

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**Liberalização Comercial e Nova Inserção  
Internacional do Brasil da década de 90 até  
2008**

ANDRÉ DE LAMARE FERREIRA.  
Matrícula n° 106012640

Orientador: Prof. Alexis Saludjian

Setembro de 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**Liberalização Comercial e Nova Inserção  
Internacional do Brasil da década de 90 até  
2008**

---

ANDRÉ DE LAMARE FERREIRA.  
Matrícula n° 106012640

BANCA EXAMINADORA

PROF. ORIENTADOR. ALEXIS SALUDJIAN

PROFa. MARTA LEMME

PROF. PAULO TIGRE

Setembro de 2010

*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu professor e orientador Alexis Saludjian, pela paciência, dedicação e pelo incentivo que tornaram essa monografia possível.

Aos meus amigos e colegas da graduação, em especial Diana Mattos, Júlia Fonseca e Otávio Andrade, pelo incentivo, força, amizade e companheirismo durante esses quatro anos de estudos. Estudar nunca foi tão divertido.

A todos os professores do Instituto de Economia da UFRJ, pela dedicação e carinho.

Aos meus pais, que desde sempre acreditaram em mim e possibilitaram tudo isso.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a formação da pessoa que eu sou hoje.

## **RESUMO**

Este trabalho visa rever o processo de abertura comercial brasileiro que ocorreu na década de 1990 e analisar a nova inserção internacional do país até 2008. A ênfase é dada na análise da CEPAL que conjuga crescimento estrutural com desenvolvimento tecnológico e na análise qualitativa do comércio brasileiro após a abertura, tendo destaque o papel que o país ocupa na divisão internacional do trabalho.

## ÍNDICE

<b>TABELAS E GRÁFICOS.....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO I- LIBERALISMO COMERCIAL: DEFINIÇÕES, CONCEITOS E VISÕES .....</b>	<b>9</b>
I.1 TEORIA DAS VANTAGENS COMPARATIVAS E MODELO HECKSHER-OHLIN: ESPECIALIZAÇÃO NO COMÉRCIO INTERNACIONAL .....	9
I.2 VISÕES HETERODOXAS SOBRE COMÉRCIO INTERNACIONAL .....	12
<b>CAPÍTULO II- O PROCESSO BRASILEIRO DE LIBERALIZAÇÃO .....</b>	<b>17</b>
II.1 O CONSENSO DE WASHINGTON.....	17
II.2 ELIMINAÇÃO DAS BARREIRAS TARIFÁRIAS E NÃO-TARIFÁRIAS .....	18
II.3 O PLANO REAL .....	21
II.4 DESVALORIZAÇÃO DO REAL E “BOOM” DO COMÉRCIO GLOBAL.....	22
<b>CAPÍTULO III- A NOVA ESTRUTURA COMERCIAL BRASILEIRA .....</b>	<b>25</b>
III.1 CONSEQUÊNCIAS PARA O PADRÃO DE COMÉRCIO BRASILEIRO .....	25
III.2 COMPOSIÇÃO TECNOLÓGICA.....	28
III.3 DIVERSIFICAÇÃO .....	32
III.4 O COMÉRCIO BRASIL-CHINA.....	34
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>38</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>40</b>

## TABELAS E GRÁFICOS

TABELA 1: CRONOGRAMA DE REDUÇÕES TARIFÁRIAS.....	19
GRÁFICO 1: ÍNDICE DE CâMBIO REAL .....	23
GRÁFICO 2: SALDO DA BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA .....	23
TABELA 2: EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO - 1984 a 2008.....	26
GRÁFICO 3: COMPOSIÇÃO TECNOLÓGICA DAS EXPORTAÇÕES, 1980-2000 .....	29
GRÁFICO 4: SOFISTICAÇÃO DA PAUTA EXPORTADORA, 2006.....	30
TABELA 3: PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS .....	33
TABELA 4: PRINCIPAIS PAÍSES COMPRADORES .....	35
TABELA 5: PRINCIPAIS PAÍSES FORNECEDORES .....	35

## INTRODUÇÃO

*“A experiência histórica brasileira sempre mostrou amplas e profundas relações com o exterior, ainda que com distintos padrões de inserção internacional ao longo do tempo. A evolução econômica do país tem sido em muito determinada por suas relações e padrões de comércio exterior, papel na divisão internacional do trabalho e dependência em relação ao capital internacional.”* (CARCANHOLO, 2005, p. 107)

O papel do Brasil como país voltado ao exterior e a sua inserção no comércio global tem marcado a história econômica brasileira desde o descobrimento. A década de 1990 representa um momento de inflexão significativo na política de comércio exterior brasileiro e marca o início de um novo período na história do país caracterizado pela liberalização comercial. A integração comercial brasileira ao mercado global vem ocorrendo no contexto de uma nova ordem mundial, a globalização baseada na chamada “Nova Internacionalização”.

O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de abertura comercial brasileiro e como esse processo afetou o papel que o Brasil desempenha dentro da divisão global do trabalho. A posição que o Brasil ocupa dentro do comércio global é relevante pois é um dos determinantes da estrutura produtiva e do crescimento econômico do país.

*“As nações modernas devem ajustar suas aspirações e atividades econômicas a uma divisão global do trabalho. Alguns produzem algodão, outros, tecidos, outros comercializam a alta-costura. Alguns exploram minério de ferro, outros fabricam automóveis, outros vendem seguros. Como os teóricos da globalização têm martelado insistentemente, o lugar de cada nação na produção para os mercados globais tem profundas implicações na política interna e no bem-estar de seus cidadãos.”* (EVANS, 2004, p. 31)



A metodologia utilizada foi a consulta a livros e artigos sobre o tema e a pesquisa de dados sobre o comércio exterior que são disponibilizados pelo MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio).

O trabalho está estruturado em três capítulos e conclusão, além da introdução. O capítulo I apresenta as principais teorias sobre comércio exterior e sua relevância para o caso brasileiro. Além das teorias tradicionais iremos abordar a visão da CEPAL sobre abertura comercial na América Latina e a teoria de crescimento endógeno.

O capítulo II demonstra como se deu o processo de abertura comercial brasileiro durante a década de 1990 e a influência do receituário neo-liberal do Consenso de Washington nesse processo, dando destaque a redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias e às políticas de estabilização ligadas ao Plano Real.

No capítulo III é apresentada a nova inserção internacional brasileira após a abertura e uma análise da estrutura comercial do país relacionada aos conceitos vistos no capítulo I e as mudanças estruturais vistas no capítulo II. No capítulo III é avaliada a performance brasileira no comércio exterior, e como esse desempenho pode influenciar o crescimento econômico do país.

Por fim, a partir dos resultados desse trabalho, será feita na conclusão um balanço do processo de abertura comercial no Brasil e da performance brasileira após a abertura, tendo em vista o papel que o Brasil desempenha no comércio global e seus impactos para o desenvolvimento do país.

## **CAPÍTULO I- LIBERALISMO COMERCIAL: DEFINIÇÕES, CONCEITOS E VISÕES**

Esse capítulo inicial tem por objetivo a apresentação da evolução do pensamento econômico em relação ao tema de liberalismo comercial. Nesse sentido, cabe ressaltar os pontos os quais julgou-se pertinente a devida análise. São eles: o pensamento clássico e neo-clássico, a teoria de crescimento endógeno e a visão da CEPAL, que terá destaque pela sua especificidade latino-americana e, ainda mais importante para o nosso caso, brasileira. Além da análise da evolução do pensamento econômico sobre esse tema, será feita uma demonstração da relevância dessas teorias ao caso brasileiro e um breve histórico da situação brasileira até a década de 80 em relação à inserção do Brasil no comércio internacional.

### **I.1 Teoria das Vantagens Comparativas e Modelo Heckscher-Ohlin: Especialização no Comércio Internacional**

Desde o surgimento do pensamento econômico os principais autores da época buscaram uma explicação para o comércio internacional. David Ricardo (1817) foi o primeiro a desenvolver uma teoria que explicasse o comércio internacional quando formulou o que é atualmente conhecida como a teoria das vantagens comparativas. A análise Ricardiana servirá como base para todo o pensamento *standard* sobre comércio internacional que virá a seguir. Esta análise parte do princípio de que os países possuem diferentes níveis de produtividade em diferentes setores, e por isso os países trocam entre si, para suprir suas próprias limitações de produtividade.

A contribuição de Ricardo não se limitou à constatação de que os países são diferentes, mas também ele explicou como se dá o comércio entre países e que mesmo países com baixa produtividade que não tenham nenhum tipo de vantagem absoluta também participarão nesse comércio. De acordo com essa análise, o que determinará o que será vendido não serão as vantagens absolutas de cada país e sim as vantagens relativas. Ou seja, mesmo que um país A apresente vantagens absolutas na produção de todos os produtos existentes na economia, ele irá se especializar na produção daquele produto que apresentar a melhor vantagem comparativa em relação aos outros. A especialização significa que o país A, com os recursos disponíveis, estará produzindo o máximo possível, e para obter os outros

produtos de que necessita ele pode importar de outros países, ainda que o custo de importação seja maior do que o custo de se produzir internamente tal produto (KRUGMAN; OBSTFELD, 2003).

A idéia de que a evolução da economia brasileira durante a época colonial até aproximadamente a segunda guerra mundial se deu através de surtos isolados relacionados ao comércio exterior - açúcar, outros gêneros tropicais; mais tarde, ouro; depois, algodão, e em seguida café - é bem aceita pelos historiadores e economistas (FURTADO, 2003). O fato do Brasil ter se “especializado” na exportação desses produtos parece se encaixar bem na teoria das vantagens comparativas de Ricardo.

O modelo Ricardiano de comércio mostra que qualquer país pode se beneficiar do comércio internacional através das diferenças na produtividade do trabalho entre os países. Segundo essa visão os países só teriam a ganhar com o comércio exterior, e o protecionismo causaria distorções nas verdadeiras vantagens comparativas de cada país.

*“A principal crítica aos regimes de economia fechada é baseada na teoria das vantagens comparativas, que destaca os ganhos de bem-estar advindos de uma alocação ótima dos recursos produtivos. Desde a perspectiva dos defensores do livre comércio, portanto, os regimes de comércio protecionistas tenderiam a afastar os países de suas vantagens comparativas, induzindo a produção de um espectro amplo de produtos com baixa eficiência.”* (MARKWALD, 2001, p. 2)

Um desdobramento da teoria das vantagens comparativas de Ricardo é o Modelo Hecksher-Ohlin. Nesse modelo, a justificativa para a especialização de cada país é relativa ao recurso que é relativamente abundante no país, de maneira que cada país irá exportar produtos que sejam intensivos no recurso que é relativamente abundante no país (KRUGMAN; OBSTFELD, 2003). Em termos ricardianos, podemos dizer que os países se especializarão na produção do produto do qual os recursos necessários a sua produção apresentem uma vantagem comparativa (RUFFIN, 1999). A Inglaterra exporta bens intensivos em capital, como, por exemplo, ferrovias, porque é um país abundante em capital, necessário para a produção de manufaturas, enquanto o Brasil vende café porque é um país abundante em terra.

Outra conclusão do Modelo Hecksher-Ohlin é a de que o comércio internacional leva a uma convergência e equalização dos preços relativos, ou seja, na ausência de comércio, em um país abundante em trabalho e escasso em capital como o Brasil, o trabalho seria menos remunerado e o capital seria mais remunerado. Com o comércio, esse país passará a exportar bens trabalho-intensivos e importar bens capital-intensivos o que elevará a remuneração do trabalho e diminuirá a remuneração do capital, apontando para uma clara tendência a equalização dos preços relativos e dos preços de fatores, pois é como se esse país estivesse indiretamente exportando trabalho e importando capital. Nas palavras de Krugman e Obstfeld (2003): *“os proprietários dos fatores abundantes de um país obtêm ganhos do comércio, mas os proprietários dos fatores escassos desse país saem perdendo.”*(p.56)

As conclusões do modelo Hecksher-Ohlin induzem que não há diferenças para um país em se especializar na produção de bananas ou no desenvolvimento de softwares, pois a diferença entre a remuneração da produção desses bens se dá apenas por uma distorção no comércio internacional. Os defensores desta visão de comércio internacional apontam que a especialização, seja em termos Ricardianos de vantagens comparativas, seja em termos de dotação de recursos no caso Hecksher-Ohlin, é um veículo para o desenvolvimento de todos os países envolvidos no comércio global:

*“Os argumentos a favor da melhoria do bem-estar são fundamentados na teoria das vantagens comparativas: todos os países irão prosperar se cada um se concentrar no que puder fazer melhor. As atividades econômicas mais recompensadoras são aquelas mais compatíveis com a disponibilidade de recursos naturais e com os dons naturais de cada país. Tentar produzir o que outros países oferecem mais eficientemente vai apenas diminuir os bem-estar de todos.”* (EVANS, 2004, p. 31)

No entanto, as previsões do modelo Hecksher-Ohlin sobre comércio internacional parecem não se realizar. Pelo contrário, a tendência é justamente a inversa à apontada. Estudos empíricos não obtiveram sucesso para confirmar o Modelo Hecksher-Ohlin (KRUGMAN; OBSTFELD, 2003). Romer (1994) e os pensadores cepalinos (BIELSCHOWSKY, 2009) apontam que o comércio global é marcado por profundas

desigualdades entre os termos de troca dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento e o aprofundamento dessas desigualdades. *“To judge by the trend of world trade , products of higher technological content have been the most dynamic, because the demand for them is expanding faster than trade overall.”* (MULDER, 2009, p. 21).

*“Everyone knew that there was lots of intra-industry trade between developed nations and little trade between the North and the South. Everyone knew that some developing countries grew spectacularly while others languished.”* (ROMER, 1994, p. 19)

As críticas à análise clássica e neo-clássica se referem principalmente ao caráter estático e à justificativa que elas dão para o comércio global. As teorias heterodoxas que veremos a seguir também defendem a abertura comercial, no entanto, a partir de uma análise mais dinâmica.

## **I.2 Visões heterodoxas sobre comércio internacional**

A assimetria entre o escasso dinamismo da demanda mundial por produtos primários originários da “periferia” e o crescimento da demanda por produtos industriais produzidos no “centro” teve graves consequências na balança de pagamentos dos produtos em desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2009). Para contrabalancear o déficit da balança de pagamentos e em resposta à falta de suprimento de produtos industrializados em consequência da crise de 1929, tem início no Brasil uma fase de desenvolvimento que foi caracterizada pela tentativa de industrialização através da substituição de importações.

Nesse contexto surge a CEPAL (Comisión Económica Para América Latina), como um órgão da ONU voltado ao pensamento de políticas econômicas para a América Latina. A CEPAL passa a ser um dos principais incentivadores às políticas desenvolvimentistas visando à industrialização na América como meio de “alcançar” os países do “centro”.

*“A industrialização, que se havia fortalecido como resposta à recessão dos anos trinta e da segunda guerra mundial e progredia de forma espontânea (sem o apoio de políticas de fomento), era a fórmula para superar a pobreza e reverter a distância crescente entre a periferia e o centro.”* (BIELSCHOWSKY, 2009, p. 175, tradução livre)

A CEPAL identifica na estrutura agro-exportadora presente dos países latino-americanos uma das fontes do atraso e do subdesenvolvimento dessas economias. Na verdade, o pensamento cepalino da época vai em contra ao pensamento neoclássico da teoria padrão de comércio internacional prevalente que justificava o papel agrícola e primário dessas economias como resultado das vantagens comparativas de cada país. Na análise neoclássica as dotações iniciais dos países são dadas, enquanto que a CEPAL se preocupava em compreender como as vantagens comparativas dos países ditos centrais são alcançadas. A resposta da fase “estruturalista” da CEPAL será a industrialização como superação da “condição periférica” (BIELSCHOWSKY, 2009).

Durante as décadas seguintes (50, 60, 70, 80), a dinâmica do processo de substituição de importações se intensifica no Brasil, com a adoção de políticas voltadas à proteção e ao desenvolvimento de uma indústria nacional nascente. Ao final desse processo, o Brasil e outros países latino americanos haviam modificado parcialmente sua estrutura produtiva e se haviam transformado em países industrializados. No entanto o fato de possuírem agora uma estrutura industrial não significou uma redução na vulnerabilidade dos países da região em relação aos países do “centro”. Esses países buscam um novo modelo que se adéque ao novo cenário, de maneira a lhes proporcionar uma verdadeira vantagem comparativa no comércio global baseada no fortalecimento da capacidade produtiva e da inovação (BIELSCHOWSKY, 2009).

Já no final da década de 80, *“quase todos os países da América Latina e Caribe avançavam aceleradamente em direção à abertura comercial e financeira, à privatização e à redução da intervenção estatal em general.”* (BIELSCHOWSKY, 2009 p.178, tradução livre). Essa mudança de paradigma foi influenciada pelas novas teorias de crescimento relacionadas ao crescimento endógeno. Essas teorias possibilitam a construção de políticas públicas que relacionem comércio exterior, inovação e crescimento. Os principais argumentos dessa visão em relação ao comércio exterior giram em torno dos seguintes tópicos:

*“A) O fluxo de idéias associado ao comércio de bens expande a base tecnológica de cada país, reduzindo o custo de inovação e acelerando, portanto o crescimento.*

*B) A competição internacional pressiona os empresários locais no sentido da inovação (...)*

*C) A integração comercial aumenta o mercado potencial em que as firmas operam criando a possibilidade de se explorar economias de escala associadas aos gastos em P&D.”(MOREIRA, CORREA, 1996, p. 65)*

A teoria de Crescimento Endógeno identifica um elemento crucial que faltou à análise do modelo de Heckscher-Ohlin: a tecnologia. O comércio intra-indústria entre os países desenvolvidos passa a ser explicado através da ótica de competição imperfeita, pois os produtos apresentam tecnologias diferenciadas. Enquanto que em toda análise neo-clássica precedente o nível tecnológico é um dado exógeno, a teoria do crescimento endógeno dá uma explicação endógena para a fonte das mudanças tecnológicas (ROMER, 1994).

Para Romer, os avanços tecnológicos são explicados pelo nível de capital humano de um país, que pode ser estimulado através de políticas públicas de incentivo à pesquisa e à inovação e/ou através do comércio internacional. Com o comércio, os países poderiam indiretamente utilizar o capital humano de outros países:

*“O modelo apresentado aqui sugere que o importante para o crescimento não é a integração a uma economia com um grande número de pessoas, mas a integração a uma economia com uma grande quantidade de capital humano.” (ROMER, 1991, p. 475)*

De acordo com a teoria endógena de crescimento os países desenvolvidos só conseguiram sê-lo a partir de um forte investimento em pesquisa e desenvolvimento e fomento em educação e capital humano. Fica claro então que as vantagens comparativas dos

países do “centro” foram criadas artificialmente, e não são fruto de dotações naturais predeterminadas.

Cline (apud. EVANS, 2004) destaca que o comércio de manufaturados é cada vez mais determinado por vantagens comparativas desenvolvidas e não determinadas. Evans (1994) analisa como cada país pode fomentar o surgimento de novas vantagens comparativas em seu benefício. Para Evans (2004), *“a idéia de construir vantagens comparativas é, de certa forma, uma extensão natural da teoria tradicional”* baseada nos modelo de Ricardo, pois em um mundo onde os manufaturados dominam o comércio global, cabe aos países não apenas aproveitar seu potencial natural, mas também desenvolver novas vantagens comparativas.

*“Si la especialización de la producción estuviera determinada por los recursos naturales que se poseen (como una versión simplista de la teoría tradicional de la ventaja comparativa pudiera sugerir), entonces preocuparse por las diferencias entre los nichos existentes en la división global del trabajo sería estéril.”* (EVANS, 2007, p. 137)

A análise da CEPAL a partir da década de 1990 passa a incorporar essa visão em sua fase “neo-estruturalista”. Se a CEPAL original pregava a industrialização como maneira de aumentar o nível de renda por habitante e assim superar a condição de “periferia”, diante desse novo cenário surge a necessidade de repensar-se a estratégia a ser seguida. Enquanto a CEPAL original tinha a industrialização como paradigma, o marco analítico da “nova” CEPAL será a tecnologia. Em sintonia com o pensamento de Romer, o órgão irá recomendar a abertura comercial como maneira de dinamizar a estrutura produtiva e promover o desenvolvimento desses países a fim de acelerar a convergência entre a “periferia” e o “centro” destacando a importância do processo de aprendizado através das exportações e importações (BIELSCHOWSKY, 2009; MULDER, 2009).

*“A visão atual da instituição é que a convergência depende da rapidez relativa com que se introduz e difunde o progresso técnico*



*nas estruturas produtivas da região mediante o capital fixo e o conhecimento, em comparação ao que acontece no resto do mundo.”*  
(BIELSCHOWSKY, 2009, p.187, tradução livre)

Embalados pela crise da dívida e pela revolução conservadora nos países desenvolvidos (Thatcherismo e Reaganomics)<sup>1</sup> os países da América Latina vão acelerando suas reformas no sentido de promover a abertura comercial. Por trás deste movimento está a crença de que o livre-comércio poderá reverter a tendência de fraco crescimento econômico que caracterizou os países latino-americanos durante a chamada década perdida. Essa “onda” liberalizante atingiu seu ápice com o chamado Consenso de Washington, que influenciou o processo de abertura brasileiro como veremos a seguir.

---

<sup>1</sup> O Thatcherismo e o Reaganomics se referem às políticas econômicas adotadas no Reino Unido e nos Estados Unidos respectivamente que promoveram o liberalismo econômico durante as décadas de 1980 e 1990.

## **CAPÍTULO II- O PROCESSO BRASILEIRO DE LIBERALIZAÇÃO**

Nesse capítulo iremos tratar da aplicação das teorias neoliberais de abertura comercial no Brasil e a influência do Consenso de Washington nesse processo, do papel do plano Real no processo de redefinição estrutural e estratégica da economia brasileira e do crescimento do comércio global verificado na década de 2000.

### **II.1 O Consenso de Washington**

Conforme vimos no capítulo anterior, no final da década de 1980, novas tendências alteraram o rumo do processo de desenvolvimento no Brasil. Enquanto a industrialização nacionalista foi o modelo seguido até a década de 1970, um novo tipo de internacionalização estava tomando forma no final dos anos 1980. Foi nesse cenário que em 1989 se realiza uma reunião entre membros dos organismos internacionais financeiros, funcionários do governo americano e economistas deste país onde foi formulado um receituário de caráter neoliberal com propostas que visavam à estabilização a curto prazo e ao desenvolvimento à longo prazo das economias periféricas. O seu caráter neoliberal é evidenciado pela *“drástica redução do Estado e a abertura total e irrestrita dos mercados”*. (WILLIAMSON,1992 apud CARCANHOLO, 2005, p.13)

O Consenso incentivava a tomada de uma série de reformas que visavam à estabilização e liberalização da economia como pré-requisitos fundamentais ao desenvolvimento econômico de longo prazo. Dentre as reformas estruturais, a abertura comercial é uma das mais importantes, pois é através dela que serão incentivados a concorrência interna e o aumento de produtividade, fatores essenciais à retomada do crescimento (CARCANHOLO, 2005).

O Brasil passa a implementar as reformas neoliberais na passagem da década de 1980 para 1990, um pouco tardiamente em relação ao resto dos países em desenvolvimento, que já estavam integrados no que Peter Evans chama de *“A Nova Internacionalização”*. Para Evans, o modelo ilustrativo da *“Nova Internacionalização”* foram os países do leste asiáticos, como Coreia do Sul, China e Taiwan. Esses países conseguiram tirar mais proveito do processo de internacionalização do que os países da América Latina, e do Brasil em particular (MULDER,

2009) e o seu relativo sucesso ilustrava a tendência à abertura dos mercados. O crescimento econômico desses países, em especial da China, levará a uma dinamização do comércio global durante a década de 2000 que influenciará o processo de abertura brasileiro.

Após uma década de estagnação econômica, o Brasil começa então seu processo de liberalização. Pode-se dividir o processo de abertura brasileiro em duas fases. A primeira fase, de finais da década de 1980 até o plano Real, foi marcada pelo gradualismo como forma de reduzir as tarifas comerciais e as barreiras não-tarifárias, apesar das modificações no calendário que prejudicaram a transparência e credibilidade do projeto. A segunda fase, após o programa de estabilização, foi marcada por reduções intempestivas nas alíquotas aduaneiras e pelo crescimento explosivo das importações (NASSIF, 2005).

## **II.2 Eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias**

O processo brasileiro de abertura comercial começou já no biênio 1988-89, no governo Sarney, com a *“diminuição da redundância tarifária média de 41,2% para 17,8%, de uma pequena alteração na estrutura tarifária e da abolição da maior parte dos regimes de importação (...) a tarifa média foi reduzida de 51,2% em 1988 para 37,4% no ano seguinte, enquanto que a tarifa modal reduziu-se de 30% para 20% no mesmo período, e a amplitude tarifária passou de 0-105% para 0-85%.”* (CARCANHOLO, 2005, p.120). Em 1990 esse processo se acelera com a eleição de Collor, em especial com a formulação de uma nova política industrial (a PICE).

O objetivo dessa nova política era o fortalecimento dos mecanismos de mercado e o conseqüente aumento nos níveis de produtividade e qualidade da indústria nacional. Bonelli e Veiga (2003) apontam que o início da década de 1990 marca a inflexão na concepção das políticas industriais e de comércio exterior: políticas voltadas para o aumento da competitividade e das exportações ganham relevância em relação às políticas de proteção setorial que prevaleciam até então. Dentro do quadro de redução das barreiras não-tarifárias, foi extinta a lista de bens com importações proibida, o Anexo C. O Anexo C, um dos mecanismos de protecionismo não-tarifários mais importantes da década de 80, funcionava de tal forma que, quando as contas externas pioravam, o número de itens incluídos na lista aumentava.

O processo de redução tarifária prosseguiu, com a elaboração de um cronograma de reduções até 1994, que foi antecipado em fevereiro de 1992:

TABELA 1: CRONOGRAMA DE REDUÇÕES TARIFÁRIAS

Cronograma inicial	1990	15/02/91	01/01/92	01/01/93	01/01/94
Cronograma antecipado	1990	15/02/91	01/01/92	01/10/92	01/07/93
Média da tarifa (%)	32,2	25,3	21,2	17,1	14,2
Moda (%)	40	20	20	20	20
Desvio-padrão (%)	19,6	17,24	14,2	10,7	7,9

Fonte: GUIMARAES apud. CARCANHOLO, 2005, p.122.

A análise da tabela 1 mostra que até 1993, o grau de abertura comercial já apresentava uma ruptura radical com o padrão anterior. E ainda cabe destacar o papel fundamental da eliminação das barreiras não-tarifárias no processo de liberalização comercial brasileiro. Além da extinção do Anexo C, uma série de entraves burocráticos foi eliminada, como a obrigatoriedade de programas de importação para as empresas, a exigência de anuência prévia de órgãos da administração federal para a importação de produtos específicos etc. (MARKWALD, 2001). Para Markwald:

*“A extinção dessas barreiras, muito mais do que o cronograma de reduções tarifárias que vigorou entre 1991 e 1994, é que marca a ruptura entre o regime fechado e protecionista herdado do modelo de industrialização baseado na substituição de importações e o regime de economia aberta que vem caracterizando o desenvolvimento econômico brasileiro nos últimos anos.”*  
(MARKWALD, 2001, p.1)

Além do gradualismo, outra característica do processo de abertura comercial no Brasil foi o respeito ao princípio de “escalada tarifária”, segundo o qual as tarifas à importação eram reduzidas seletivamente (NASSIF, 2005). Os produtos nos quais o Brasil apresentasse “vantagens comparativas inequívocas” ou commodities com baixo valor agregado recebiam as menores alíquotas, que se elevavam de acordo com o nível de elaboração e tecnológico do bem. Nassif destaca os segmentos de maior proteção tarifária da economia após a abertura: o automobilístico, o de informática, o de química fina e o eletroeletrônico.

Esses setores mantiveram um relativamente elevado nível de proteção após o processo de abertura comercial. Bonelli e Veiga (2003) apontam para o fato de que, apesar da liberalização da economia e da ênfase nos mecanismos de mercado, alguns setores tiveram um tratamento privilegiado durante a abertura comercial brasileira durante a década de 1990. A política industrial foi reorientada em direção a mecanismos públicos de financiamento ao investimento e às exportações, desoneração tributária e fomento a P&D. Dentre esses setores destacam-se: o automobilístico, o de informática, o têxtil, o de calçados e o aeronáutico.

A redução das alíquotas à importação e a eliminação da maioria das barreiras não-tarifárias já marcavam o fim do regime fechado herdado do modelo de substituição de importações e apontavam em direção a uma economia mais aberta e a transição entre a agenda desenvolvimentista e liberal, influenciados pelo Consenso de Washington. No entanto, isso não significou o abandono de políticas públicas de fomento à indústria e pode-se dizer, que a ênfase da política industrial passou da verticalização setorial para o incremento da competitividade dos setores onde o Brasil poderia apresentar vantagens em relação ao resto do mundo e que se julgassem estratégicos (BONELLI; VEIGA, 2003). No novo cenário que se configurou durante a década de 1990, alguns setores da economia continuaram beneficiando-se de uma relativa proteção tarifária (ainda que menor que anteriormente) combinada com incentivos fiscais ou financeiros, financiamento público e fomento à inovação (BONELLI; VEIGA, 2003).

Entre 1989 e 1993, a transição se deu respeitando os princípios do gradualismo (ainda que comprometido pelas antecipações) e da discriminação setorial, o que garantiu uma certa estabilidade ao processo de abertura. No entanto, a estabilização da economia defendida pelo receituário neoliberal ainda não havia sido atingida, o que levou à elaboração do plano Real.

## II.3 O plano Real

Se até 1994 a execução da reforma tarifária deveria ter sido pautada pelo gradualismo, após o Plano Real a política comercial foi utilizada em sintonia com a política de estabilização de preços. O programa de estabilização monetária e os compromissos estabelecidos com o MERCOSUL ampliaram a redução tarifária, enquanto que se observou o aumento da proteção de alguns setores, em especial o automobilístico, e de outros bens de consumo, em reação ao surgimento de déficits comerciais a partir de 1995 (BONELLI ET ALLI, 1997). *“No começo de 1996 praticava-se uma tarifa média de importação da ordem de 12,5%, não havendo nenhuma proibição relevante de importar.”* (BONELLI ET ALLI, 1997, p. 16).

O papel do plano Real no processo de abertura brasileiro foi fundamental pela sua característica de âncora cambial e sobrevalorização cambial que levou à potencialização do efeito de abertura comercial. A âncora cambial teve como objetivo provocar a concorrência dos importados com os produtos nacionais, levando à redução dos preços internos, com o objetivo de conter a inflação, que foi controlada com sucesso, após anos de políticas fracassadas. O resultado da expressiva apreciação cambial acabou proporcionando um explosivo crescimento das importações (CARCANHOLO, 2005).

O Plano Real está inserido nas metas de estabilização macroeconômica influenciadas pelo consenso de Washington *“... por sua concepção estratégica de longo prazo, anunciada por seus autores desde a primeira hora, como condição inseparável de seu sucesso no curto prazo (...) para que só depois de restaurada numa economia aberta de mercado possa dar-se então a retomada do crescimento.”* (FIORI apud. CARCANHOLO, p.19)

Em paralelo à abertura comercial, o governo promoveu a abertura financeira como maneira de financiar o déficit comercial causado pelo aumento das importações muito superior ao aumento das exportações. O meio utilizado foi a taxa de juros:

*“Ao implementar-se políticas de estabilização baseadas em âncoras cambiais, provocou-se uma sobrevalorização do câmbio real que, em conjunto com um elevado grau de abertura comercial, gerou saldos negativos na conta comercial. Para financiá-los, a*

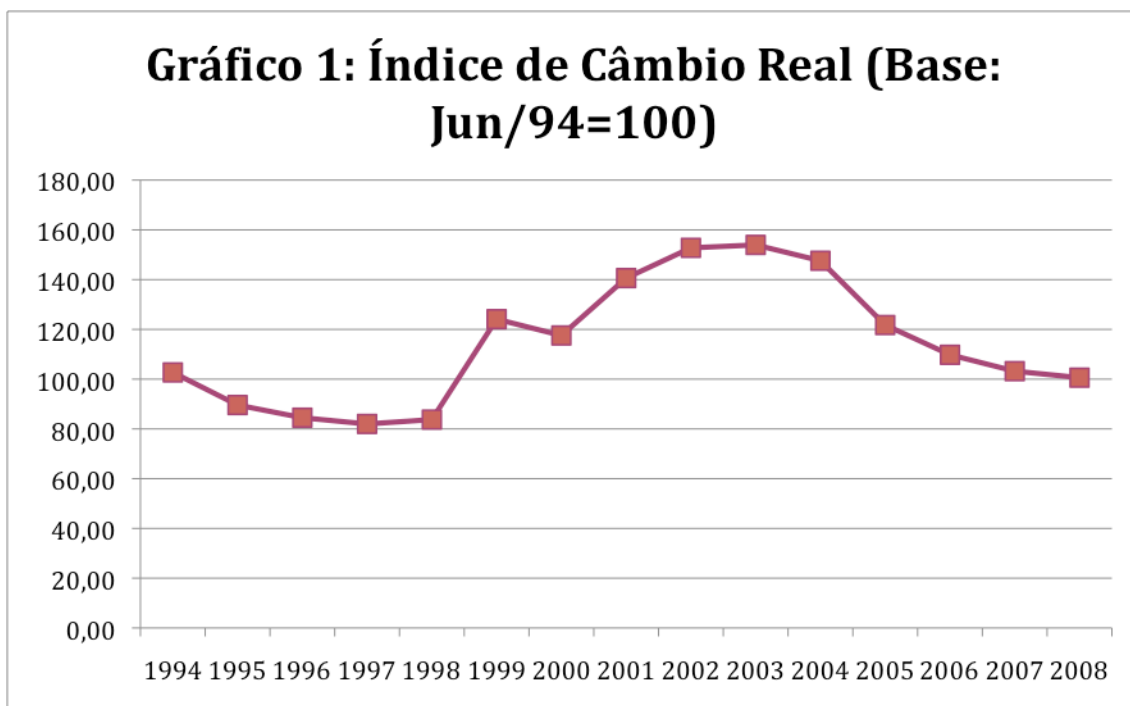
*alternativa é a atração de capitais externos por meio de altas taxas de juros internos.” (CARCANHOLO, 2005, p.14)*

O Plano Real só foi possível através das altas taxas de juros e da atração de capital externo pela própria necessidade de dólares do sistema, o que contribuía ainda mais para a valorização do Real. As altas taxas de juros estimulam o capital especulativo em detrimento do capital produtivo o que, em conjunto com uma moeda valorizada, implicaria em um freio ao crescimento interno e aumento da vulnerabilidade externa pela dependência da entrada de dólares para sustentar o modelo de desenvolvimento defendido pelo Plano Real (CARCANHOLO, 2005).

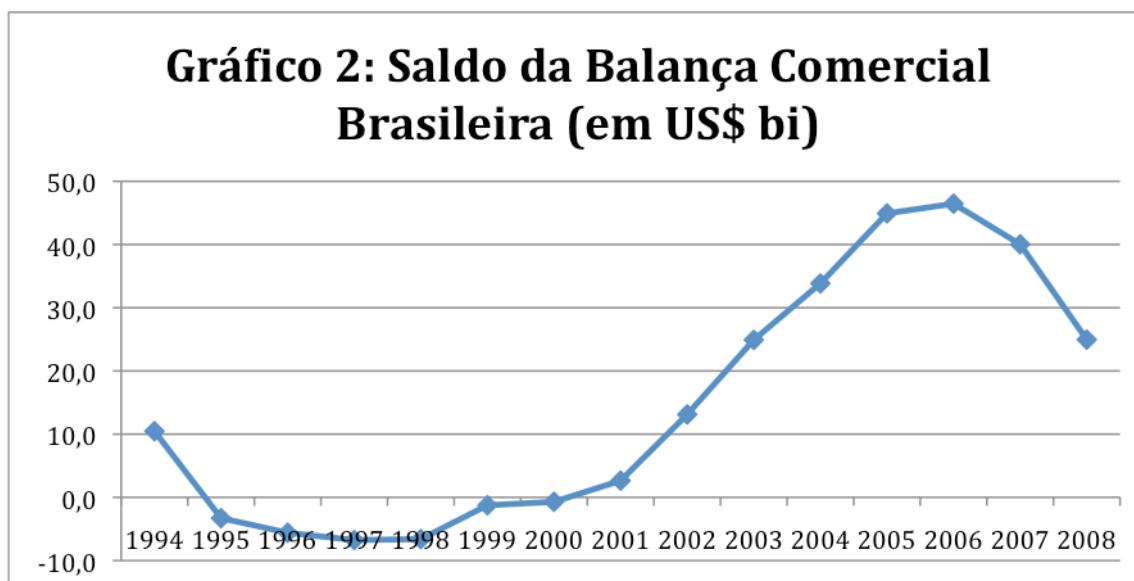
#### **II.4 Desvalorização do Real e “boom” do comércio global**

A combinação da política de câmbio sobrevalorizado com taxas de juros elevadas, voltada para sustentar a estabilidade monetária, levou ao crescimento do déficit em conta corrente no final da década de 1990. O encolhimento das reservas internacionais e o aumento de ataques especulativos levaram o governo a alterar a política cambial. Em 13 de janeiro de 1999 o Banco Central acaba com a taxa semifixa do Real, o que levou à uma desvalorização de 8,9% apenas nesse dia e de 64,08% em janeiro (CARCANHOLO, 2005).

O processo de desvalorização do Real prosseguiu até 2002, se mantendo estável até 2005. O reflexo da desvalorização foi imediato. O déficit comercial diminui progressivamente em 1999 e 2000, se convertendo em superávit em 2001 (gráfico 2). Após 2005, o câmbio volta a valorizar-se, o que repercutirá negativamente na balança comercial brasileira. A partir de 2005, o índice de câmbio real volta a níveis próximos de 1994. Em resposta ao câmbio, o saldo comercial em 2006 desacelera e em 2007 e 2008 começa a cair.



fonte: BACEN/IBGE/FUNCEX (cesta de 17 países).



fonte: SECEX/MDIC.

A maxi-desvalorização do Real e o crescimento das exportações brasileiras maior que o crescimento das importações coincidiram com um momento particularmente fértil do comércio global. As exportações mundiais saltaram de 6.019,9 bilhões de dólares em 2001 para 15.742,7 bilhões em 2008 (tabela 2, p.26). Sob o argumento de que o dinamismo no comércio internacional desse período se justificava pelo crescimento e dinamização de economias emergentes, em especial a China, e que as possibilidades de crescimento dos



fluxos comerciais com os países do norte já estavam esgotadas, o governo brasileiro modifica as prioridades da política comercial para o incremento das negociações bilaterais sul-sul a partir de 2003 (RIOS, IGLESIAS, 2005).

A agenda comercial externa brasileira até então havia sido marcada pela preservação da coesão do MERCOSUL como instrumento de política comercial nas negociações regionais, em particular com os países desenvolvidos, não apenas sobre a eliminação de tarifas para produtos brasileiros, mas também visando a redução das medidas *antidumping*, a eliminação de subsídios às exportações e a redução dos subsídios à produção doméstica de produtos agrícolas (RIOS, IGLESIAS, 2005).

No entanto, Rios e Iglesias (2005) acreditam que *“o notável desempenho recente das exportações brasileiras não foi favorecido pela agenda de negociações comerciais, mas sim por outros fatores, como a desvalorização cambial, as dinâmicas das economias mundial e doméstica, os esforços para a desoneração das exportações e as iniciativas de promoção comercial.”* (p. 5)

A participação do Brasil nesse “boom” de comércio, como veremos a seguir, foi suficiente para devolver ao país sua participação perdida no comércio internacional na década anterior e esteve fortemente atrelada ao crescimento da demanda de commodities pela China.

## **CAPÍTULO III- A NOVA ESTRUTURA COMERCIAL BRASILEIRA**

Nos capítulos anteriores vimos as justificativas teóricas favoráveis à abertura comercial e diversas visões a respeito de seus benefícios e finalmente como se deu o processo de abertura no Brasil. Neste capítulo iremos analisar as consequências do processo descrito no capítulo 2 para o desempenho comercial brasileiro, começando no final da década de 1980 até meados de 2008, ano no qual a crise de *subprimes* tem efeitos adversos na balança comercial brasileira. O desempenho brasileiro será avaliado de acordo com as teorias abordadas no capítulo 1, com ênfase nos conceitos de vantagem comparativa e tecnologia. Além da análise mais geral do comércio brasileiro, será feita uma análise mais específica da relação comercial entre Brasil e China, pela sua especificidade e crescente importância.

### **III.1 Consequências para o Padrão de Comércio Brasileiro**

Já no início da década de 1990, vários estudos comprovam os ganhos de produtividade e de eficiência gerados pelo processo de abertura, *“a década de 90 assinala uma ruptura na tendência de declínio ou de estagnação da taxa de produtividade observada ao longo dos anos 80”* (MARKWALD, 2001, p.4). A liberalização comercial teria permitido o acesso a bens de capital e a insumos tecnologicamente mais avançados a preços mais baixos, o que proporcionou ganhos de produtividade para a indústria nacional (MOREIRA, CORREA, 1996).

No entanto, durante boa parte da década de 1990, os ganhos de produtividade não se traduziram em uma melhor performance comercial brasileira. A estabilidade econômica foi atingida através do Plano Real, no entanto, a sobrevalorização cambial ocorrida entre o segundo semestre de 1994 e o final de 1998 contribuíram *“para restringir os benefícios oriundos da reestruturação produtiva e tecnológica das atividades concorrentes com as importações e dos setores exportadores”* (NASSIF, 2005, p. 2).

TABELA 2: EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO - 1984 a 2008

Período	EXPORTAÇÕES MUNDIAIS (FOB)	IMPORTAÇÕES MUNDIAIS (CIF)	EXP BRASIL (FOB)		IMP BRASIL (FOB)	IMP BRASIL (CIF)		SALDO COMERCIAL
	US\$ bi (A)	US\$ bi (B)	US\$ bi (C)	Part.% (C/A)	US\$ bi (D)	US\$ bi (E)	Part.% (E/B)	US\$ bi (C - D)
1984	1.840,6	1.918,4	27,0	1,47	13,9	15,2	0,79	13,1
1985	1.872,0	1.942,1	25,6	1,37	13,2	14,3	0,74	12,5
1986	2.046,4	2.121,3	22,3	1,09	14,0	15,6	0,74	8,3
1987	2.401,1	2.484,6	26,2	1,09	15,1	16,6	0,67	11,2
1988	2.742,0	2.834,7	33,8	1,23	14,6	16,1	0,57	19,2
1989	2.981,5	3.068,3	34,4	1,15	18,3	19,9	0,65	16,1
1990	3.395,3	3.491,6	31,4	0,93	20,7	22,5	0,64	10,8
1991	3.396,7	3.632,0	31,6	0,93	21,0	23,0	0,63	10,6
1992	3.627,7	3.881,0	35,8	0,99	20,6	23,1	0,59	15,2
1993	3.619,6	3.875,0	38,6	1,07	25,3	27,7	0,72	13,3
1994	4.202,6	4.428,0	43,5	1,04	33,1	36,0	0,81	10,5
1995	5.020,0	5.283,0	46,5	0,93	49,8	54,1	1,02	-3,3
1996	5.248,6	5.544,0	47,7	0,91	53,3	56,8	1,02	-5,6
1997	5.429,7	5.737,0	53,0	0,98	59,7	63,3	1,10	-6,8
1998	5.350,6	5.681,0	51,1	0,96	57,7	61,1	1,08	-6,6
1999	5.559,7	5.921,0	48,0	0,86	49,3	51,9	0,88	-1,3
2000	6.276,7	6.724,0	55,1	0,88	55,8	59,1	0,88	-0,7
2001	6.019,9	6.482,0	58,2	0,97	55,6	58,6	0,90	2,6
2002	6.308,5	6.741,0	60,4	0,96	47,2	49,7	0,74	13,1
2003	7.376,1	7.861,0	73,2	0,99	48,3	50,9	0,65	24,9
2004	8.976,4	9.567,0	96,7	1,08	62,8	66,4	0,69	33,8
2005	10.221,6	10.853,0	118,5	1,16	73,6	77,6	0,72	44,9
2006	11.811,4	12.435,0	137,8	1,17	91,4	95,8	0,77	46,5
2007	13.661,2	14.287,0	160,6	1,18	120,6	126,6	0,89	40,0
2008	15.742,7	16.493,0	197,9	1,26	173,0	182,4	1,11	25,0

Fonte: SECEX/MDIC.

A abertura comercial associada ao plano de estabilização de 1994, gerou um crescimento explosivo das importações muito superior ao crescimento das exportações, transformando o superávit comercial brasileiro de 10,5 bilhões de dólares americanos em 1993 em um déficit de 3,3 US\$ bilhões em 1994 (tabela 2). Para alguns autores, esse resultado foi consequência do desmonte e desestruturação da indústria nacional:

*“O processo de abertura comercial, em conjunto com a valorização cambial, levou a um brutal crescimento das importações não*

*acompanhado pelas exportações. (...) provocou um verdadeiro processo de dessubstituição de importações.”* (CARCANHOLO, 2005, p.127)

Comparando-se a evolução das exportações brasileiras e mundiais, pode-se constatar que a participação do Brasil nas vendas externas globais foi reduzida de 1,23% em 1988 a 0,86% em 1999. Entre 1990 e 2001, o coeficiente de penetração das importações sofreu um aumento expressivo, tendo passado de 5,9% em 1990 a 15,4% em 2001 (NASSIF, 2005). A participação brasileira se recupera mais adiante, com a desvalorização do Real em 1999. Após 2000, o coeficiente de participação brasileira nas exportações mundiais começa a crescer e atinge 1,26% em 2008, o que mostra que o Brasil recuperou sua perda de dinamismo da década de 1990 (tabela 2).

Ligado ao crescimento da produtividade da indústria brasileira, está o crescimento do investimento em P&D. Muitos estudos mostram que a produtividade aumenta quando as empresas investem em pesquisa e desenvolvimento (MULDER, 2009). Tigre et alli (2000) registram que o investimento brasileiro em P&D cresceu 68% entre 1990 e 1997, sendo que a média das empresas (públicas e privadas) foi de 140%, o que parece indicar que a abertura comercial no Brasil de fato incentivou o investimento em P&D.

Tigre et alli (2000) destacam no entanto, que esses resultados sobre a dinâmica setorial da economia brasileira foram mistos. Enquanto que o aumento de desempenho de setores tradicionais como a siderurgia foi notável, com aumento das atividades de P&D, da produtividade e competitividade, o aumento da produtividade de setores mais dinâmicos e que estão mais relacionados à tecnologia e inovação como os setores automobilístico e de telecomunicação esteve relacionado ao enfraquecimento dos esforços locais de P&D e no crescimento explosivo de importação de equipamentos.

A desarticulação desses setores com a cadeia produtiva local parece confirmar o que Carcanhola chamou de processo de *dessubstituição de importações* e o retorno a um padrão de especialização em setores menos dinâmicos, no sentido clássico defendido pelas teorias de Smith e Heckscher-Ohlin. Nassif (2005) irá apontar que, durante a década de 1990, “*os maiores ganhos de competitividade internacional ficaram localizados em setores tradicionais com utilização intensiva de recursos naturais e/ou trabalho*” como por exemplo, extração

mineral, açúcar, abate e preparação de carnes, artigos de madeira e mobiliário, calçados e artigos de couro.

### **III.2 Composição Tecnológica**

Conforme vimos no capítulo 1, o comércio global vem sendo cada vez mais caracterizado pelo comércio de bens intensivos em capital e tecnologia. Os benefícios de participar nesse comércio se referem à participação em setores mais dinâmicos da economia que poderiam gerar o que Hirshman chamou de “conspiração multidimensional” a favor do desenvolvimento (EVANS, 2004).

Evans (2004) define desenvolvimento como a *“relação entre a capacidade produtiva local e uma reordenação global de setores industriais. Os países que preenchem os nichos setoriais mais dinâmicos e lucrativos são os ‘desenvolvidos’”*. Evans sugere que os países em desenvolvimento, para promover mudanças estruturais em suas economias, devem buscar setores mais dinâmicos intensivos em inovação e tecnologia. Essa visão coincide com a visão de Romer, que pregava que os países devem abrir suas economias para “alcançarem” tecnologicamente os países mais desenvolvidos.

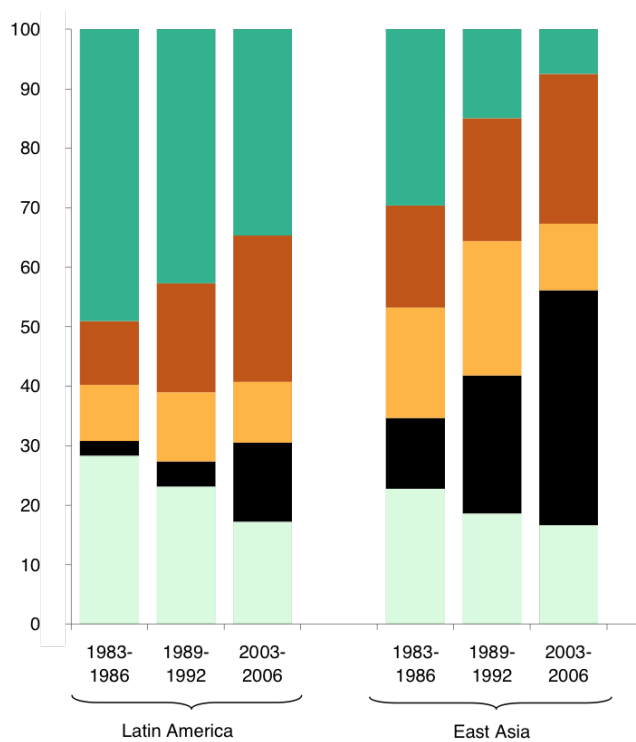
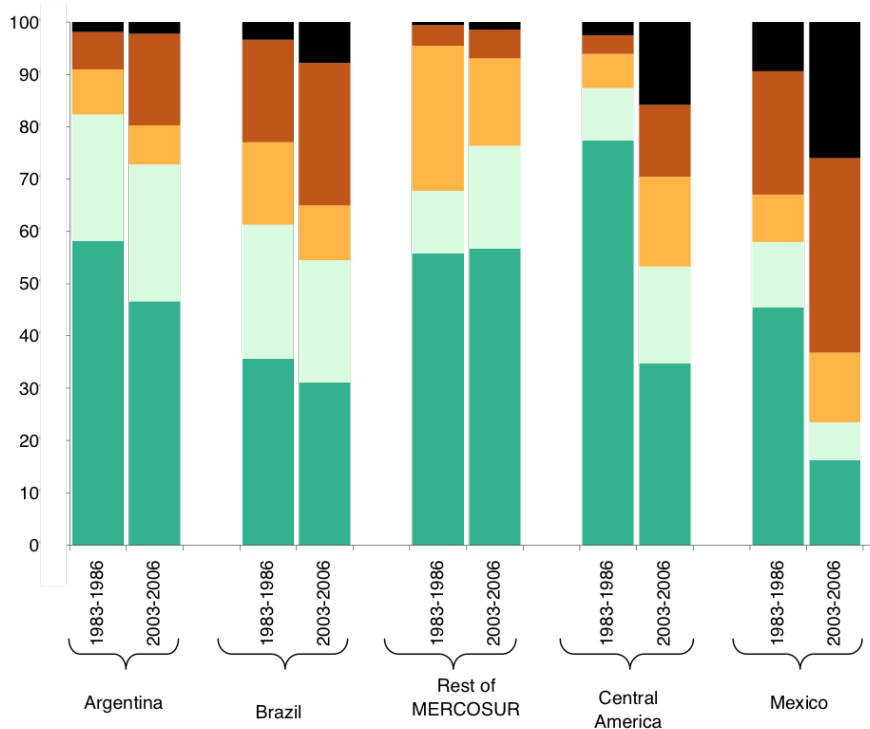
A visão cepalina também acredita que os países em desenvolvimento podem aprender dos países desenvolvidos através do comércio:

*“The innovation process in the developing countries consists to a large extent in adopting and adapting goods and technologies, including organizational and marketing methods and logistics used in the developed world. In this context, trade and foreign investment emerge as mechanisms that can be used to speed up technological progress.”* (MULDER, 2009, p.27)

De acordo com o gráfico 3 pode-se notar que a participação de produtos com alta e média tecnologia agregada na pauta exportadora brasileira cresceu entre os períodos de 1983-1986 e 2003-2006, em detrimento das matérias-primas e dos manufaturados que agregam

pouca tecnologia principalmente. No entanto esse deslocamento é muito pouco se comparado à evolução da pauta exportadora do leste asiático e do México nesse mesmo período.

GRÁFICO 3: COMPOSIÇÃO TECNOLÓGICA DAS EXPORTAÇÕES, 1980-2000 (em %)

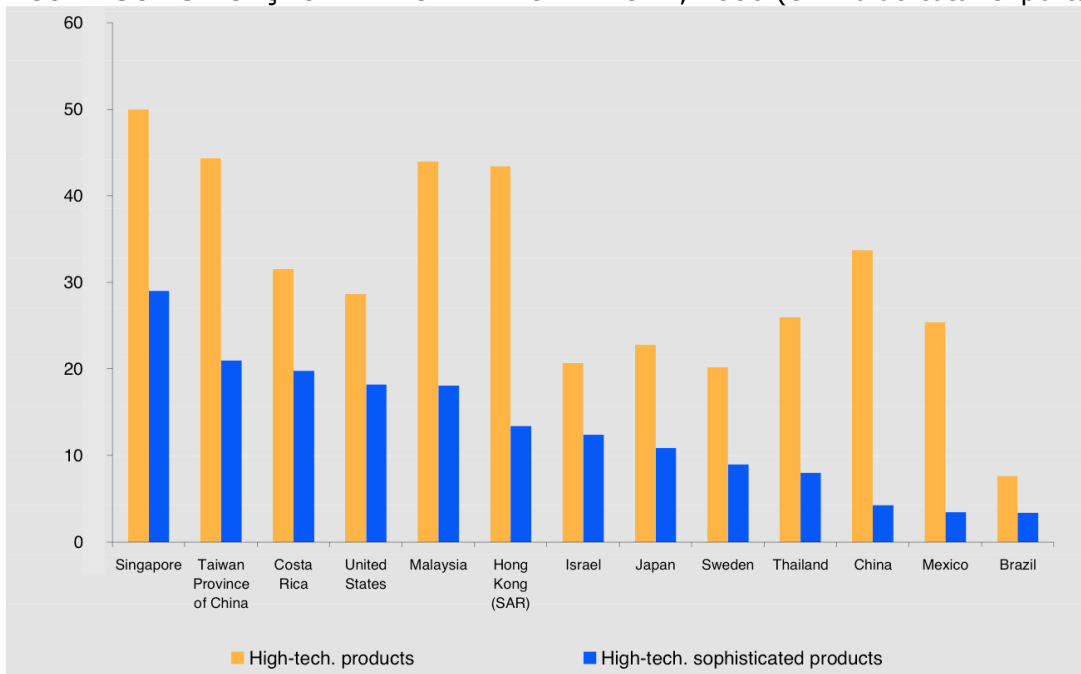


- Manufaturados de alta tecnologia
- Manufaturados de média tecnologia
- Manufaturados de baixa tecnologia
- Semi-manufaturados relacionados a recursos naturais
- Matéria-prima

Fonte: MULDER, 2009.

No entanto, o aparente maior sucesso mexicano e asiático devem ser relativizados. Em ambas regiões, o modelo seguido, o de “maquiladoras” e plataformas de exportação significa que esse crescimento não foi resultado de uma expansão endógena da capacidade de desenvolvimento de tecnologias e inovações. O aumento da exportação de produtos que agregam alta e média tecnologia nesses países está relacionado a atividades que não se integraram suficientemente às economias domésticas desses países e que muitas vezes representam apenas a etapa final na cadeia produtiva.

GRÁFICO 4: SOFISTICAÇÃO DA PAUTA EXPORTADORA, 2006 (em % do total exportado)



Fonte: MULDER, 2009.

Podemos ver no gráfico 4, que, apesar de um terço e um quarto das exportações da China e do México serem de alta-tecnologia, apenas uma pequena parte desse total é

considerado de “alta-sofisticação” (o segmento de alta-sofisticação é constituído pelas categorias que são mais exportadas por países de alta renda. O índice de sofisticação foi proposto por Lall, Weiss e Zhang (MULDER 2009)). Aproximadamente 4% e 3% das exportações chinesas e mexicanas são consideradas de “alta-sofisticação”, o que comprova o caráter de plataformas de exportação desses países. No Brasil, apesar das exportações de bens de alta-tecnologia representarem apenas 8% do total, aproximadamente metade disso é considerado de “alta-sofisticação”, em um nível próximo ao chinês e mexicano, constituído principalmente por aviões, equipamentos relacionados e peças (MULDER, 2009).

O caso da indústria aeronáutica é notável na experiência brasileira. As exportações de aviões, peças e componentes brasileiros pularam de US\$ 0,4 bilhões em 1996 para US\$ 3,3 bilhões em 2005 (BONELLI, PINHEIRO, 2008). Bonelli e Pinheiro apontam como suporte do sucesso brasileiro o apoio governamental, na forma de financiamento e fomento ao desenvolvimento tecnológico, através de fundos de P&D e financiamento indireto, no caso, pelo ITA, proporcionando mão-de-obra especializada. Além do papel do governo, eles destacam o papel da “absorção” tecnológica e o processo de aprendizagem resultante do processo competitivo no mercado global. O sucesso da indústria aeronáutica no Brasil estaria associado à:

*“Co-operation with foreign partners, negotiating co-production and licensing arrangements designed to achieve rapid market penetration without excessive technological dependence. (...) Besides technical competencies, all these partners provided Embraer with organizational know-how in serial production.” (GOLDSTEIN, 2002, apud. BONELLI & PINHEIRO, 2008, p. 57)*

O sucesso da indústria aeronáutica no Brasil parece estar ligado à capacidade de “adotar e adaptar” bens e tecnologia através do mecanismo de aprendizagem descrito por Mulder (2009) que se torna possível com a abertura comercial. No entanto, o apoio governamental também foi um fator chave para esse desenvolvimento, através de incentivos e financiamento diretos e indiretos. Esse sucesso pode ser explicado através da análise cepalina e de crescimento endógeno, que destaca o papel do conhecimento e da tecnologia para o desenvolvimento dos países.



A comparação da composição tecnológica da pauta exportadora brasileira entre as décadas de 1980 e 2000 sugere um pequeno, porém significativo incremento do teor tecnológico das exportações brasileiras. Apesar de pequeno, esse incremento descarta o medo de um possível retorno a uma especialização do país em exportador de recursos naturais como no passado, pois a participação desses segmentos diminuiu, apesar da recuperação dos preços de *commodities* importantes na pauta exportadora brasileira durante a década de 2000 (RIOS, IGLESIAS, 2005).

O desempenho brasileiro, no entanto, esteve aquém do esperado, sobretudo se comparado em relação a países como México e China, países que abriram suas economias mais cedo em relação ao Brasil. Esse resultado porém pode ser relativizado pelo grau de sofisticação dos bens de alta tecnologia exportados por esses países, indicando que, qualitativamente e em porcentagem, as exportações de alta tecnologia no Brasil se compara às da China e do México.

### **III.3 Diversificação**

Além do volume das exportações, Mulder (2009) destaca a importância da diversificação destas, já que ela contribui para reduzir a vulnerabilidade a choques financeiros e a flutuações de preços dos bens e serviços exportados e está mais ligada a mudanças estruturais e produtivas que tendem a promover incorporação de conhecimento e tecnologia e podem ajudar a criar novas vantagens comparativas.

O processo de abertura comercial seria uma oportunidade para a diversificação da pauta exportadora e dos mercados de destino. Nesse sentido, a experiência brasileira pode ser considerada um sucesso, pois durante a década de 90 e após o boom exportador do início da década de 2000, o Brasil manteve sua presença nos mercados tradicionais, como Estados Unidos, União Européia e Argentina, e aumentou sua presença em mercados novos como China, Índia, Coréia do Sul, Rússia, América Latina (além do MERCOSUL), África (em especial África do Sul) e Oriente Médio (RIOS, IGLESIAS, 2005).

Além da diversificação geográfica, a diversificação de produtos foi notável. Bonelli e Pinheiro (2008) apontam para a emergência de três “descobertas de exportação” (livre tradução): aviões, celulares e carne suína. Os três não apenas apresentaram altas taxas de crescimento no valor das exportações como também contribuíram para o crescimento das

exportações durante o início da década de 2000. Em 1996 eles representavam apenas 1% das exportações brasileiras, em 2000 7,8%.

Em consequência do boom exportador da década de 2000, essa diversificação se acentuou ainda mais. Exemplos de indústrias que viram sua participação no total de exportações aumentar durante a década de 2000, foram a indústria moveleira, a indústria de trajes de banho e a soja (DARZE ET ALLI, 2007).

O caso da soja é emblemático do sucesso brasileiro no agro-business. A produção de soja no Brasil entre 1988 e 2003 aumentou 65% e a exportação dobrou entre 1994 e 2004, tornando o Brasil o maior fornecedor mundial de soja em 2005, após ultrapassar os Estados Unidos. Parte desse sucesso se deve à tecnologia agrícola desenvolvida pela EMBRAPA, uma instituição pública ligada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que possibilitou o plantio de soja no cerrado brasileiro e aumentou a produtividade da soja (DARZE ET ALLI, 2007). Em 2008, o Complexo de Soja representava 10,0% da pauta exportadora brasileira (tabela 3).

TABELA 3: PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS  
Jan/Jun - 2008  
US\$ Milhões

	Valor	Part. %
1 - Material de transporte	12.215	13,5
2 - Petróleo e combustíveis	10.280	11,3
3 - Produtos metalúrgicos	9.053	10,0
4 - Complexo soja	9.032	10,0
5 - Minérios	7.126	7,9
6 - Carnes	6.852	7,6
7 - Químicos	5.780	6,4
8 - Máqs. e equipamentos	4.647	5,1
9 - Equipamentos elétricos	3.145	3,5
10 - Açúcar e álcool	2.968	3,3
11 - Papel e celulose	2.781	3,1
12 - Calçados e couro	2.167	2,4

fonte: SECEX/MDIC

Foi o desenvolvimento de novas tecnologias que possibilitou ao Brasil o desenvolvimento de uma nova vantagem comparativa na produção de soja. Essa experiência é mais um indício de que a produção de um país não é determinada apenas por recursos naturais e que é possível a criação de novas vantagens comparativas através de incentivos públicos associados à abertura comercial. Nas palavras de Evans:

*“No sólo puede crearse artificialmente una ventaja comparativa, sino que el proceso de construcción puede producir resultados poco probables e insólitos. Por qué los italianos habrían de tener éxito en la construcción de maquinaria para la inyección de plásticos, mientras que los daneses tienen una ventaja comparativa en productos farmacéuticos es sólo obvio post hoc.” (EVANS, 2007, p.137)*

No caso da soja, como no caso da aeronáutica, a tecnologia foi a verdadeira vantagem comparativa brasileira em relação ao resto do mundo que possibilitou a “descoberta” de um nicho para a economia brasileira. A busca por nichos dinâmicos e lucrativos da economia global devem ser um objetivo dos países em desenvolvimento. A abertura comercial no Brasil, associada com o apoio do governo, possibilitaram ao país ocupar novos nichos geográficos e econômicos dentro da dinâmica do comércio mundial.

Embora a diversificação do comércio brasileiro tenha sido notável, com a diversificação de produtos e a intensificação das relações bilaterais com mercados não-tradicionais, o caso do comércio bilateral Brasil-China merece destaque devido à importância adquirida por este país tanto como fornecedor quanto comprador de produtos nos últimos anos. *“Entre 1985 e 2005, o total comercializado entre os dois países cresceu mais de 8 vezes, demonstrando um dinamismo superior ao intercâmbio do Brasil com o Resto do Mundo” (CASTILHO, 2007, p. 2).*

### **III.4 O Comércio Brasil-China**

Em 2008, a China já ocupa o segundo e o terceiro lugar respectivamente como principal fornecedor e comprador do Brasil. O perfil do comércio Brasil-China é bastante peculiar. Castilho (2007) destaca o fato de que a pauta de exportações brasileiras é a mais concentrada dentre seus 15 principais parceiros: *“dois grupos de produtos respondem por cerca de 70% das exportações: o complexo soja e o complexo siderúrgico.” (p. 3)*, enquanto que as importações são relativamente diversificadas, com um grau de elaboração maior.

TABELA 4: PRINCIPAIS PAÍSES COMPRADORES  
Jan/Jun - 2008  
US\$ Milhões

	Valor	Part. %
1 - Estados Unidos	12.987	14,3
2 - Argentina	8.589	9,5
3 - China	7.407	8,2
4 - Países Baixos	5.072	5,6
5 - Alemanha	3.801	4,2
6 - Japão	2.537	2,8
7 - Itália	2.517	2,8
8 - Rússia	2.301	2,5
9 - Venezuela	2.190	2,4
10 - Chile	2.147	2,4
11 - Bélgica	2.051	2,3
12 - México	2.009	2,2

fonte: SECEX/MDIC

TABELA 5: PRINCIPAIS PAÍSES FORNECEDORES  
Jan/Jun - 2008  
US\$ Milhões

	Valor	Part. %
1 - Estados Unidos	11.435	14,4
2 - China	8.948	11,3
3 - Argentina	6.238	7,9
4 - Alemanha	5.563	7,0
5 - Japão	3.133	4,0
6 - Nigéria	3.058	3,9
7 - Coreia do Sul	2.637	3,3
8 - França	2.191	2,8
9 - Itália	2.182	2,8
10 - Chile	2.066	2,6
11 - Taiwan	1.676	2,1
12 - Rússia	1.606	2,0

fonte: SECEX/MDIC

O comércio Brasil-China atual é reflexo da crescente especialização da economia chinesa, marcada pela tendência a exportar cada vez mais bens finais e importar bens intermediários. O produto mais exportado pelo Brasil para a China – grãos de soja - ilustra claramente esta característica. Em virtude da política chinesa de privilegiar as importações dos bens primários e de beneficiá-los em território chinês, as exportações da soja beneficiada sob forma de óleo e seus resíduos se reduziram em detrimento da expansão de grãos de soja (CASTILHO, 2007).

Machado e Ferraz (2005) ilustram a situação do comércio Brasil-China com dois setores: Siderurgia e Calçados, Couros e Peles. Em ambos os casos as exportações para a

China estão concentradas em bens primários enquanto as importações consistem em bens acabados (no caso do primeiro segmento, produtos metalúrgicos acabados, no caso do segundo segmento, calçados). Esta complementaridade é uma característica da pauta de comércio entre o Brasil e a China e estaria baseada predominantemente no princípio das vantagens comparativas clássicas, já que os países estariam se especializando em produtos diferentes, com o objetivo de aproveitar os diferenciais relativos de custos de produção.

Apesar de uma balança comercial predominantemente superavitária nas duas últimas décadas (CASTILHO, 2007), a análise do perfil do comércio Brasil-China mostra que o crescimento das exportações brasileiras para a China foi em grande parte uma resposta de alguns setores produtivos (com destaque para a Agricultura e o Extrativo Mineral) ao crescimento econômico chinês, expandindo a oferta de seus produtos.

*“... o sucesso exportador e os ganhos brasileiros não parecem refletir uma estratégia ativa de diversificação e geração de novos mercados e oportunidades comerciais na China, mas, tão somente, o aproveitamento de oportunidades produzidas pelo crescimento das importações chinesas, mediante a elevação da oferta de commodities produzidas no país, especialmente as agrícolas.” (MACHADO, FERRAZ, 2005, p.137)*

Analisando o comércio Brasil-China durante a década de 2000, pode-se concluir que essa relação tem muito em comum com o padrão de especialização agro-exportadora que caracterizou a economia brasileira durante séculos no passado, a soja seria o novo açúcar, e o ferro o novo ouro. A política chinesa de privilegiar as importações dos bens primários e de beneficiá-los em território chinês se assemelharia a um novo tipo de pacto colonial do século XXI.

A relação comercial entre o Brasil e a China mostra que a abertura comercial por si só pode trazer resultados pouco atraentes para o desenvolvimento de um país, se consideramos necessária a busca por nichos dinâmicos e mais intensivos em tecnologia que possam gerar uma “conspiração multidimensional”, podendo acentuar a especialização de um país em poucos produtos de baixo valor agregado, tornando o país vulnerável à flutuação de preços e a choques econômicos.

Embora esse não seja o caso do Brasil, que mantém uma pauta exportadora relativamente diversificada, uma das mais diversificadas da América Latina, tanto em termos geográficos como de produtos (MULDER, 2009), o recente crescimento e o caráter do comércio bilateral Brasil-China não é favorável ao Brasil.

O crescimento do comércio brasileiro em geral durante a década de 2000 apresentou pequenos ganhos em relação à situação pré-abertura. Mulder (2009) indica que no período 1985-1995 a maior parte das exportações brasileiras consistiam de produtos pouco dinâmicos no comércio global. Já no período 1995-2005 o país aumentou sua participação nos mercados mais dinâmicos da economia.

No entanto, Mulder (2009) destaca que o crescimento das exportações no Brasil esteve menos relacionado ao crescimento econômico do que nos países do leste asiático, apesar dessa distância estar diminuindo. A contribuição líquida das exportações para o crescimento econômico no Brasil em 2006 foi superior a 1 ponto percentual enquanto que no mesmo período, no Leste da Ásia, essa contribuição esteve próxima de 3 pontos percentuais (MULDER, 2009). Evans (2007) acredita que o sucesso recente dos países do leste asiático está relacionado à aliança entre os Estados e o capital internacional e nacional com o objetivo de mudar sua inserção na divisão global do trabalho.

Esses resultados, no entanto, não apontam para a pouca importância do comércio exterior para o crescimento econômico brasileiro, e sim para a necessidade de incrementar os ganhos provenientes do comércio exterior e o aproveitamento das externalidades tecnológicas que se tornam possíveis com a intensificação desse comércio. Mulder (2009) defende o papel do setor público no desenvolvimento de uma estratégia eficiente que combine mudança estrutural, aumento da produtividade e integração na economia global visando o desenvolvimento do país. Para ele *“rendas associadas a alta persistente do preço de commodities devem ser capaz de gerar parte do financiamento necessário para acelerar a mudança estrutural e o aumento da produtividade.”* (MULDER, 2009, p.44, tradução livre)

## CONCLUSÃO

A estratégia de inserção internacional do país na década de 1990 foi marcada pela redução tarifária e eliminação de barreiras não-tarifárias, pela política de importações que atuou como coadjuvante da política de estabilização de preços e pela apreciação da taxa de câmbio real que, em conjunto com as altas taxas de juros, funcionou com um entrave ao crescimento. Após o Plano Real, a ênfase dada ao capital especulativo em detrimento ao capital produtivo, e a valorização cambial, necessários para o projeto de estabilização da economia, pode explicar em parte o fraco desempenho das exportações brasileiras até o início da década de 2000.

De fato, houve um sucesso incontestável no controle inflacionário e na dinamização da economia, que estava estagnada desde a “década perdida” de 80, mas o aumento de produtividade registrado em quase todos os setores da economia não se traduziu em uma maior participação brasileira no mercado global, pelo contrário, a participação das exportações brasileiras no total global encolheu até o final da década de 1990. O aumento explosivo das importações mais que superior ao aumento das exportações gerou o que Carcanholo chamou de processo de dessubstituição de importações.

Após a crise cambial de 1999, essa tendência começa a se alterar em resposta à maxi-desvalorização do Real. O início da década de 2000 marca um momento de inflexão na balança comercial brasileira, e em 2001 ela já é superavitária. Esse momento coincide com um crescimento extraordinário do comércio global.

De acordo com as previsões cepalinas e as teorias de crescimento endógeno, o Brasil se beneficiou da abertura comercial com o incremento da produtividade da indústria e do nível tecnológico de seus produtos. A partir de 2001, as exportações crescem mais que as importações, garantindo ao Brasil um largo superávit comercial. Em 2008, o Brasil recupera sua participação no comércio global.

Durante a década de 2000, a pauta exportadora do Brasil é levemente mais intensiva em tecnologia que durante as décadas precedentes e o Brasil obteve sucesso em diversificar seus parceiros comerciais e sua pauta exportadora, diminuindo a vulnerabilidade a crises exógenas e à flutuação de preços. Por outro lado, a maior inserção brasileira no comércio global foi fortemente influenciada pelo crescimento da demanda por alimentos e matérias-primas, sobretudo da China.

Conforme vimos, os principais sucessos da pauta exportadora brasileira não estão associados apenas com vantagens comparativas clássicas, mas também com investimento em tecnologia e infra-estrutura. Após analisar o caso chinês, fica claro que a liberalização do comércio sozinha não garante maior absorção de tecnologia e aprendizado através do comércio. Apesar de a abertura comercial acelerar o processo de “aprendizagem”, o fomento à tecnologia deve ser endógeno, como sugeriu Romer, através de políticas públicas de fomento à tecnologia e educação.



## **BIBLIOGRAFIA**

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. **Revista de la CEPAL**, n.97. Santiago do Chile, abril 2009.

BONELLI, R., PINHEIRO Armando C. **New Export Activities in Brazil: Comparative Advantage, Policy or Self-Discovery?** RES Working paper n° 3256, julho 2008.

BONELLI, R.; VEIGA, P. M. A Dinâmica das Políticas Setoriais no Brasil na Década de 1990: Continuidade e Mudança, **Revista Brasileira de Comércio Exterior - RBCE**, Rio de Janeiro, n° 75, abril-junho, 2003.

BONELLI, R.; VEIGA, P. M.; BRITO, A. F. **As Políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: rumos e indefinições.** Texto para Discussão do Ipea, n° 527, Rio de Janeiro: Ipea, 1997.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. **A Vulnerabilidade econômica do Brasil: abertura externa a partir dos anos 90.** Aparecida,SP: Idéias e Letras, 2005.

CASTILHO, Marta. Impactos distributivos do comércio Brasil-China: efeitos da intensificação do comércio bilateral sobre o mercado de trabalho brasileiro. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 91, p. 1-16, 2007.

DARZE, A.; KURY, B.; MONTEIRO, J.; ROCHA, A. **The Emergence of New and Successful Export Activities in Brazil.** RES Working paper n° 3255, janeiro 2007.

EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

EVANS, Peter. **Instituciones y Desarrollo en la Era de la Globalización Neoliberal**. Colección En Clave de Sur. Bogotá, abril 2007.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: teoria e política**. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.

MACHADO, J. B. e FERRAZ, G. **Comércio Externo da China: efeitos sobre as exportações brasileiras**. CEPAL, LC/BRS/R.155, março, 2005

MARKWALD, Ricardo. O Impacto da abertura comercial sobre a indústria brasileira: balanço de uma década. **Revista Brasileira de Comércio Exterior-RBCE**. Rio de Janeiro, nº 68, ano 0, jul-set. 2001.

MOREIRA, M. M.; CORREA, P. G. **Abertura Comercial e Indústria: o que se pode Esperar e o que se vem Obtendo**. Rio de Janeiro: BNDES, 1996. Texto para Discussão nº 49.

MULDER, Nanno. Weak Links Between Exports and Economic Growth in Latin America and the Caribbean. **Serie Comercio Internacional 91**. Santiago de Chile: CEPAL, fevereiro 2009.

NASSIF, André. **Os Impactos da Liberalização Comercial sobre o Padrão de Comércio Exterior Brasileiro**. Revista de Economia Política, vol. 25, nº 1 (97), janeiro-março, 2005

RICARDO, David. **Principles of Political Economy and Taxation**. Londres: John Murray, 1817.

RIOS, Sandra P.; IGLESIAS, Roberto. Anatomia do *Boom* Exportador e Implicações para a Agenda de Negociações Comerciais do Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior 85**. Working paper # 38, outubro 2005.

ROMER, Paul. El cambio tecnológico endógeno. **El trimestre econômico** vol. LVIII n.231. México, julho-setembro, 1991.

ROMER, Paul. The Origins of Endogenous Growth. **The Journal of Economic Perspectives**, vol. 8, n. 1, inverno pp. 3-22. 1994

RUFFIN, Roy J. The Nature and Significance of Intra-industry Trade. **Economic & Financial Review**, outubro, 1999.

TIGRE, P. B.; CASSIOLATO, J. E.; SZAPIRO, M. H. S.; FERRAZ, J. C. **Mudanças Institucionais e tecnologia: Impactos da liberalização sobre o sistema nacional de inovações** em R. Bauman (Org.) Brasil: Uma Década em Transição. Editora Campus, Rio de Janeiro, 2000.