

AN, Pedro y J.A. DA LUZ. "El desequilibrio do balanço de pagamentos: aspecto y perspectivas" Em Dionisio Dias Carneiro (Org) Brasil Dilema de tica Econômica. Ed. Campus.

ARTINEZ, A. La estructura arancelaria y las estrategias de industrialización Colombia 1950-1982, Ed. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1986.

_____ "Política minera e inversión extranjera: los contratos de Carbocol", Economía Colombiana No. 180-181, Bogotá, Abril-Mayo, 1986

MARTNER, Gonzalo, (ORG). Latinoamérica en el mundo del mañana. Editorial Nueva Sociedad UNITAR/PROFAL, Caracas, 1987.

_____ Latinoamérica hacia el 2.000. Editorial Nueva Sociedad UNITAR/PROFAL, Caracas, 1987.

MAULLIN, Richard. The Colombia I.M.F. Disagreement of November-December 1966, an interpretation of its place in Colombia politics, the naud corporation. Junho, 1967.

MISAS, Gabriel. "La liberación de importaciones en Colombia 1970-1979". presentado al simposio. La Economía Colombiana en los años ochenta Medellin, Octubre de 1980

_____ "Política de importaciones 1974-1982 y sus efectos sobre la estrategia industrial". Ponencia presentada em el Foro económico Nacional. Marzo de 1982.

MONTES, N., Fernando, 20 años de régimen de cambio y de comercio exterior. Banco de la República, Bogotá, 1987.

MONTES, Gabriel y CANDELO, Fernando. "El Crecimiento Industrial y la generación de empleo: Entre la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones. Planeación y Desarrollo V. XIII.

MONTES, LL., Gabriel. "El enfoque de la balanza de pagos: El caso de Colombia 1968-1980". Planeación y Desarrollo Vol. 14 No.2, Bogotá, Mayo-Agosto de 1982.

MORA, L. "Los nuevos incentivos a la inversión extranjera y la balanza de pagos", Economía Colombiana, No. 159. Bogotá, Julio de 1984.

MORAWETZ, David. Por qué el emperador no se viste con ropa Colombiana?. FEDESARROLLO, Bogotá, 1982.

MUSALEM, Alberto. "Demanda por dinero y balanza de pagos: la experiencia de Colombia 1950-1967. Fundación ROCKEFELLER, 1969.

_____ Dinero, Inflación y balanza de pagos. La experiencia de Colombia en la posguerra. Banco de la República. Bogotá, 1971.

NAVAS, S. Alberto. Política económica y sector externo. Banco Popular. Bogotá, 1980.

OCAMPO, José, A. "Evolución general del sector externo y lineamiento de política económica". INCOMEX, Bogotá, 1982

_____ "En defensa de la continuidad del régimen cambiario". Coyuntura Económica Marzo de 1983.

_____ Lecturas de economía cafetera. Terceiro Mundo Editores Fedesarrollo, Bogotá de 1987.

_____ (ORG) História económica de Colombia. Fedesarrollo, Bogotá, 1987.

_____ e REVEIZ, Edgar. "Bonanza cafetera y economía concertada", Desarrollo y Sociedad, Bogotá No. 2 Julio 1979.

_____ e LORA, Eduardo. Colombia y la deuda externa. Terceiro Mundo Editores - Fedesarrollo, Bogotá, 1988.

_____ e CABRERA, M. "Precios internacionales tipo decambio e inflación". Cabrera (Ed) Inflación y política económica. (ORG). Asociación Bancaria de Colombia, Agosto de 1980.

O CAMPO, J., A., La política económica en condiciones cambiantes del sector externo. Ensayos de política económica No. 2, Bogotá, Sep/1982

P ARDO, Rodrigo y TOKATLIAN, Juan El proceso de toma de decisiones en política internacional: el caso de Colombia. CEI. Bogotá 1987. Mimeo.

PARRA, Isidro (ORG). El intercambio comercial entre Colombia y Venezuela ANIF. Bogotá.

PECAUT, Daniel. Crónica de dos décadas de política Colombiana 1968-1988. Bogotá, Ed. Siglo XXI, Bogotá, 1983.

PERRY, Guillermo "Política cambiaria y de comercio exterior: revisión en la experiencia histórica y propuesta para la próxima década." La economía Colombiana en la década de los ochenta. FEDESARROLLO, Bogotá, Julio de 1978

_____ "El petróleo y la Economía Nacional: La necesidad de un fondo de estabilización petrolera", Nueva Frontera. Bogotá, Enero 16-22 de 1989.

_____ "A propósito de un debate." Soluciones a la crisis financiera de Ecopetrol. Economía Colombiana 180-181, Bogotá, Abril-Mayo, 1986

_____ e CABALLERO, C. "Ajuste del sector externo ante los ciclos de los precios del café".

_____ e JUNGUITO. "Política económica y endeudamiento externo en Colombia 1970-1980". Desarrollo y Sociedad No. 8 Bogotá.

PIZANO, Diego. "Política cafetera y política macroeconómica. Ensayos sobre Economía Cafetera No. 1, Bogotá, Octubre 1987

RANIS, Gustov and O'RROCH, Lourse. "Latin American and EastAsian Nic's: Development strategies compared". Duran, Esperanza (Ed). Latin America and the world recesion.

REVEIZ, Edgar (ORG). Deuda externa latino americana y proceso de ajuste, experiencias y perspectivas 1985.

RODRIGUEZ, L. H. Análisis descriptivo de las exportaciones Colombianas 1950-1980. CEDE, Bogotá, 1985.

ROSAS, Gabriel. "La nueva liberación de importaciones" Nueva Frontera No. 571. Bogotá, Febrero-Marzo de 1986.

RUIZ, H., Alvaro. "La competitividad de las exportaciones menores en el período 1975-1983 y el déficit de la balanza de pagos registrado entre 1980 y 1983. Planeación y Desarrollo Vol. 16 No. 2 y 3. Abril-Septiembre de 1984.

TAVARES, Ma. Concepção. "A Retomada da Hegemonia Norteamericana". UNICAMP. Mimeo, 1985.

_____ De la sustitución de importaciones al Capitalismo Financiero. F.C.E. Méjico.

_____ "Problemas de Industrialización avanzada en capitalismo tardío y periféricos". Enfoque, 1981.

TAVARES, Ma. Concepção, e SERRA, J. Más allá del estancaestancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente, Trimestre económico Vol. XXXIII (4). Méjico, Octubre- Diciembre de 1971.

TEGRINO, José e ELSON, R. A., "El crecimiento de las exportaciones menores y el sistema de fomento de las exportaciones en Colombia", Banco de la República, Bogotá, Junio de 1973

TENJO, Fernando e KALMANOVITS, Salomon, La política del gobierno de Betancourth: El sector financiero" Economía Colombiana No. 183, Bogotá, Julio de 1986

SAFFORD, Frank. "Brasil y Colombia dos economías Cafeteras". Economía Colombiana No. 154 - Bogotá.

SCHLOSS, Miguel e VINORD, Thomas. "Ajuste con crecimiento: La experiencia Colombiana", Finanza y Desarrollo. V.23, No.4, Washington, Dic de 1986

SARMIENTO P., Eduardo. Inflación, producción y comercio internacional. Procultura - Fedesarrollo, Bogotá, 1982.

_____ El endeudamiento externo en economías fluctuantes y segmentadas. Cerec - Fedesarrollo. Bogotá, 1985.

_____ Los nuevos desafíos del desarrollo. Fundamentos y Políticas. Tercer Mundo Editores - Ediciones UNIANDES. Bogotá, 1989.

VILLAREAL, J. "Reflexiones sobre la exportación de petróleo" Economía Colombiana No. 180-181, Bogotá, Abril-Mayo, 1986

WIESNER, Eduardo. "Reservas internacionales y política cambiaria". Financiamiento Externo 1977. Banco de la República y asociación Bancaria. Bogotá, 1977.

_____ "Devolución y mecanismo de ajuste en Colombia". Política económica Externa de Colombia. Asociación Bancaria, Bogotá, 1978

YOFFLER, D. "La estructura del proteccionismo moderno: Patrones pasados y perspectivas futuras".