

Por uma Nova Estratégia de Comércio Exterior: sugestões

Samuel Pinheiro Guimarães
24 de novembro de 2002

1. No debate sobre comércio exterior, **três pontos** têm sido objeto de destaque: a urgência em aumentar as exportações; a capacidade brasileira de negociar; e a conveniência em criar um novo organismo estatal para o comércio exterior.

2. Quanto a **aumentar as exportações**, a questão é muito mais complexa do que vem sendo apresentada. Artigos e declarações tendem a enfatizar o Custo Brasil, os impostos, o câmbio, a escassez de crédito e a falta de empenho do Governo. Na realidade, há fatores ainda mais importantes como o protecionismo de países desenvolvidos, lembrado apenas quando se refere à agricultura ou quando ele se torna gritante, como no caso do aço; as suas políticas de subsídio direto à produção e à exportação (como o Foreign Sales Corporation Bill) ou indireto (como o orçamento militar americano); as pressões abertas ou disfarçadas, amistosas ou ameaçadoras, das Grandes Potências para abrir e manter abertos os mercados brasileiros de bens e serviços e dificultar a substituição de importações e o desenvolvimento industrial avançado; e o efeito de várias normas restritivas em acordos sobre investimentos (TRIMS) e propriedade intelectual (TRIPS) no âmbito da OMC.

3. O desafio para o comércio exterior brasileiro não é apenas aumentar as exportações, mas sim aumentar as exportações **sem reduzir** o consumo interno que já é absolutamente indigno e vergonhoso; aumentar as exportações não apenas de produtos primários, mas sim agregar valor, diversificar a pauta, conquistar novos

mercados; aumentar as exportações mas também aumentar as importações, sobretudo de bens de capital, para gerar um superávit que signifique dinamismo da economia e não sua estagnação. A questão é, pois, não apenas como expandir exportações, mas sim como gerar um superávit muito significativo, crescente e estável através de uma política ativa de comércio exterior.

4. Artigos e declarações na imprensa afirmam, às vezes, que o Brasil não têm sabido negociar e defender seus interesses em negociações na OMC, no Mercosul, na ALCA e em outras. Faltariam **capacidade** de negociar e empenho. Esta impressão, que existe, deve ser examinada à luz da política econômica e da política de comércio exterior dos últimos anos.

5. A política econômica externa, em especial após 1990, tem sido uma conseqüência da política econômica geral que, por sua vez, se fundamentou em uma **visão neoliberal do Brasil e do mundo**. Segundo essa visão, o mundo seria cooperativo, desde que o Brasil abrisse amplamente sua economia aos capitais internacionais (i.e. das Grandes Potências) e aos produtos por elas exportados, sem nada exigir em troca, e assim se inserisse na economia mundial, em um processo de globalização sem percalços, de expansão indefinida e a todos benéfica. Internamente, essa visão neoliberal vê o Brasil como um país arcaico a ser modernizado, em especial pelos capitais estrangeiros, através da desregulamentação, da redução do Estado, da liberdade completa para as forças de mercado, com modestas políticas sociais compensatórias. A face externa dessa visão, em termos de política de comércio exterior, levou inicialmente a uma estratégia de abertura radical e unilateral i.e. à redução de tarifas e barreiras não tarifárias sem negociar e à adoção de um câmbio “fixo”, uma versão brasileira, mais flexível, da paridade argentina.

6. Até agora, novembro de 2002, o objetivo **implícito** da estratégia de comércio exterior (nunca, aliás, confessado) tem sido a **eliminação** (e não apenas a

redução) de todas as tarifas e instrumentos não-tarifários de administração das importações e das exportações. Este objetivo tem sido perseguido, a partir da constituição do Mercosul por Fernando Collor, através de uma política ativa de negociação simultânea de zonas de livre comércio com os países das Américas (a ALCA); da União Européia (o acordo Mercosul/UE); da Comunidade Andina; e com outros países, como a Austrália, a África do Sul, a China etc. Assim, a redução excessiva de tarifas e suas conseqüências para a desnacionalização da economia e para o déficit comercial entre 1995 e 2000, a relutância em se defender na OMC da imposição arbitrária de obstáculos às exportações brasileiras, e a falta de uma política agressiva de exportação não decorreram de “incapacidade de negociar” do Brasil, mas sim de **decisões do Governo**, em especial da equipe econômica, sob a condução dos professores Pedro Malan, Gustavo Franco e Armínio Fraga, com a participação dos Chanceleres, no sentido de eliminar tarifas, de não confrontar as Grandes Potências e de apresentar o Brasil como um país cooperativo, normal e confiável. Os resultados decepcionantes das negociações na Rodada Uruguai, a manutenção dos obstáculos nos países desenvolvidos às exportações brasileiras, os resultados modestos das exportações brasileiras são de sua responsabilidade e de sua crença em que o ingresso, sem regras, de capitais estrangeiros no Brasil, a abertura comercial, a liberdade cambial, a redução do Estado transformariam automaticamente o Brasil em uma “plataforma exportadora” altamente dinâmica. É verdade que os negociadores principais que executaram essa política muitas vezes acreditavam nela, por convicção ideológica ou por conveniência. Alguns, poucos, resistiram dentro da burocracia. Não foi, assim, incompetência técnica para negociar, mas sim incompetência das autoridades, econômicas e políticas a partir do Presidente da República, em compreender a economia internacional e formular uma política correta de comércio exterior.

7. A **criação de um Ministério** ou de uma Secretaria de Comércio Exterior **por si só** não resolverá a questão de gerar um superávit crescente, saudável e sustentável

e de tornar mais eficaz a negociação brasileira de seus interesses comerciais. É indispensável definir uma **nova estratégia** econômica externa e alocar recursos significativos para os programas de promoção de exportações, de diversificação de produção, de agregação de valor às exportações e de geração de condições de competitividade internacional às empresas de capital brasileiro através em especial de financiamento adequado. Tudo isto a partir de uma compreensão realista do quadro do comércio internacional com que as empresas e o Estado brasileiro se confrontam nos dias atuais.

8. Uma parcela muito elevada do comércio exterior brasileiro de manufaturas se realiza intrafirma, i.e. entre unidades de uma mesma empresa multinacional, enquanto outra parte significativa se realiza entre mega-empresas multinacionais. Essas transações somente de forma marginal são afetadas no curto prazo por alterações na taxa de câmbio. Por outro lado, as manufaturas exportadas pelo Brasil são, em geral, trabalho-intensivas e alvo especial de políticas de proteção em países desenvolvidos, por corresponderem a setores menos competitivos, que empregam mais mão de obra e que tem maior influência política e eleitoral.

9. Por outro lado, as exportações brasileiras de produtos primários estão sujeitas à crescente competição de terceiros países, às flutuações de preços devido a fenômenos climáticos, à concorrência de novos substitutos nos mercados desenvolvidos. A tendência se torna, assim, procurar exportar cada vez maior volume de bens para compensar a queda de seus preços internacionais, em especial no caso de produtos de oferta potencial maior, por serem de tecnologia mais simples e mais conhecida.

10. Essas características do mercado mundial fazem com que as Grandes Potências e as megaempresas multinacionais desenvolvam uma estratégia de forçar a redução e se possível a eliminação de tarifas e outras barreiras nos países periféricos,

entre eles o Brasil, e assim facilitar a integração de suas cadeias produtivas; e de estimular esses países à especialização com base em vantagens comparativas estáticas, dificultando o exercício de políticas de substituição de importações e de industrialização na periferia (através de acordos como TRIMS, TRIPS e de compras governamentais) enquanto mantêm os instrumentos de proteção a seus setores temporariamente menos competitivos (durante o tempo necessário à sua reorganização) através de sua legislação de defesa comercial. Esses objetivos estratégicos são perseguidos através de pressões bilaterais, da consolidação de normas internacionais de comércio no âmbito da OMC e de acordos regionais (como seria a ALCA) e de programas de ajuste organizados pelo FMI que, cada vez mais, determinam e restringem as políticas econômicas internas.

11. A partir da compreensão dessas características do mercado internacional e até mesmo como condição essencial para tornar possível uma estratégia doméstica de expansão acelerada do emprego, de diversificação e ampliação do parque industrial e de serviços, de agregação de valor à produção primária, de redistribuição de renda e de riqueza e de ampliação do mercado interno, torna-se necessário definir uma nova estratégia econômica externa compatível com a nova política de desenvolvimento.

12. Em primeiro lugar, é imprescindível, a todo custo, evitar a consolidação ou a adesão a novas normas internacionais, como ocorreria em uma eventual ALCA, que venham a dificultar ou impedir a promoção ativa das exportações e a administração das importações e ao mesmo tempo é necessário promover a revisão e a flexibilização de normas adotadas e aceitas, por equívoco ideológico, no passado, tais como certas normas dos acordos sobre investimentos e propriedade intelectual no âmbito da OMC. Sem instrumentos de política comercial **não pode haver** política comercial nem política industrial.

13. Em segundo lugar, é indispensável **investir fortemente em pesquisa** tecnológica em empresas de capital nacional para agregar valor às exportações, diversificar a pauta de produtos exportados, ampliar as margens de lucro e a taxa de acumulação de capital e reduzir o custo das importações pela diversificação ativa de fornecedores.

14. Em terceiro lugar, é necessário implementar **políticas formais e informais de capital estrangeiro** que estimulem estes capitais a contribuir para expandir as exportações e para integrar as cadeias produtivas **no território nacional**. O ingresso de capitais que investem no Brasil para aproveitar as vantagens do mercado brasileiro e suas oportunidades de lucro deve estar sujeito à sua contribuição para o desenvolvimento industrial e para a balança comercial.

15. A estratégia e os esforços para reduzir obstáculos específicos às exportações brasileiras que existem nos mercados dos países altamente desenvolvidos devem se concentrar nas **negociações da OMC**, onde a força negociadora brasileira é maior e não em acordos de livre comércio que teriam impactos devastadores sobre uma nova estratégia de desenvolvimento econômico que visasse à expansão acelerada do emprego e à diversificação das atividades produtivas. Por maiores que sejam os mercados dos países desenvolvidos, a possibilidade de expandir para eles as exportações brasileiras de produtos agrícolas e de commodities industriais é afetada pela concorrência de outros produtores (como a China) e por obstáculos políticos significativos, que se relacionam com a defesa da agricultura e de setores industriais que estes são trabalho-intensivos nos Estados Unidos e na Europa, como é o caso dos têxteis. Somente a diversificação industrial e a agregação de valor aos produtos, assim como novas estratégias em capital estrangeiro, permitirão eventualmente avanços significativos nos mercados dos países altamente desenvolvidos.

16. Assim, os **alvos geográficos estratégicos** de uma nova política de comércio exterior devem ser a América do Sul e os grandes Estados da periferia, de condições semelhantes às brasileiras, como a China, a Índia, a Rússia e a África do Sul, em uma estratégia necessariamente seletiva e focal, única capaz de ser eficaz. No caso da América do Sul, tendo em vista as extraordinárias assimetrias que existem entre as dimensões da economia brasileira e as dimensões de cada um dos países da América do Sul e os crônicos desequilíbrios comerciais em geral favoráveis ao Brasil, a estratégia adequada é a construção de uma política de concessão **administrada** de preferências de forma unilateral pelo Brasil a cada país, e não a tentativa frustrante de negociar áreas de livre comércio entre economias tão desiguais que, mesmo quando supostamente “bem sucedidas”, só vem a acentuar as assimetrias econômicas e gerar ressentimentos políticos.

17. O Brasil, cujo PIB corresponde a 50% de todo o PIB da América Latina (excluindo o México), cuja economia tem características muito distintas dos seus vizinhos sul-americanos e que é muito mais diversificada do ponto de vista industrial e de serviços, deve procurar **transformar o Mercosul** de uma união aduaneira neoliberal em um esquema de integração **não hegemônico**, caracterizado pelo objetivo de promover o desenvolvimento (i.e. diversificar a produção, acelerar a acumulação de capital, reduzir os desníveis regionais, articular a ação conjunta dos Estados, ampliar e garantir o emprego e a construção do mercado interno regional) e não, como tem ocorrido, para assegurar a abertura comercial e financeira dos países do Mercosul em favor de terceiros países e de suas empresas multinacionais. A estratégia de procurar, a qualquer custo, conter a inflação através de juros estratosféricos, do endividamento público explosivo, de tarifas externas reduzidas, da atração indiscriminada de capitais sem contrapartidas, do corte de despesas sociais e do aumento e multiplicação de impostos, que caracterizou os últimos oito anos, fracassou e levou a uma situação social explosiva, à desintegração das

instituições e à enorme vulnerabilidade externa em todos os países do Mercosul e tornaram impossível sua evolução como mera união aduaneira.

18. A diversificação dos vínculos econômicos e políticos do Brasil com os grandes Estados da periferia, como a Índia e a China, não poderá ocorrer de **forma natural**, devido às características da economia brasileira e de suas relações externas. As filiais de megaempresas multinacionais no Brasil somente participarão de uma estratégia de diversificação de mercados se isto corresponder à sua estratégia **global** (pois certamente jamais competirão com outras filiais de sua mesma matriz que estiverem já instaladas nesses mercados) **ou** se forem **persuadidas** a diversificar exportações como contrapartida indispensável das vantagens que auferem no mercado brasileiro.

19. De outro lado, as empresas de capital brasileiro, de forma geral, não têm a escala de operação financeira, organizacional e tecnológica para poderem iniciar ações isoladas significativas de penetração em mercados de países distantes e distintos como a Índia e a China, e **por esta razão** necessitam do apoio de programas do Estado, **firmes, significativos e sustentados no tempo**. Caso contrário, os custos e os riscos elevados e as dificuldades operacionais farão com que não iniciem tais ações. A ausência de informações específicas, de interesse do Brasil, e do **ângulo** brasileiro, sobre países como a Índia e a China, é uma primeira dificuldade, que pode e deve ser enfrentada, inclusive por ação de Governo, que assim demonstraria estar decidido a superar a etapa da retórica bem-intencionada da diversificação de mercados. Em segundo lugar, linhas de crédito específicas e significativas do BNDES para operações de **empresas brasileiras** que visem a diversificação de mercados assim como incentivos fiscais **inteligentes** seriam instrumentos essenciais para uma nova, eficaz e competente política de comércio exterior.

20. Em síntese, a questão não se limita a aumentar as exportações, mas sim aumentar exportações e importações de forma sustentada e gerar superávits significativos; a dificuldade não se restringe à capacidade de negociar mas inclui em especial a formulação e a firme execução de uma nova estratégia de comércio exterior compatível com a nova política de desenvolvimento econômico; o objetivo não se alcança apenas pela criação de uma nova agência estatal mas requer legislação sofisticada e a alocação de recursos financeiros e de pessoal significativos para executar essa nova estratégia de expansão do comércio exterior.
