

**University of Oxford Centre for Brazilian Studies**

**Working Paper Series**

Working Paper CBS-44-2003

**A AGENDA BRASILEIRA DE CRESCIMENTO DAS  
EXPORTAÇÕES: PRINCIPAIS QUESTÕES**

by

**Lia Valls Pereira**

**Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro**

# A AGENDA BRASILEIRA DE CRESCIMENTO DAS EXPORTAÇÕES: PRINCIPAIS QUESTÕES

*Lia Valls Pereira*\*

(Esse trabalho foi apresentado no workshop "Towards a new export promotion agenda in Brazil", em 14 de março de 2003 no Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford.)

## **Abstract**

There is a consensus that Brazilian exports must increase significantly to assure a reasonable account deficit/GDP ratio. The devaluation of Brazilian currency in 1999 eliminated one of the sources of increasing trade balance deficits. In 2002, Brazil's trade balance registered a surplus of US\$ 13.130 billion, which can be explained by a 3.7% increase in exports and a 15% contraction in imports. The paper aims to analyse in broad terms the recent debate about export policies in Brazil. First, it presents some general indicators that suggest a weak export performance during the nineties. Second, it analyses alternate policy strategies. Although there is no lack of proposals or analyses concerning Brazilian export performance, recent experience suggests that the lack of a well-organized institutional framework makes it difficult to define priorities and implement policies. Moreover, there is no consensus with respect to some proposals, specially the role of trade agreements (FTAA and European Union-Mercosul free trade agreement) as a means to increase Brazilian exports. Finally, it argues that there are no short-term solutions to assure a rapid and sustainable significant growth of Brazilian exports. Technological upgrading, a solid institutional framework, marketing strategies, government support to disseminate information about market and product opportunities are some of the strategies that must be pursued in a permanent and systematic way. However, the link between the debate about Brazil's external vulnerability and trade balance results often leads policy-makers to subordinate the logic of export promotion policies to a macroeconomic question. This is the challenge that the new government must face in order to establish a medium and long term policy of export promotion.

## **Sumário**

É consensual que as exportações brasileiras precisam aumentar significativamente para que seja assegurada uma razão déficit/PIB satisfatória e estável. A desvalorização da moeda brasileira em 1999 eliminou uma das fontes dos déficits crescentes da década de 90. No ano 2002, a balança comercial

---

\* Especialista em Análise Econômica da Fundação Getulio Vargas e Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

brasileira registrou um superávit de US\$ 13,130 bilhões derivado de um aumento de exportações de 3,7% e uma queda nas importações de 15%. Esse artigo visa analisar, em termos gerais, o recente debate sobre políticas de exportações no Brasil. Inicialmente, são apresentados alguns indicadores gerais que sugeririam um fraco desempenho das exportações brasileiras durante a década de 90. Em seguida, são analisadas estratégias alternativas das políticas de exportações. É observado que não há falta de propostas ou diagnósticos em relação ao desempenho exportador. No entanto, a ausência de um arcabouço institucional bem definido dificulta a definição de prioridades e a implementação de políticas. Em adição, algumas propostas são objeto de grandes controvérsias, como a do papel dos acordos preferenciais de livre comércio (Alca e o acordo Mercosul-União Européia) na busca de aumento das exportações do Brasil. Finalmente, é argumentado que não existem soluções de curto prazo que assegurem um crescimento rápido e sustentável das exportações brasileiras. *Upgrading* tecnológico, a construção de um arcabouço institucional estável, criação de novos canais de comercialização, apoio governamental na disseminação de informações sobre oportunidades de mercados/produtos são algumas das estratégias que devem ser perseguidas de forma permanente e sistemática. No entanto, a relação do debate entre a vulnerabilidade externa do Brasil e os resultados da balança comercial levam muitas vezes a que a política econômica subordine a lógica da promoção às exportações à questão macroeconômica. Esse é um dos desafios que o novo governo deve enfrentar para que se defina uma política de médio e longo prazo na promoção às exportações.

## **Introdução.**

A afirmação de que o Brasil precisa aumentar significativamente as suas exportações foi um tema ressaltado por todos os principais candidatos na campanha presidencial de 2002. Essa mesma proposição é unânime entre economistas brasileiros. Há, entretanto, uma diversidade de diagnósticos para explicar o que seria o fraco desempenho das exportações brasileira nos últimos anos.

O presente texto visa apresentar as principais questões que tem dominado o debate recente sobre a política de promoção às exportações no Brasil. O texto está organizado da seguinte forma. Na primeira seção, é descrita uma breve evolução das exportações brasileiras. Destacam-se alguns aspectos usualmente ressaltados que evidenciarão o fraco desempenho das exportações, no período pós 1990. A segunda seção analisa os principais temas que dominam o debate sobre as estratégias para aumentar as exportações brasileiras. E, a terceira seção conclui o texto.

Ressalta-se que o texto não pretende discutir as questões analisadas, do ponto de vista teórico. A concepção básica é apresentar um mapeamento do debate brasileiro que sugere a necessidade de um aprofundamento da agenda de pesquisas sobre a política de promoção às exportações no Brasil.

### **1. A Prioridade do Crescimento das Exportações Brasileiras.**

A principal razão que explica a unanimidade sobre a necessidade de que “é preciso aumentar as exportações brasileiras” está relacionada ao tema da “vulnerabilidade externa” expressa na relação passivo externo/PIB (produto interno bruto). As crises nos mercados emergentes da década de 90 e as dificuldades para o financiamento do déficit em transações correntes da balança de pagamentos do Brasil levaram ao tema da prioridade de expansão das exportações. Nesse caso estão incluídos os que defendem políticas de restrições à entrada de capital, políticas de restrição às importações e os que consideram desejável a preservação da abertura comercial e financeira dos anos 90. O tema

em comum é que o aumento das exportações atenua restrições cambiais em relação ao crescimento do país.

### 1.1. A Questão da Vulnerabilidade Externa.

Aumentar as exportações não é uma prioridade nova na agenda da política econômica brasileira. Esse tema esteve presente no início da década de 70 e, em especial, a partir da crise do petróleo de 1973. Substituir importações e aumentar as exportações era uma forma de garantir um crescimento autárquico que “livrasse o país” das restrições cambiais sobre o crescimento econômico.

As políticas da década de 70 foram pautadas na implementação de programas que visavam a diversificação da pauta exportadora através da concessão de uma série de subsídios de caráter fiscal e creditício. O resultado mais visível dessa política foi o aumento da participação de produtos manufaturados na pauta de exportações da ordem de 15%, em 1970 para 45%, em 1980. Nesse período, os resultados da balança comercial foram negativos, exceto nos anos de 1973 e 1977. Os déficits eram atribuídos, entretanto, à dependência de importações, em especial do petróleo e bens de capital. O desempenho das exportações era considerado satisfatório. Entre 1970/1980 as exportações brasileiras cresceram a uma média anual de 22,1%, acima da média das exportações mundiais — cerca de 20%<sup>1</sup>.

Na década de 80, o tema principal da política de comércio exterior passou a ser a produção de superávites comerciais, dadas às restrições associadas à questão da dívida externa. O crescimento anual médio das exportações brasileiras foi 4,5%, entre 1980/1990, enquanto o crescimento das exportações mundiais foi de 5,8%. A balança comercial registrou superávites em todo o período de 1981 a 1990. Em 1988, o saldo comercial atingiu o valor de US\$ 19,184 bilhões de dólares.

---

<sup>1</sup> Dados da Organização Mundial do Comércio.

A produção de superávites comerciais foi fruto, em parte, de maiores restrições às importações e a intensificação de programas de subsídios às exportações. Essa diretriz da política governamental passou a ser questionada, em especial a partir de meados da década de 80. Restrições orçamentárias tornavam difíceis a sustentação de programas pautados em renúncia fiscal e/ou concessões de créditos subsidiados. Demandas no plano internacional sugeriam que a permanência dos programas de subsídios do governo brasileiro teria vida curta. Num primeiro momento, essa questão foi expressa pela abertura de um grande número de investigações sobre práticas de subsídios praticadas pelo governo brasileiro nas suas exportações para os Estados Unidos<sup>2</sup>. Depois, durante as negociações da Rodada Uruguai foi ficando cada vez mais claro que diversos incentivos que faziam parte do programa de exportações brasileiras não seriam mais aceitos pelas regras do comércio mundial.

O início da década de 90 na economia brasileira foi marcado por um cenário de instabilidade macroeconômica associado ao processo de aceleração da taxa de inflação. Do ponto de vista da política de comércio exterior, o principal resultado foi o programa da Reforma Tarifária de 1990, que reduziu as tarifas de importações de uma média de 45% para 14% num prazo de quatro anos, além de eliminar a proibição de importações de alguns bens duráveis, como automóveis. Do ponto de vista da política governamental, o crescimento das exportações seria fruto das reformas que reduzissem o “custo Brasil” identificado com temas tributários, encargos trabalhistas, infra-estrutura, além dos benefícios da liberalização tarifária.

As exportações brasileiras cresceram a uma média anual de 8,5%, entre 1990/1994, superando o valor registrado de 4,5% entre 1980/1990. No entanto, esse período coincide com o processo de desgravação tarifária no comércio intra-regional do Mercosul. Em adição, enquanto na Argentina era mantida uma taxa de

---

<sup>2</sup> O grande número de investigações em relação às exportações brasileiras na primeira década de 80 está associado principalmente às exportações de produtos siderúrgicos. A demanda por proteção da indústria siderúrgica norte-americana era uma questão que envolvia problemas estruturais de competitividade do setor e não estavam relacionados a uma fonte específica de importações. No entanto, as práticas de subsídios apontadas nas investigações pelo governo norte-americano sinalizavam um questionamento do programa geral de promoção às exportações brasileiras.

câmbio fixa nominal em relação ao dólar, no Brasil a política cambial era de desvalorização nominal para manutenção de um câmbio fixo em termos reais. Esses dois fatores — a desgravação tarifária e a assimetria cambial — levaram a um aumento de 45%, em termos de média anual, das exportações brasileiras para o Mercosul. Logo, excluindo o Mercosul, as exportações brasileiras aumentaram a uma taxa de 5,7%. Excluindo também as exportações para o Mercosul, a participação das exportações brasileiras no comércio mundial se manteve inalterada com um percentual de 0,89%. No entanto, a contínua produção de superávites comerciais acima de US\$ 10 bilhões, entre 1990/1994 relegava o tema da promoção das exportações a um segundo plano.

Entre 1994/1998, as exportações brasileiras cresceram a uma média anual de 4,1% e as exportações mundiais a uma taxa de 6,3%. A abertura comercial e a administração de um sistema de bandas cambiais levaram a uma reversão dos resultados da balança comercial. A partir de 1995, déficits comerciais são registrados atingindo as cifras de US\$ 6,7 e US\$ 6,5 bilhões em 1997 e 1998, respectivamente.

O tema das exportações não esteve ausente da agenda governamental. A crise mexicana no final de 1994 sinalizou que a oferta de capital externo para financiamento dos déficits em transações correntes não podia ser considerada como uma variável estável. Sob esse prisma, a piora na balança comercial, a partir da implementação do plano da política de bandas cambiais de julho de 1994, passou a fazer parte do debate sobre os rumos da política de exportações. Em 1998, o governo anuncia o Program Especial de Exportações que visava dobrar as exportações em 5 anos, o que significava que essas deveriam atingir US\$ 100 bilhões, em 2002.

Em janeiro de 1999, a taxa de câmbio passa a operar sob um sistema de câmbio livre. Considerando a base julho de 1994, a moeda brasileira se desvaloriza em termos reais em relação dólar em 27%, no ano de 1999. Os déficits comerciais caem. Em 2001, a balança comercial registra um superávit de US\$ 2,651 bilhões e de US\$ 13,130 bilhões, em 2002.

A melhora da balança comercial não foi fruto, entretanto, de um significativo aumento das exportações. Comparando os anos de 2002 e 2001, as exportações aumentaram em 3,67% e as importações declinaram em 15,01%. Em termos de valor, as exportações foram de US\$ 60,362 bilhões.

É importante ressaltar que a ênfase conferida ao incremento das exportações no debate brasileiro tendeu a crescer com as crises que ocorreram associadas ao tema dos fluxos de capitais externos, em especial, a partir de 1998.

Ao longo da década de 90, composição da conta de capital se modifica, registrando a predominância dos fluxos de investimentos diretos. Em 1994, os investimentos diretos líquidos somavam US\$ 1,5 bilhões e os investimentos em portfólio US\$ 50,6 bilhões. Entre 1995/1998 as médias anuais desses fluxos passam respectivamente para US\$ 14,6 bilhões e US\$ 15,4 bilhões e no período de 1999/2001 para US\$ 27,4 bilhões e US\$ 3,6 bilhões. Os fluxos de financiamento líquido (bônus, *commercial papers* e empréstimos bancários) tenderam a registrar saldos negativos ao longo da década. Mesmo que o capital de curto prazo não representasse a maior parte dos fluxos da conta de capital, serviu, em grande medida, para financiar tanto para o governo como para o setor privado suas posições de débito. Dessa forma o país também ficou exposto ao comportamento volátil do capital de curto prazo.

Soihet (2002) estima quantitativamente os principais determinantes dos fluxos de capital no Brasil, entre 1990 e 2000. Conclui que para os investimentos de curto prazo, o diferencial de juros (a paridade coberta de juros) e o efeito contágio são os elementos determinantes. Logo a cada piora no cenário externo, o governo eleva juros para assegurar as vendas de seus títulos. Nesse caso não interessam os fundamentos macroeconômicos. Na análise dos capitais de médio e longo prazo, são os fundamentos macroeconômicos, além da legislação interna que possuem um peso maior. Os resultados apenas confirmam a hipótese do comportamento especulativo do capital de curto prazo.

O caso brasileiro evidenciaria que o mero acesso aos fluxos de capitais de curto prazo não auxiliaram na solução das questões de longo prazo do



financiamento, como até certo ponto agravaram a vulnerabilidade do país. Esse consenso explica porque o tema da produção de superávites comerciais passou novamente a fazer parte da agenda do governo.

O diagnóstico da vulnerabilidade não desconsidera que, em termos macroeconômicos, a razão do déficit estrutural crônico em transações correntes da balança de pagamentos do país deriva de uma baixa taxa de poupança doméstica. Essa, porém, é uma meta que remete a questões sobre o histórico das condições macroeconômicas do país, reforma fiscal, sistema financeiro e distribuição de renda, entre outras. No curto e médio prazo, o crescimento das exportações de mercadorias é entendido como essencial para a manutenção de uma relação estável entre o déficit em transações correntes e o PIB.

## 1.2. O Desempenho Recente das Exportações Brasileiras.

No debate sobre as exportações brasileiras, alguns aspectos são usualmente ressaltados visando apontar a relativa fragilidade da pauta. Nesta subseção descrevem-se os principais.

### *A Participação das Exportações Brasileiras no Comércio Mundial.*

No ano de 1970, a participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais foi de 0,91% e, em 2001 de 0,97%<sup>3</sup>. Analisando-se, porém a média da participação das exportações brasileiras há uma queda na década de 90. Entre 1980/89, a média foi de 1,21%, cai para 0,97% (1990/94) e para 0,92% no período de 1995/2002. Em 2002, o Brasil foi o vigésimo sexto principal exportador mundial.

O desempenho das exportações agrícolas brasileiras no comércio mundial apresentou resultados positivos. O país aumentou a sua participação de 2,36% para 3,37% entre 1990 e 2001, mantendo de forma geral a sua quarta posição de

---

<sup>3</sup> Os dados sobre a participação das exportações brasileiras no comércio mundial são da Organização Mundial do Comércio.

maior exportado mundial de produtos agrícolas. No entanto, as exportações de produtos agrícolas apresentam uma tendência declinante no comércio mundial, caindo a sua participação de 12,2% para 9,1%, entre 1990 e 2001.

As exportações de manufaturas explicaram 74,8% das exportações mundiais, em 2001. Logo, o aumento das exportações brasileiras pressupõe um maior dinamismo desses fluxos. Os resultados mostram que o incremento da participação das exportações brasileiras tem sido pequeno. Essa variou ao longo dos últimos anos de 0,67% (1990), 0,66% (1995), 0,68% (2000) e 0,69% (2001).

A questão não é apenas o fato da participação brasileira ter sido relativamente estável. Em 1990, o Brasil era o décimo segundo colocado na lista dos principais exportadores de manufaturas, segundo a Organização Mundial do Comércio (OMC). No ano 2000, essa posição cai para o décimo sete lugar e no ano de 2001 sobe para o décimo quinto lugar. A mudança de posição do Brasil no *ranking* dos principais exportadores mundiais deve-se, principalmente a entrada de novos concorrentes e ou ao melhor desempenho de alguns países em desenvolvimento. Assim, a Coréia do Sul, embora se mantendo na sétima posição entre os principais exportadores, aumentou a sua participação nas exportações mundiais de 2,53% para 3,03%, entre 1990 e 2001. No mesmo período, a participação das exportações mexicanas cresceu de 1,12% para 3,01%.

Alguns resultados setoriais mostram, de forma geral, a perda de posições do Brasil no comércio mundial.

Na pauta brasileira de exportações, seguindo a classificação da SITC ao nível de dois dígitos, (*Standard International Trade Classification*), o grupo de veículos automóveis, tratores, partes e peças (*automotive products*) registraram a maior participação na pauta com o percentual de 7.09%, em 2002. Segundo dados da OMC, a participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais desse grupo cresceu de 0,6% para 0,9%, entre 1990 e 2001. No *ranking* dos principais exportadores, entretanto, o Brasil passou de sétimo para nono lugar. Alguns países em desenvolvimento registraram ganhos expressivos em suas

participações no comércio mundial. Um exemplo é o México que registrou um aumento de 1,5% para 5,4% e, o outro, a Coréia do Sul — de 0,7% para 2,7%.

O segundo principal grupo de exportações brasileiras, com um percentual de 6,4%, foram os produtos manufaturados de ferro e aço (*iron and steel products*). Novamente segundo os dados da OMC, a participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais, após terem aumentado de 1,1% para 3,4%, entre 1980 e 1990, caíram para 2,4%, em 2001. O Brasil que era o quarto maior exportador mundial desses produtos, em 1990, passou para o nono lugar, em 2001.

As exportações de máquinas para escritórios e equipamentos de telecomunicações (*office machines and telecom equipments*) constituem um dos setores de maior crescimento no comércio mundial. A participação das exportações desses produtos no comércio mundial aumentou de 8,8% para 13,8%, entre 1990 e 2001. No Brasil, a participação desses produtos no total das exportações do país passou de 2,2% para 4,1%, no mesmo período. No comércio mundial o aumento das exportações brasileiras foi pequeno, de 0,2% para 0,3%, entre 1990 e 2001. Em adição, o país passou do décimo sétimo principal exportador para o décimo nono exportador.

Esses são dados gerais e não visam apresentar uma análise detalhada sobre o tema da competitividade dos produtos brasileiros no comércio mundial. O objetivo é ressaltar um dos aspectos que integram a agenda sobre o desempenho das exportações brasileiras na década de 90. Os ganhos das exportações brasileiras estariam associados principalmente a produtos agrícolas. No conjunto dos produtos manufaturados, mesmo nos casos em que há um pequeno aumento da participação no comércio mundial, há perda de posição no *ranking* dos principais exportadores mundiais.

Um outro aspecto usualmente citado no debate brasileiro é a perda de dinamismo das exportações brasileiras. Dinamismo é entendido como a participação crescente nos fluxos com demanda de importações crescentes no

comércio mundial<sup>4</sup>. Segundo estudo do IEDI (2000), os setores de demanda crescente no comércio mundial participaram em 1991-1994 com 52% das exportações totais do Brasil e com 36%, em 1994-1998.

#### *A Estrutura da Pauta de Exportações Brasileiras.*

Os principais aspectos da pauta brasileira de exportações que sugerem o “fraco dinamismo” das exportações brasileiras destacados no debate brasileiro são os seguintes.

O primeiro refere-se ao tema da concentração da pauta brasileira de exportações em termos de produtos. Noventa produtos explicaram 82% das exportações do país, em 2002<sup>5</sup>. Vinte cinco produtos apresentaram participações acima de 1% e corresponderam a 52% da pauta. Minério de ferro e soja concentrada somaram uma participação de 10,7%. O principal terceiro produto de exportação foram aviões com participação de 3,8%.

A concentração da pauta por produtos foi também registrada na maioria dos principais mercados de destino das exportações. Dez produtos explicam mais do 98% das exportações em cada um dos vinte principais mercados de destino das exportações brasileiras<sup>6</sup>. A única exceção foi o mercado dos Estados Unidos, onde os dez principais produtos apresentaram um percentual de 87%<sup>7</sup>.

Guimarães (2002) analisa a concentração da pauta de exportações, a partir de 6 dígitos do Sistema Harmonizado, comparando a média dos resultados dos anos de 1995/1996 com a média de 2000/2001, por mercado de destino. É utilizado um índice simples de mensuração da concentração — Herfindal — que

---

<sup>4</sup> Essa definição de dinamismo está presente nas análises da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina). A idéia básica é que o crescimento das exportações de um país depende da sua participação nos fluxos de demanda crescente importações no comércio mundial, independente do tipo de produto.

<sup>5</sup> Qualquer análise de concentração depende da classificação de produtos adotada. Aqui os dados se pautam na divulgação dos dados sobre as principais exportações brasileiras pela Secretaria de Comércio Exterior Brasileira ao nível de 4 dígitos do Sistema Harmonizado.

<sup>6</sup> Os vinte mercados explicaram 75% do total exportado no ano de 2002.

<sup>7</sup> A consideração dos dados em apenas um ano pode ser criticada. No entanto, a característica da concentração da pauta brasileira nos mercados é também observada ao longo do tempo.

varia de 0 a 1<sup>8</sup>. Quanto maior o índice, maior o grau de concentração. Os resultados mostram que os índices de concentração aumentaram em todos os mercados. No caso do Nafta (*North American Free Trade Agreement*), o índice passou de 0.14 para 0.44, para a União Européia de 0.12 para 0.21, para os países da Aladi (Associação Latino Americana de Integração) de 0,12 para 0,13, para o Mercosul de 0,19 para 0,11 e para a Ásia se manteve estável em 0,41.

Logo, a conclusão geral no debate brasileiro é a necessidade de diversificação da pauta exportadora em termos de produtos.

O segundo tema refere-se ao tipo de produtos exportados. O tema da concentração da pauta em termos de produtos é interpretada, como uma fragilidade da pauta de exportações do país associada ao conteúdo seja por intensidade de fatores e/ou tecnológico das exportações brasileiras. As exportações brasileiras são majoritariamente pautadas em recursos intensivos em recursos naturais e mão de obra. No entanto, o uso intensivo de recursos naturais se acompanhado de um intensivo de altas tecnologias asseguraria ao país um alto valor adicionado nas exportações<sup>9</sup>. Guimarães (2002), utilizando a metodologia proposta por Pavitt (1984) e adotada com modificações pela OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico), conclui que as exportações de baixo teor tecnológico dominam as exportações brasileiras. Ressalta, porém, que para os países da Aladi, entre 1995 e 2001, o crescimento das exportações foi concentrado em produtos de alta tecnologia.

Nesse caso é concluído que a diversificação da pauta em termos de produtos deve ser acompanhada pela incorporação de produtos de maior intensidade tecnológica.

O terceiro tema refere-se a estrutura da pauta brasileira de exportações por mercados de destino. O Brasil é usualmente classificado como um *global trader*. No ano de 2002, as exportações brasileiras, em termos de participação, foram destinadas para: Estados Unidos (25,4%); União Européia (25%); Aladi (16,4%,

---

<sup>8</sup> A fórmula do índice é:  $\sum (h_i)^2$ , onde  $h_i$  é a participação do produto exportado na exportação total.

<sup>9</sup> O exemplo do café é sempre citado. O Brasil é um grande exportador de café cru em grão, mas importa o produto industrializado para “café expresso”.

sendo 5,5% para o Mercosul); Ásia (14,6%); e, demais regiões (18,6%). Se forem somadas as participações para a Aladi e os Estados Unidos, o percentual foi de 41,8%.

O papel de *global trader* não é refletido em termos de composição da pauta por mercado de destino. A pauta de exportações para o mercado Aladi e os Estados Unidos é predominantemente de produtos manufaturados, cerca de 90% e 70%, respectivamente. E, para a União Européia e a Ásia predominam produtos básicos, cerca de 45%.

O debate, nesse caso, inclui dois aspectos. Um é a necessidade de diversificar a pauta de produtos nos mercados de exportações. E, outro está associado ao tema das estratégias de acesso a mercados — a agenda brasileira de acordos comerciais. Como será analisado na próxima seção há pouco consenso quanto aos benefícios/custos sobre a realização desses acordos.

Por último, é destacado o tema da pequena base exportadora do país, em termos de empresas. No ano 2002, 250 empresas explicaram 62% do total das exportações brasileiras.

## **2. As Diretrizes da Política de Promoção às Exportações.**

Nos anos 70 e meados da década de 80, a promoção de exportações era pautada na criação de um viés exportador via concessão de subsídios fiscais e creditícios e a garantia de um câmbio real via a política de minidesvalorizações cambiais. Sob esses prismas, o estímulo às exportações era função, em grande medida, das mudanças provocadas nos preços relativos via os instrumentos utilizados.

Restrições orçamentárias e pressões internacionais levaram ao abandono dessa política, a partir do final da década de 80. Em adição, a adoção da política de bandas cambiais, a partir de 1994, marcou o término da lógica da política de promoção das exportações das duas últimas décadas.

Qual passou a ser a concepção dominante na política governamental em relação a política de exportações, em especial, até 1998?

A queda nas barreiras às importações, a estabilidade macroeconômica e o aumento da produtividade via a implementação das reformas para a redução do “custo Brasil” assegurariam o aumento das exportações. Era suposto que políticas horizontais, como a melhora da infra-estrutura, seriam suficientes. Propostas de políticas verticais que demandassem incentivos setoriais eram identificadas como concessão de subsídios e, logo, ineficientes<sup>10</sup>.

Não se discute aqui o quanto foi cumprido em relação a agenda de redução do “custo Brasil”. O principal ponto no debate específico sobre o desempenho exportador foi a constatação de que aumentos de produtividade da década de 90 não se traduziram em aumentos significativos de exportações<sup>11</sup>.

Como antes analisado, as crises da economia brasileira e sua relação com o tema da vulnerabilidade externa levaram a que a questão da promoção de exportações passasse a ser considerada prioritária. Os temas da redução do “custo Brasil” continuaram na pauta. Redução de tributação, queda na taxa de juros, mudanças na legislação trabalhista são itens permanentes na pauta de demanda dos setores empresariais. No entanto, esses são temas que abrangem o debate geral sobre as reformas estruturais da economia brasileira. Aqui, interessa ressaltar, algumas questões que fazem parte do debate brasileiro e estão direcionadas especificamente para o tema do aumento das exportações brasileiras<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Na literatura teórica do comércio internacional, a concepção dominante é a de que o governo, na maior parte dos casos, não possui informações suficientes para escolher os potenciais setores que irão sobreviver no comércio mundial, após o término de políticas de subsídios. No debate brasileiro sobre a política governamental, esse tema estava também associado a idéia de que escolhas setoriais acabavam por serem ditadas por pressões políticas — um tema da economia política de proteção. O aprisionamento do Estado por interesses privados foi um tema constante no debate sobre o término do modelo de substituição de importações.

<sup>11</sup> Segundo Bonneli (2001), a produtividade da mão de obra chegou a crescer 16% , em 1997.

<sup>12</sup> As considerações apresentadas são em parte pautadas no livro *Desafio das Exportações* (org. A. Pinheiro, R. Markwald e L. Valls Pereira) a partir de um trabalho realizado pela Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior e a Fundação Getulio Vargas para o Bndes (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), órgão do governo federal.

## 2.1. O Papel das Firms na Política de Exportações Brasileiras.

*A primeira questão refere-se ao aumento da base exportadora via a incorporação de novas empresas, em especial, pequenas empresas.*

O diagnóstico de que é preciso aumentar o número de empresas exportadoras deriva da constatação de que no universo das empresas brasileiras, apenas 0,7% desenvolvem atividades de exportações, dados do ano 2000. No entanto, segundo Markwald (2002) esse resultado varia por tamanho de empresa e tipo de atividade. Selecionando somente empresas industriais, o percentual passa para 4,36%. No caso de atividades de serviços, o valor é de 0,07% e de atividades agropecuárias de 0,14%. A desagregação por tamanho de empresa do setor industrial mostra que 86,5% das empresas de grande porte são exportadoras, enquanto esse percentual é de 40,6% para empresas de médio porte, 12,4% para as de pequeno porte e 1,4% para microempresas<sup>13</sup>. Registra-se que as micro empresas constituem 84% do universo das empresas industriais.

O quadro acima sugeriria a necessidade de políticas que incentivassem a entrada de novas empresas, em especial as de menor porte. O estudo de Markwald mostra, entretanto, que entre 1990 e 2001, o número total de empresas passou de 8.357 para 16.821. Em média, 3.350 empresas novas foram incorporadas anualmente no período analisado, contribuindo cerca de 2% para o aumento anual das exportações. No entanto, a taxa de evasão de empresas (2600 por ano) ano seria alta também. O autor então analisa o perfil das empresas iniciantes que desistem e/ou permanecem na atividade exportadora<sup>14</sup>.

As micro e pequenas empresas explicam 92% das empresas classificadas como desistentes e 79% das empresas que permanecem. Logo, segundo o autor deve se discutir no caso brasileiro não tanto o tema de incentivos a entrada de novas firmas, mas medidas que assegurem a permanência dessas empresas. Isso requer programas que normalmente não estavam na pauta prioritária da política

---

<sup>13</sup> A definição do tamanho da empresa é pautado no número de empregados. Microempresas são as que possuem até 19 empregados.

<sup>14</sup> A comparação é feita entre a média dos anos de 1994/1997 e 2000.



de comércio exterior, que incluem disseminação de informações e assistência técnica em promoção de produtos em mercados externos.

De forma geral, entretanto, não é esperado que a incorporação de forma permanente das micro e pequenas empresas na base exportadora seja suficiente para assegurar um aumento significativo das exportações brasileiras. Lembra-se que mais de 80% das exportações brasileiras são realizadas por grandes empresas. No entanto, a experiência de participação no comércio internacional seria uma forma de incentivar a busca por maior eficiência e melhorias tecnológicas. Nesse contexto, propostas de articulação das empresas de empresas nacionais de pequeno porte através de *clusters* tecnológicos ou outras formas de associação permitiria uma efetiva melhora da qualidade da oferta exportadora brasileira (Guimarães 2002).

*Uma segunda questão é o aumento do valor adicionado das exportações através da incorporação de produtos intensivos em tecnologia.* Seguindo a classificação da OCDE, o percentual de exportações intensivas em tecnologia média alta e alta aumentaram de 30,1% para 39,4% nas empresas que registraram uma média anual de crescimento de 8%, entre 1996/2000. Já para as empresas que experimentaram queda no valor exportado, esse percentual caiu de 20,8% para 17,9% (Markwald 2002). Logo, esses resultados gerais apenas confirmam o esperado — o conteúdo tecnológico é um fator importante nas exportações e os índices brasileiros ainda são relativamente baixos.

Tigre (2002) chama a atenção que no Brasil as políticas tecnológicas estão de forma geral desvinculadas das políticas comerciais e industriais. Da mesma forma a política de exportações ignora o tema tecnológico. Segundo o autor, a ênfase deveria estar voltada para políticas de inovação que visem solucionar questões específicas e que considerem as características geográficas regionais. Exemplos bem sucedidos geram a possibilidade de se explorar vantagens no mercado internacional<sup>15</sup>. Outro ponto importante é a difusão de informações para a melhoria de tecnologias industriais básicas através do controle de normas técnicas

---

<sup>15</sup> Os exemplos citados pelo autor são: tecnologia de águas profundas para a exploração do petróleo, a produção agrícola no Cerrado, os aviões da Embraer.

e de qualidade, que também auxiliaria a criação de vantagens competitivas no mercado internacional.

O ponto básico de Tigre é, portanto, que um programa de exportações associado a tecnologia não se pauta na escolha de setores industriais. É através de um trabalho conjunto governo e empresa na busca por soluções inovadoras e/ou na assistência técnica na conformação das regras tecnológicas pelas firmas. Como deverá ser desenhada essa política é um tema em aberto.

Essa não é a única proposta em termos de aumento do valor adicionado da pauta de exportações. A abertura comercial teria levado a um processo de “perda de densidade” de algumas cadeias produtivas devido a substituição de produtos domésticos por importados. Um exemplo seria do complexo eletro-eletrônico. Nesse caso estimular a produção local é uma forma de assegurar maior valor adicionado. O Bndes através de políticas de financiamento já tem realizado iniciativas em relação ao setor de telecomunicações e o eletro-eletrônico. Os resultados, entretanto, ainda não são conclusivos (Veiga 2002).

A ênfase conferida ao tema das cadeias produtivas remete ao do comércio intra-indústria e intra-firma<sup>16</sup>. Segundo Baumann (2002), o número de setores com índice de comércio intra-indústria acima de 40% passou de 33% para 44% entre 1991 e 1999. Em adição, o comércio intra-firma aumentou de 20% para 38%, entre 1995 e 2000. Ambos os tipos de comércio seriam menos sensíveis a políticas de estímulo às exportações via preços. Ao mesmo tempo esse comércio tende a englobar produtos que se caracterizam por ganhos via economias de escala<sup>17</sup>.

No plano do comércio intra-indústria, o fortalecimento das indústrias domésticas requer políticas de inovações que assegurem a introdução de novos produtos e/ou *upgrading* tecnológico e na qualidade dos produtos ofertados.

---

<sup>16</sup> O comércio intra-indústria seria característico de setores manufaturados, como químicos, máquinas e equipamentos de transporte e produtos eletro-eletrônicos. Nesse caso, economias de escala e diferenciação do produtos são determinantes. O comércio intra-firma refere-se as transações entre as firmas multinacionais (OCDE 2002).

<sup>17</sup> Segundo Gonçalves, a participação desses produtos nas exportações brasileiras aumentou de 34% para 36,7%, entre 1990 e 1998.

Firmas nacionais podem assegurar economias de escala através da formação de consórcios de exportações (Baumann 2002). No caso do comércio intra-firma que segue a lógica da estratégia das empresas multinacionais, a prioridade da política deve ser a busca de estratégias que assegurem através de negociações a maior incorporação de valor adicionado pelas subsidiárias (Coutinho 2002)<sup>18</sup>.

*Uma outra questão, que surge a partir da importância dos fluxos de comércio intra-firma é a proposta de se promover uma maior internacionalização da produção das empresas brasileiras.* Um estudo de Iglesias (2002) analisa esse tema. Até 1982, os investimentos diretos brasileiros eram concentrados em poucas empresas (três empresas explicavam 66% dos investimentos) e no mercado dos países desenvolvidos (64%). Esse processo começa a se alterar na década de 80, sendo que entre 1983/1992, os investimentos somaram US\$ 2,5 bilhões. Esse período coincide, em parte, com a expansão das exportações de serviços de construção civil nos mercados de alguns países do Oriente Médio, África e América do Sul. Em adição, a presença da Petrobrás, como na década anterior permanece importante, explicando 30% dos investimentos diretos. O setor de manufatura explicava apenas 10%. Pesquisa do Bndes citada pelo autor mostra que na primeira metade da década de 90, o processo de internacionalização se aprofundou e diversificou. Empresas com vendas externas inferiores a US\$ 500 milhões explicaram 53% dos investimentos diretos brasileiros entre 1990/1994 e há uma maior concentração de investimentos na América do Sul, cerca de 50%. Segundo Iglesias, devido a valorização do câmbio na segunda metade da década de 90, o processo de internacionalização diminuiu.

Através da análise de um questionário com empresas exportadoras brasileiras, Iglesias conclui, porém que o tema da internacionalização ainda não faz parte da prioridade das empresas. Cerca de 70% das empresas analisadas informaram que não planejam investir no exterior, pois não consideram necessário ou seus produtos não exigem esses investimentos. De qualquer forma, a pesquisa mostrou também que falta de conhecimento dos mercados e o alto custo do

---

<sup>18</sup> O autor sugere manutenção das políticas de conteúdo local e ou de comércio administrado, cautela nas propostas de desgravação tarifária em acordos comerciais e políticas de desenvolvimento tecnológico.

investimento são fatores que afetam as decisões. Nesse caso o papel do governo seria o de prover financiamento de longo prazo e prover informações.

O Brasil possui uma estrutura industrial relativamente diversificada. A pauta de exportações apresenta indicadores que apontariam um relativo fraco desempenho das exportações na década de 90. Ao mesmo tempo, uma análise mais detalhada da pauta de exportações sugere que alguns indicadores apresentaram melhoras, embora não suficientes para assegurar um salto quantitativo ou qualitativo nas exportações do país. As políticas da década de 70 foram eficazes para alterar a estrutura da pauta de exportações. No entanto, independente de restrições orçamentárias e as regras do comércio mundial vigentes, há uma percepção que o aumento das exportações depende de ações que conjuguem esforços do setor privado e governo que impulsionem a atividade exportadora das empresas nos setores dinâmicos no comércio mundial. No entanto, como alguns trabalhos citados apontam é preciso aprofundar mais o conhecimento de algumas propostas que fazem parte do debate brasileiro, como o estímulo a entrada de novas empresas ou o tema da internacionalização da produção. Dada a relativa escassez dos recursos públicos a definição de prioridades é um elemento essencial no desenho de qualquer política. Em adição, o enfoque setorial passaria a ser substituído pelo enfoque de políticas direcionadas para o upgrading tecnológico, gerencial e de estratégias de comercialização das firmas.

## 2.2. A Agenda de Acordos Comerciais.

Durante a década de 90, a realização de acordos comerciais amplos foi um dos temas que dominou o debate sobre a política brasileira de comércio exterior. A criação de um mercado comum englobando Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai — Mercosul — era considerado uma das prioridades na estratégia de fortalecimento do país no cenário do comércio mundial. O fortalecimento das relações comerciais com parceiros da América do Sul foi expressa na realização de acordos de livre comércio. Foram implementados acordos com a Bolívia e o

Chile e, ainda em negociação, um acordo com os países da Comunidade Andina. Em adição, outras duas iniciativas dominaram o debate brasileiro. Uma foi a proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), integrando os 34 países hemisféricos, exceto Cuba. E, a outra, um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia.

A agenda de acordos comerciais continua presente no debate brasileiro. O novo governo, que tomou posse em 2003, anunciou que uma das prioridades é a implementação de diretrizes que assegurem a criação do mercado comum do Mercosul. É consensual que a implementação do mercado comum não é uma tarefa a ser cumprida num período curto de tempo. Há dúvidas de que esse seja o melhor formato para consolidar os laços entre os parceiros do Mercosul. Independente, porém, dos rumos da integração, o mercado dos parceiros do Brasil não é suficiente para assegurar a expansão das exportações brasileiras. O tema da consolidação do Mercosul não está restrito ao âmbito comercial.

As negociações no âmbito da Alca e da União Européia continuam dentro dos cronogramas previstos. O debate sobre os ganhos de acesso a mercados através desses acordos suscita, no caso brasileiro, a avaliação das possíveis perdas nos segmentos industriais intensivos em tecnologia. Em adição, diversas questões, têm sugerido que as negociações, que supõem agendas amplas, podem ser difíceis e, mais demoradas, que os prazos previstos. Um exemplo é a prática de subsídios agrícolas tanto nos Estados Unidos, como na União Européia. Há uma percepção que essa questão dependerá das negociações em curso na Organização Mundial do Comércio (OMC).

As dificuldades enfrentadas pelo processo de integração do Mercosul, desde 1999, a morosidade das negociações na Alca e no acordo com a União Européia suscitaram o debate sobre a importância de se estabelecer uma agenda de negociações bilaterais com outros mercados, em especial a partir do ano 2001<sup>19</sup>. Nesse contexto o objetivo não é a realização de acordos formais de

---

<sup>19</sup> A morosidade das negociações da Alca estão associadas a demora pela aprovação do *Trade Promotion Authority (fast track)*, que só foi aprovado em meados de 2002. As ofertas da União Européia são influenciadas pelo tema agrícola.

integração. A concepção é a identificação de interesses comuns setoriais e, do ponto de vista do comércio, a oportunidade de expansão das exportações brasileiras para novos mercados. Países asiáticos passaram a integrar o debate sobre as oportunidades de expansão das exportações brasileiras.

Dadas essas observações gerais, seleciona-se algumas questões que integram o debate brasileiro sobre os acordos comerciais.

#### A Área de Livre Comércio das Américas e o Acordo Mercosul-União Européia.

*O primeiro ponto ressaltado no debate brasileiro é o desafio das negociações simultâneas — Alca, acordo Mercosul União e OMC — o que exige recursos diplomáticos e de articulação com os setores da sociedade para a atuação em diferentes frentes de negociações.*

Alguns dos temas presentes nas agendas de negociações da OMC e da Alca requerem ainda um desafio adicional pela pouca experiência do seu tratamento no cenário doméstico. Um exemplo é a negociação sobre políticas de competição. Também, em muitos casos, o ritmo e o alcance das agendas negociadoras estão relacionados. Nesse caso o exemplo mais citado é o da negociação agrícola cuja efetiva liberalização dependeria antes de um acordo no âmbito da OMC para que sejam definidos os parâmetros das negociações regionais. No plano macro, é preciso avaliar constantemente a “geometria variável” da dinâmica das negociações. Num cenário de poucos resultados no âmbito da Alca, irão os Estados Unidos e/ou alguns países latinos perseguirem acordos bilaterais? Nesse caso, qual a estratégia do governo brasileiro?

O segundo ponto é a identificação da prioridade e dos “interesses nacionais em cada negociação”. Todas as negociações englobam o tema de acesso a mercados e disciplinas. No entanto, os ambientes negociadores diferem, assim como os impactos e possíveis ganhos em cada negociação.

Analisando as posições dos Estados Unidos nas negociações da Alca e na OMC, Veiga (2002) mostra como as demandas e estratégias variam em função dos interesses do governo norte-americano. Especificamente, analisando os

temas de acesso a mercados, investimentos e subsídios, o autor realiza as seguintes considerações.

No caso de acesso a mercados, a última proposta dos Estados Unidos na OMC foi a de uma liberalização total das tarifas de importações sobre bens industriais até 2015. Na Alca, a oferta é de acordos bilaterais específicos. A proposta apresentada pelos Estados Unidos no tema de acesso a mercados distingue as ofertas de liberalização por grupos de países<sup>20</sup>.

A média da tarifa de importações ponderada em relação aos produtos exportados pela América Latina e Caribe é de 1,8%, dado de 1999 (Dias 2001). Essa média, entretanto, esconde os picos tarifários existentes em relação a diversos produtos. Exemplos de produtos sujeitos a altas tarifas de importação são: fumo (350% extra-cota); açúcar (236% extra-cota); amendoim (163,8 a 131,8 por cento); sapatos (50 a 33,6 por cento); vestuário (33 a 26,6 por cento) e pedaços de carne bovina (26,6%). Além disso, vários produtos agrícolas estão sujeitos a tarifas específicas (um valor fixo por unidade de medida), cujo equivalente ad valorem é alto- — suco de laranja 44,7%. A permanência desses picos reflete a defesa de setores sensíveis politicamente nos Estados Unidos e não serão facilmente eliminados numa oferta multilateral. Nesse caso, a via de acordos bilaterais e/ou regionais que admitem geometrias variadas para programas de desgravação tarifária e trocas no âmbito de regras que interessam aos Estados Unidos parece ser o caminho privilegiado.

No tema de investimentos, todos os acordos regionais assinados pelos Estados Unidos contêm cláusulas rígidas em termos de proteção ao investimento estrangeiro e regras para compensação, no caso destes serem prejudicados. Na OMC, o acordo de investimentos trata principalmente da abolição de requisitos de desempenho e de índices de nacionalização. A tentativa de um amplo acordo de investimentos MIA (*Multilateral Investment Agreeemet*) que estava sendo negociado na década de 90 no âmbito da OCDE resultou em fracasso, que sugere

---

<sup>20</sup> A oferta dos Estados Unidos apresentada em janeiro de 2003 prevê cronogramas diferenciados de redução tarifária por grupos de países. O Mercosul recebeu a oferta mais restritiva, cerca de 50% do universo tarifário para acesso imediato a mercado.

as dificuldades para um acordo entre os próprios membros das economias mais ricas. Nesse sentido, a opção dos Estados Unidos é também a de regionalizar as regras.

No campo de subsídios industriais, o governo norte-americano tem se mostrado insensível aos pleitos de diversos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, de flexibilizar as regras da OMC. Posição essa compartilhada por outros países desenvolvidos. No campo dos subsídios agrícolas, é consensual que um amplo acordo exige a participação da União Européia. Em ambos os casos, portanto, a preferência dos Estados Unidos é a instância multilateral.

Em suma, os exemplos citados mostram que ao se pensar a questão das negociações simultâneas e que contemplam basicamente os mesmos temas é necessário avaliar em cada fórum que estratégia adotar. Esse é um desafio adicional para países, como Brasil, que possuem relativamente menos recursos que os países desenvolvidos.

*O segundo tema refere-se aos ganhos e perdas com a realização desses acordos. Enfoca-se, em especial, o debate sobre a Alca.*

Os argumentos contrários a Alca pautam-se em avaliações políticas e econômicas. Assim Jaguaribe (1999 p.34) propõe ao mesmo tempo “a necessidade econômica de preservar, consolidar e ampliar o Mercosul” e “uma franca e nítida recusa a ingressar na Alca”. De forma sintética, o autor considera que do ponto de vista político, a Alca faria parte da estratégia norte-americana de enfraquecer a possibilidade do estabelecimento de um sistema verdadeiramente multipolar. Sob este prisma, uma maior aproximação dos países do Mercosul com a União Européia seria positiva na contribuição para a ordem multipolar. Prevalendo a tendência de hegemonia mundial dos Estados Unidos, de qualquer forma, o Mercosul estaria em melhores condições de negociar com os Estados Unidos, a partir de um marco já estabelecido de preferências com a União Européia. Além disso, argumentos de que a Alca atrairia um maior volume de investimentos norte-americanos seria falso. O mais provável seria a substituição dos investimentos por um maior volume de importações.



Argumento similar é desenvolvido por Guimarães (1999) que identifica a criação da Alca com o término do Mercosul. O autor, porém, não considera desejável um acordo de livre comércio com a União Européia, dado que os efeitos econômicos seriam similares, “o Brasil enfrentaria enormes dificuldades, pois veria reduzida drasticamente, com a Alca e o acordo com a União Européia, a possibilidade legal de utilizar os mecanismos de política industrial, tecnológica e comercial” (Guimarães 1999, p.303). Também considera que o na avaliação da Alca, o Brasil deve considerar prioritariamente o seu interesses. O peso do país no Mercosul é majoritário, cerca de 70% do Pib Mercosul. E, adicionalmente, o processo de integração estaria sendo conduzido privilegiando o tema da liberalização, sem considerar estratégias conjuntas de melhoria da produtividade — de qualquer forma difíceis de serem implementadas dada as assimetrias produtivas entre os países membros.

Gonçalves (2000) propõe igualmente a rejeição à formação da Alca e transformação da agenda Mercosul — término da união aduaneira e realização de acordos setoriais específicos. O problema não é a proposta Alca. A tese do autor é que a inserção competitiva do Brasil não se beneficia de acordos regionais negociados no marco de liberalizações comerciais plenas.

A apreciação política do significado da Alca é extremamente relevante, pois afinal acordos comerciais preferenciais são decisões políticas. Dado ainda o amplo escopo da agenda Alca que trata de temas que afetam regulações relativas ao mercado doméstico, este é uma avaliação que faz parte do debate. Deixando de lado, entretanto, considerações políticas, o que há de comum entre os autores na proposta de rejeição a Alca é a percepção de que uma abertura irrestrita do mercado brasileiro às importações norte-americanas trará efeitos negativos sobre a possibilidade do país ter um projeto de “inserção competitiva”. A abertura comercial do Brasil, iniciada a partir dos anos 90 estaria conduzindo ao que Gonçalves denominou uma “reprimarização das exportações”. Em suma, excetuando Jaguaribe, que por motivos políticos sugere uma preferência pela União Européia, a rejeição a Alca é uma rejeição a um aprofundamento do processo de liberalização comercial no Brasil. Reduções tarifárias só interessam

num marco claro de concessões recíprocas negociadas setorialmente e bilateralmente.

Uma segunda posição não é a de rejeição, mas de cautela nas negociações. Coutinho e Furtado (1999 p. 164) consideram que não deva ser criada uma área de preferência com os Estados Unidos. Fortalecer o Mercosul e perseguir negociações com os outros eixos importantes no comércio mundial (União Européia e Japão-Pacífico) é a melhor estratégia. Adicionalmente, supõem que a criação da Alca deve ser precedida pelo fortalecimento das empresas nacionais que possam atuar globalmente, desenvolvimento de novas especializações produtivas de alto valor agregado e aprimoramento das políticas governamentais nas áreas de defesa da concorrência. O país precisaria ter políticas consistentes industriais, tecnológicas e de comércio exterior definidas setorialmente que permitissem o fortalecimento das empresas domésticas. Quanto tempo isto iria demorar, se implementado, para surtir efeito é uma questão em aberto. Assim, os autores concluem que a “Alca apresenta uma perspectiva de ganhos limitados e de riscos desproporcionalmente elevados para a economia brasileira” (p.158). Não se rejeita a Alca, mas se impõem condições que sugerem um prazo de negociação indeterminado para a implementação da área de livre comércio.

Araujo Jr. (1999 p. 91) identifica 11 riscos e 10 oportunidades para o projeto Alca, do ponto de vista da economia brasileira. Os riscos estariam associados principalmente a quatro fatores: atraso tecnológico de certos segmentos da indústria nacional; inconsistência das políticas governamentais (a estabilidade macroeconômica ainda não estaria totalmente assegurada); heterogeneidade dos países que participam do projeto; e, o formato da agenda negociadora (ausentes os temas monetários, ajudas governamentais e de ciência e tecnologia e dificuldades para propor uma estratégia negociadora). As oportunidades seriam: melhoria da qualidade do gasto público brasileiro; fortalecimento do marco regulador das condições de concorrência; novas funções a serem cumpridas pelo governo e setor privado no plano internacional; e, recuperação da competitividade da indústria nacional. Há riscos, mas benefícios associados principalmente a

pressões que a Alca poderá exercer sobre as políticas governamentais e atuação do setor privado.

O papel da Alca como indutora de melhorias na gerência das políticas governamentais também está presente no setor empresarial. Pesquisas de opinião sempre podem ser alvo de críticas, dado que as perguntas definem em parte a tônica das respostas. Mesmo assim, pesquisa realizada pelo jornal Folha de São Paulo (10/06/2000) ilustra em parte o debate no Brasil.

A pesquisa foi realizada com uma amostra de 422 pequenas, médias e grandes empresas dos setores agrícola, industrial e de serviços. A maior parte dos entrevistados (presidentes, diretores e donos de empresas) disse ser favorável a Alca — 69%. As principais razões apontadas para o apoio foram: a Alca seria um veículo de integração do Brasil no mundo globalizado (41%); aumentaria as exportações brasileiras (27%); e, contribuiria para o crescimento da economia (13%). Além disso, 64% consideram que a Alca trará mais benefícios do que prejuízos ao país. Não obstante, 84% dos entrevistados acham que o país não está preparado ou está mais ou menos preparado para enfrentar os desafios que a Alca trará para a economia. Apenas 32% dos empresários consideram que suas firmas estão aptas a conviverem sem problemas com a Alca.

Estes resultados ilustram alguma das questões permeando o debate sobre a Alca. Mais do que os ganhos possíveis com acesso a mercados e crescimento, ser a favor ou contra a Alca é antes de tudo um julgamento sobre os custos e benefícios de adoção de regras entendidas de forma geral como “compatíveis com a demanda do mundo globalizado”. Estar fora da Alca é um risco que poderá levar ao isolamento do país. Sob esse prisma seria interessante indagar qual seria a margem de aprovação do acordo Mercosul-União Européia. Sugere-se que os favoráveis a Alca também aprovam esse acordo.

A Alca trará benefícios para o Brasil, mas grande parte dos entrevistados considera que suas empresas e o país não estão devidamente preparados. Reforma tributária, juros elevados, fontes de financiamento, qualificação da mão de obra, infra-estrutura ineficiente são alguns dos fatores apontados. Estes temas

não são exclusivos do debate Alca e tratam da questão da competitividade dos produtos brasileiros em geral. Mais ainda são temas que não estão na mesa de negociações e continuam a depender da política governamental brasileira. Até que ponto a negociação Alca poderá pressionar a agenda interna brasileira no atendimento das demandas empresariais é duvidoso. Mesmo que isso possa ocorrer algumas mudanças não são imediatas. A construção de propostas negociadoras substantivas não deve se pautar em potenciais benefícios que dependam de condições que poderão ou não ser satisfeitas.

A pesquisa citada ilustra, portanto, alguns aspectos já mencionados e que precisam ser distinguidos no debate sobre a Alca no Brasil. O primeiro refere-se ao tema da liberalização. O segundo é a proposta concreta de se criar uma área preferencial de comércio no âmbito hemisférico.

Avaliações políticas das propostas de integração são parte inerente das decisões. No entanto, a percepção de que é necessário obter melhores informações sobre os possíveis efeitos da Alca sobre a economia brasileira é crescente no debate brasileiro. Neste contexto, alguns estudos procuram estimar quantitativamente/qualitativamente os efeitos da Alca sobre a economia brasileira.

Alguns estudos têm estimado o impacto da Alca e, também, do acordo Mercosul-União Européia através da utilização de modelos de equilíbrio geral ou parcial. De forma geral, os resultados chegam a conclusões similares. O ganho no valor agregado do produto tende a ser maior com o acordo União Européia, se for suposta uma plena liberalização do comércio agrícola. No entanto, as exportações de produtos industriais crescem relativamente mais na hipótese Alca do que com o acordo europeu. E, do ponto de vista setorial, os setores que mais ganham são das indústrias tradicionais, como produtos de couro, têxteis, siderúrgicos (Pereira 2000).

Estudo recente coordenado por Coutinho (2002) estuda o tema a partir de uma análise da competitividade de alguns setores brasileiros. Os resultados não são diferentes. As cadeias produtivas que sofreriam menores ameaças com a liberalização seriam: café; papel e celulose; cítricos; couro e calçados; siderurgia;

têxtil e confecções. As cadeias mais ameaçadas seriam a de bens de capital, química e petroquímica.

Predomina no debate brasileiro uma certa percepção de que já são conhecidos, de forma geral, os possíveis setores ganhadores e perdedores. Em especial, setores da cadeia de agroindústria tendem a ganhar e os outros setores enfrentariam problemas em grau variado. No entanto, essa conclusão não induz a uma percepção consensual sobre os efeitos líquidos desses acordos sobre a economia brasileira. Há controvérsia sobre o impacto nos fluxos de investimentos diretos. No caso da Alca, o exemplo mexicano não auxiliaria dada a proximidade geográfica do país com os Estados Unidos. Além disso, há receio de que uma maior integração internacional das cadeias produtivas brasileiras leve a uma queda no valor adicionado doméstico.

*O terceiro ponto refere-se a estratégias negociadoras.* Mesmo não havendo consenso sobre os efeitos desses acordos, o governo brasileiro permanece na mesa de negociações.

No caso da Alca, um tema é a questão de negociações bilaterais. O acordo de livre comércio Chile-Estados Unidos, a possível realização de um acordo com os países da América Central e com algum país andino sinaliza que os Estados Unidos estariam pouco propensos a conduzirem as negociações restritos ao arcabouço hemisférico. Em adição, há dúvidas de que as negociações da Alca terminem no prazo previsto. No âmbito bilateral seria possível negociar acordos que contemplem com mais clareza as diferentes demandas dos diversos setores. Em adição, não é obrigatório que o acordo se traduza numa liberalização irrestrita. Por outro lado, a experiência tem mostrado que nos acordos bilaterais, os Estados Unidos são demandantes inflexíveis, em especial, nos temas de padrões e regras — investimentos, direitos de propriedade intelectual — são os exemplos mais claros. A motivação para se pensar a possibilidade de um acordo bilateral, parte para alguns do receio de perdas de mercados de exportações e, para outros, pela defesa da liberalização como um fator positivo.

No caso do acordo Mercosul-União Européia as propostas apresentadas continuam sendo consideradas insatisfatórias do ponto de vista dos setores agrícolas. Há, no entanto, um menor grau de resistência no debate brasileiro em relação a esse acordo. Considerando que os efeitos da liberalização sobre os setores industriais não irão diferir muito do impacto da abertura comercial em relação ao mercado dos Estados Unidos, as razões podem estar associadas aos seguintes fatores. O fortalecimento do projeto Mercosul, a percepção que os europeus seriam mais flexíveis nas negociações envolvendo disciplinas e a maior oferta de programas de assistência técnica e de cooperação tecnológica.

Parte integrante da agenda brasileira de acordos comerciais, tanto a Alca como o acordo Mercosul-União Europeu continua suscitando dúvidas quanto aos ganhos na pauta de exportações versus os possíveis impactos negativos sobre setores industriais. O problema é que com as negociações em andamento, a dificuldade do consenso doméstico pode prejudicar a formulação das estratégias negociadoras do Brasil.

## **Mercosul**

O novo governo empossado em 2003 afirmou a prioridade do projeto de fortalecimento do Mercosul. Não foram ainda definidas as diretrizes que serão adotadas, mas foi afirmado que o Mercosul não deve ser apreciado apenas como um projeto comercial, mas político. As dificuldades de avançar negociações na área econômica, num momento de crise argentina, podem estar justificando essa posição.

O ideal da formação de um mercado comum e da introdução da moeda única ainda são objetivos distantes no Mercosul. De forma sintética cresce o consenso de que é importante traçar diretrizes de curto, médio e longo prazo.

No curto prazo, a proposta da criação da secretaria técnica do Mercosul é positiva. Pareceres realizados por técnicos identificados como “técnicos do Mercosul” podem auxiliar a criar uma “identidade comunitária”. Aqui não se discute o difícil tema da supranacionalidade. Apenas se assegura um fórum institucional

onde decisões técnicas teriam como fio condutor a preservação dos interesses do bloco regional, como um todo. Ainda no curto prazo sugere-se:

- (i) Consolidar propostas de negociações conjuntas no âmbito da OMC, Alca e o acordo Mercosul-União Européia. Isso exige também o exercício de se pensar como os temas presentes nessas agendas internacionais, como o comércio de serviços, legislações antidumping, políticas de compras governamentais devem ser tratadas no âmbito do Mercosul.
- (ii) Enfatizar a concepção da integração da infra-estrutura física como base da integração do bloco, aproveitando os recursos complementares da região. Essa é uma área que claramente todos os países membros só tendem a ganhar.
- (iii) Procurar eliminar os entraves ao comércio intra-regional criados nos últimos anos.
- (iv) Iniciar negociações para a reformulação da tarifa externa comum, partindo-se de um quadro “realista”. Isso significa que possíveis cronogramas de convergência, permitindo ajuste em relação às alíquotas acordadas, seriam aceitos novamente. A questão básica é rediscutir o tema da tarifa da viabilidade de se manter uma disciplina em relação a uma tarifa externa comum.
- (v) Estudar quais seriam as efetivas possibilidades e quais as condições necessárias para se impulsionar especializações e complementariedades ao longo das cadeias produtivas de setores industriais e agroindustriais.
- (vi) Pensar estratégias comuns na busca de financiamentos para projetos de desenvolvimento regional.

Essas são algumas sugestões que independem se o Mercosul irá ou não se constituir num mercado comum. No entanto, um quadro mais claro do que

poderá ser realizado no Mercosul só será mais bem definido após as eleições para presidente na Argentina durante o ano de 2003.

Quanto às estratégias de médio e longo prazo elas devem partir de uma definição clara do que se pretende em termos de formato de integração no âmbito do Mercosul. E, sob esse aspecto, o ano de 2003, quando já estará eleito o novo presidente do Brasil e novas eleições ocorrerem na Argentina, será crucial para avaliar o grau de compromisso com um projeto formal de aprofundamento da integração. Independente do “caminho formal”, a proximidade geográfica dos países e o compartilhamento de uma série de questões comuns a países sul-americanos sugere que a questão das relações com os parceiros do Mercosul também é um dado irreversível na política de comércio exterior brasileira.

Privilegiando o tema da agenda exportadora, o impacto do Mercosul foi relativamente pequeno na pauta brasileira. Pereira (2002) analisa esse tema considerando os 30 principais produtos exportados ao nível de 4 dígitos do Sistema Harmonizado. Os dados se referem a média do valor exportado entre 1990/1991 e 1999/2000 das exportações argentinas e brasileiras.

Inicialmente selecionou-se dois conjuntos dos 30 principais produtos da pauta de exportações argentinas. O primeiro conjunto é composto das 30 principais exportações globais e, o segundo, das 30 principais exportações para o Brasil.

A partir destas informações, foram destacadas dois grupos. Um é composto dos produtos que fazem parte da pauta global e da pauta brasileira: produtos coincidentes. O outro de produtos que constam apenas da pauta global e não estão entre os 30 principais exportados para o Brasil. Igual procedimento foi realizado em relação a pauta brasileira.

A ênfase aqui é em relação a diversificação da pauta extra-regional e, logo, o que interessa destacar é a pauta global.

Ressalta-se que a análise proposta é de caráter preliminar, dado o universo dos produtos. Em termos de importância, os 30 principais produtos representam:



- (i) 60,2% das exportações globais do Brasil em 1990/1991 e 60%, em 1999/2000. Na pauta de exportações do Brasil para a Argentina, esses percentuais são de 57% e 50% nos períodos mencionados.
- (ii) 63% das exportações globais da Argentina em 1990/1991 e 67%, em 1999/2000. Na pauta de exportações da Argentina para o Brasil, os percentuais são de 60% e 73%, respectivamente nos períodos analisados.

Logo, um dado que já pode ser ressaltado é o relativo crescimento da concentração da pauta argentina em relação a pauta brasileira. Em especial, o aumento de 13 pontos percentuais na pauta argentina para o Brasil sugere que os ganhos de acesso a mercado preferencial levaram a uma maior especialização da pauta argentina. Já para o Brasil, o acesso preferencial permitiu uma maior diversificação das vendas para a Argentina (queda de 7 pontos percentuais).

Os dados das exportações coincidentes argentinas (produtos que estão na lista das 30 principais exportações globais e para o Brasil) indica a entrada de 6 novos produtos (automóveis, veículos para transporte de mercadorias, partes e acessórios de veículos, gás de petróleo, leite e creme de leite e medicamentos). Alguns destes produtos, em especial os associados ao setor automobilístico explicam sua presença na pauta global em função basicamente das exportações para o Brasil — 88% das exportações de automóveis argentinos são direcionadas para o mercado brasileiro.

Os outros dois novos produtos — óleos brutos e óleos de petróleo — já estavam presentes como principais exportações globais argentinas nos anos de 1990/1991, mas não na lista dos 30 principais para o Brasil. Sob esse prisma, os acordos realizados sobre o comércio de petróleo com o Brasil foram importantes para o crescimento destas exportações.

A importância do Brasil é indicada pelo aumento da participação de 14,4 para 41 por cento do mercado brasileiro nas exportações coincidentes. Ao mesmo tempo, como os dados sugerem, essa maior dependência foi seguida de uma relativa diversificação da pauta, sendo a contribuição do Brasil acima de 30% para

os 8 novos produtos. Enfatiza-se, porém, que o termo diversificação aqui é no sentido da presença de novos produtos. Como antes assinalado, a participação dos 30 principais produtos na pauta global ficou relativamente igual (cerca de 60%) e aumentou a concentração na pauta para o Brasil (60 para 73 por cento).

A evolução das exportações coincidentes do Brasil (argentinas e globais) revela um número menor de novos produtos. Três produtos já estavam presentes na pauta global brasileira de 1990/1991 — calçados, partes e acessórios de veículos e carnes e miudezas de aves. Logo, o Mercosul conferiu importância ao mercado argentino para esses produtos. Produtos totalmente novos são: aparelhos para radiotelefonia (participação da Argentina nas exportações totais de 44%) e outros móveis e suas partes (participação do mercado argentino de 12%). Sendo assim, seria possível sugerir que em relação aos aparelhos de radiotelefonia, a diversificação deve-se a Argentina.

A participação do mercado argentino cresceu de 4,7 para 13,7% nas exportações coincidentes consideradas. A importância deste mercado é marcante para os produtos da indústria de transportes, mas com graus de dependência bem inferiores aos da Argentina. O maior percentual é o de veículos para transportes (42,4%).

Foram definidas as exportações globais exclusivas como as que fazem parte da lista dos 30 principais produtos, mas não fazem parte da lista dos 30 principais produtos exportados para o parceiro do Mercosul (Brasil ou Argentina).

No início da década são identificados 18 produtos no caso argentino. Destes, 6 permanecem na lista do final da década e 2 passam para a lista de exportações coincidentes. Três produtos — óleo de soja, soja e carne bovina — que estão na lista de 1999/2000 eram exportados também para o Brasil nos anos de 1990/1991.

Os novos produtos exportados podem ser divididos em dois grupos. O primeiro são produtos associados em alguma medida as vantagens comparativas argentinas em termos de recursos naturais (agropecuários e minerais): carne,

molusco, crustáceo, amendoim, vinhos e minério de cobre. O segundo são produtos industriais: laminados de ferro e veículos aéreos.

Os produtos que saem da lista são 6 de origem agropecuária e 4 tipicamente industriais.

A pauta de exportações globais do Brasil apresenta poucas mudanças. Nos anos de 1990/1991 foram identificados 20 exportações globais exclusivas. Três passam para a lista de exportações coincidentes nos anos de 1999/2000 (calçados, carnes de aves e partes e acessórios de veículos). Três saem das listas analisadas — acumuladores elétricos, barras de ferro e fio-máquina,

No final da década são identificados 18 produtos de exportações globais exclusivas. Os produtos novos são: ouro, dois tipos de madeiras e carne bovina congelada. Esse último produto também aparece na lista das exportações globais exclusivas da Argentina, como novo, no final da década. E, nesse caso, sugerem claramente, a possibilidade de estratégias comuns de penetração nos mercados.

Uma nova etapa para a consolidação do Mercosul depende da vontade política, mas também da percepção dos diversos setores da sociedade dos países membros dos benefícios do acordo. Só se consolida a integração se os setores consideram que alcançam seus objetivos privilegiando o espaço regional em relação ao nacional.

Um dos benefícios possíveis, do ponto de vista de comércio exterior, é que a integração permite diversificação da pauta e/ou fortalecimento dos fluxos que os países possuem vantagens comparativas. Na agenda de retomada do Mercosul é preciso novamente pensar essa questão. É plausível propor políticas comuns de comercialização que impulsionem a pauta de produtos do Mercosul?

Essas são algumas das questões que ficam para a agenda de retomada do Mercosul. Os dados apenas sinalizam que, em especial, para o Brasil, o efeito Mercosul foi relativamente pequeno para a entrada de novos produtos na pauta. No entanto, diferente da Argentina, a pauta brasileira diminui o seu grau de concentração medido pelos 30 principais produtos de exportação e a da Argentina aumenta.

### **3. Considerações Finais**

O objetivo do texto foi o de apontar algumas questões no debate sobre a agenda de crescimento das exportações brasileiras. Foram destacados, num primeiro momento, três temas: a expansão da base exportadora através da incorporação de novas empresas; o aumento do valor adicionado na pauta de exportações; e, a internacionalização da produção brasileira. Estudos sobre esses temas foram descritos sugerindo a necessidade de se aprofundar essas análises no caso brasileiro. O problema não são as escolhas das metas, mas a necessidade de se precisar com maior clareza qual a natureza do problema e, a partir deste diagnóstico, identificar os instrumentos de políticas públicas necessárias. De forma geral, entretanto, o presente artigo sugere que apenas as forças de mercado não são suficientes para a promoção dessas mudanças e que a natureza das políticas deve contemplar um enfoque pautado na análise do desempenho das firmas.

As considerações sobre os acordos comerciais salientam dois pontos. Tanto no caso da Alca como o acordo Mercosul-União Européia o tema dos possíveis ganhos de mercados para exportações está associado ao das possíveis perdas dos setores domésticos pela entrada de importações ou, mesmo, desvio de investimentos diretos. O impacto diferenciado desses acordos por setores dificulta a formação de um consenso e de uma estratégia negociadora clara articulada entre governo e setor privado. Sob certo prisma, o que move as negociações é mais o risco de possíveis perdas de mercados do que a possibilidade de ganhos.

O tema do Mercosul é prioritário na agenda do novo governo. Do ponto de vista das exportações brasileiras, o mercado do Mercosul é relativamente pequeno para assegurar o crescimento desejado. No entanto, propostas de formação de cadeias produtivas regionais e estratégias comuns de comercialização em terceiros mercados poderão ter um impacto positivo nas exportações. Ressaltou-

se também, que no momento atual, há uma ênfase na aproximação de novos mercados via acordos bilaterais.

Por último, iniciou-se o artigo analisando a associação da prioridade conferida ao tema das exportações com o da vulnerabilidade externa brasileira. Independente dessa associação, a revisão da política de comércio exterior brasileira deve ser pensada num contexto próprio para que mudanças de regras não fiquem dependentes de fatores macroeconômicos conjunturais. Essa diretriz depende, entretanto, da constituição de um arcabouço institucional na área de comércio exterior. A superposição de tarefas em órgãos distintos, a falta de uma coordenação única e clara do comércio exterior é um tema privilegiado no debate brasileiro. Sem essa definição, mesmo que sejam identificados prioridades e instrumentos, não será possível assegurar a implementação de políticas e a avaliação dos mesmos.

## Bibliografia.

Araújo, Jr. (1999). “ALCA: Riscos e Oportunidades para o Brasil”. S.P. Guimarães (org.), ALCA e MERCOSUL riscos e oportunidades para o Brasil. Edição IPRI/FUNAG, Brasília.

Baumann, R. (2002). “Política de Exportação: Necessidade de Intervenção do Estado?”. Paper apresentado no Seminário Obstáculos ao crescimento das exportações brasileiras: diagnóstico e sugestões para uma política comercial promovido pela FUNCEX e o Ministério das Relações Exteriores, 18 de outubro de 2002.

Bonelli, R. (2001) “Políticas de Competitividade Industrial no Brasil — 1005/2000”, IPEA, Texto para Discussão 810, outubro.

Coutinho, L. (2002) Estudo da Competitividade das Cadeias Produtivas Brasileiras. [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)

Coutinho, L. e Furtado, J. (1999). “A *Integração Continental Assimétrica e Acelerada: Riscos e Oportunidades da Alca*”. S.P. Guimarães (org.) opus citado.

Gonçalves, R.(2000) O Brasil e o Comércio Internacional, ed.Contexto, São Paulo.

Guimarães, E. P. (2002) “Política de Exportação Brasileira para as Pequenas e Médias Empresas” em A. C. Pinheiro, R. Markwald e L. V. Pereira (org.) O Desafio das Exportações, ed. BNDES, Rio de Janeiro.

Guimarães, S.P. (1999). “A *ALCA e o Fim do Mercosul*”. S.P. Guimarães (org.), opus citado.

IEDI (2000) “Indústria e Desenvolvimento — Uma Análise dos Anos 90”, novembro, mimeo.

Iglesias, R. M. e Veiga, M. P. (2002) “Promoção de Exportações via Internacionalização das Firms de Capital Brasileiro” em A. Pinheiro e outros (org.), opus citado.

Jaguaribe, H. (1999). “*Mercosul e as Alternativas para a ordem Mundial*”. S. P. Guimarães (org.), opus citado.

Markwald, R. e Puga, F.P. (2002) “Focando a Política de Promoção às Exportações” em A. Pinheiro e outros (org.), opus citado.

OCDE (2002) “Intra-Industry and Intra-Firm Trade and the Internationalisation of Production”.

Pereira, L.V. (2000). Estudo sobre linhas estruturais da posição brasileira nos principais setores produtivos de interesse do Brasil – ALCA e MERCOSUL-UE. Rio de Janeiro: Relatório preparado para o Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio. Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro.

Pereira, L.V. (2002) “Mercosul: Alguns Efeitos na Pauta Exportadora”, Conjuntura Econômica, julho, Fundação Getulio Vargas.

Soihet, E. e Terra, M.C. (2002). Índice de controle de capitais: Uma análise da legislação e dos determinantes do fluxo de capitais no período 1990-2000. Texto mimeo.

Tigre, P.B. (2002) “O Papel da Política Tecnológica na Promoção das Exportações” em A. Pinheiro e outros (org.), opus citado.

UNCTAD (2002). Trade and Development Report. Genebra, United Nations.

Veiga, M. P. (2002) “O Viés Antiexportador: Mais Além da Política Comercial” em A. Pinheiro e outros (org.), opus citado.

Veiga, P.M. (2002). *Alca e OMC: Negociações Simultâneas, Agendas Convergentes, Dinâmicas Diferentes*. Artigo apresentado na *Reunião Plenária da Red Latinoamericana de Política Internacional*, 12-13 de dezembro, Santiago do Chile.