

# Inserção do país na economia mundial: qual a singularidade do Brasil?\*

**Ricardo Markwald**

O debate em torno das políticas comerciais brasileiras e a integração do país à economia mundial têm se intensificado nos últimos dois anos. Não foi assim durante a década passada. Até a irrupção da crise financeira internacional, em fins de 2008, os fluxos comerciais se expandiam a taxas elevadas, o país apresentava superávits comerciais expressivos e o saldo em transações correntes, embora iniciando sua trajetória negativa, não gerava preocupação. Por outro lado, a diplomacia econômica ainda colhia o sucesso de sua ativa participação na Rodada de Doha, interrompida em meados de 2008. Mesmo não tendo alcançado resultados concretos, em virtude da suspensão das negociações multilaterais, o Brasil tinha se destacado como interlocutor privilegiado dos grandes *players* do comércio mundial e acumulado prestígio.

Depois da superação dos primeiros impactos da crise internacional na economia doméstica, o quadro mudou, suscitando os primeiros questionamentos. As exportações começaram a mostrar sinais de estagnação, o superávit comercial encolheu, mas, em compensação, o país se beneficiou até 2011 de expressivos ganhos nos termos de troca. A irrelevância dos países com os quais o Brasil mostrava-se disposto a negociar acordos comerciais preferenciais de escopo sempre muito restrito merecia críticas, assim como a inquestionável perda de foco e de substância da agenda regional ou a relutância na procura de maior aproximação com parceiros comerciais “do Norte”. Ainda assim, a “primarização” da pauta de exportações, a apreciação da taxa de câmbio real e os sintomas de doença holandesa, muito mais do que a

---

Ricardo Markwald é diretor da FUNCEX.

\* Trabalho apresentado no Fórum Nacional, Sessão Especial de 18 de setembro de 2013. Agradeço os comentários de Sandra Rios a uma versão anterior do mesmo trabalho.

política comercial, eram os assuntos a suscitar controvérsias.

Mais recentemente, disseminou-se a percepção de que as apostas brasileiras nas negociações comerciais externas não tinham dado certo. Além do impasse na Rodada de Doha e da irrelevância dos acordos com países do Sul, a crise do Mercosul, aprofundada em decorrência da expulsão do Paraguai e do ingresso da Venezuela, antecipava novas dificuldades no *front* regional, de difícil digestão no curto prazo, afastando qualquer expectativa de revitalização do bloco. Em consequência, a política brasileira de negociações comerciais externas ficou restrita à arrastada negociação com a União Europeia, obstaculizada, ainda, pela dificuldade na formulação de uma oferta negociadora comum do Mercosul. Por último, cresceu também a percepção dos custos da não participação em acordos comerciais mais abrangentes, assim como os riscos de erosão de nossas preferências em âmbito regional.

Contudo, a dimensão negociada da política comercial não é a única a suscitar dúvidas. Há consciência de que o Brasil está desconectado das cadeias globais de valor e de que a apreciação da taxa de câmbio real observada nos últimos anos, atualmente em fase de reversão, não é o único fator a explicar a perda de competitividade internacional da indústria brasileira. Esse reconhecimento introduz no debate outras dimensões de nossa política comercial, como a infraestrutura de comércio, a logística e, também, ainda que timidamente, a racionalidade da estrutura de proteção.

Este artigo adota um enfoque comparativo e examina à luz de diversos indicadores as diferenças e semelhanças entre o Brasil e outros dez países, focalizando três dimensões da política comercial: o grau de abertura e a estrutura de proteção (primeira seção), a política de negociação de acordos comerciais (segunda seção) e a participação do país em cadeias globais de valor (terceira seção). O trabalho encerra com breves conclusões (quarta seção).

Os países selecionados para efeito de comparação incluem os membros do BRICS (China, Índia, Rússia e África do Sul), cinco países que integram o G20 “financeiro” juntamente com os anteriores (México, Coreia do Sul, Indonésia, Turquia e Austrália) e, finalmente, o Chile. Entre os países selecionados há ampla diversidade em termos do tamanho econômico, contingente populacional, renda *per capita*, dotação de recursos naturais, estrutura produtiva, localização geográfica e aspiração geopolítica à liderança regional ou global. Essa diversidade, contudo, favorece a comparação e ajuda a destacar a singularidade do Brasil.

## GRAU DE ABERTURA E ESTRUTURA DE PROTEÇÃO

A teoria econômica tradicional defende que regimes de comércio abertos promovem ganhos de eficiência e contribuem positivamente para o crescimento econômico. Suas proposições são conhecidas. Barreiras tarifárias e restrições ao comércio estimulam a produção doméstica em setores internacionalmen-

te não competitivos, forçando os consumidores e os produtores locais a pagar preços mais elevados pelos bens produzidos internamente. A remoção dessas restrições leva, portanto, a uma alocação mais eficiente dos recursos, pois a competição externa pressiona os produtores locais a se concentrar em setores nos quais a produção doméstica detém vantagens comparativas, promovendo, assim, ganhos de eficiência. Em longo prazo, a redução das barreiras comerciais permite que os produtores locais tenham acesso a bens intermediários, bens de capital e tecnologias capazes de estimular o crescimento econômico. Como consequência, as indústrias locais se beneficiam de ganhos de escala e ganhos de especialização que lhes permitem, ainda, explorar as vantagens do comércio intra-industrial. Adicionalmente, a competição externa reduz o grau de monopólio das empresas domésticas e, por último, economias mais abertas se beneficiam, também, de maiores fluxos de investimento externos diretos, fator importante em economias em desenvolvimento com baixa taxa de poupança doméstica.

Essas proposições têm sido objeto de diversos questionamentos, e a robustez dos testes econométricos que postulam a existência de uma correlação positiva entre o grau de abertura e o crescimento econômico continua sendo objeto de controvérsia. Contudo, a maioria dos economistas tende a concordar com a afirmação de que a relação entre abertura comercial e crescimento econômico pode, em alguns casos, ser pouco significativa, mas, de modo

**O Brasil se destaca como muito fechado, por causa da baixa intensidade de seu comércio com o resto do mundo, da imposição de restrições, de diversas barreiras não tarifárias, e por praticar tarifas elevadas**

geral, regimes de comércio mais abertos estariam, sim, correlacionados a taxas mais altas de crescimento econômico e níveis de renda mais elevados.

A **Tabela 1**, a seguir, mostra três diferentes medidas de abertura de mercado: (i) a primeira é o indicador mais tradicional do grau de abertura de uma economia e relaciona o fluxo total de comércio (exportações mais importações) ao produto; (ii) a segunda é um indicador de abertura de mercado que combina quatro componentes (abertura comercial, política comercial, abertura ao investimento estrangeiro direto e infraestrutura de comércio) agregadas com base em um esquema de ponderação;<sup>1</sup> e (iii) a terceira é um indicador de liberdade de comércio baseado na presença ou ausência de

barreiras tarifárias e barreiras não tarifárias que incidem no comércio de bens e serviços.<sup>2</sup>

Consoante os dois primeiros indicadores, o Brasil detém o menor grau de abertura na comparação com os dez países selecionados, e ocupa o penúltimo lugar em termos do índice de “liberdade de comércio”, superado apenas pela Índia. O exame desagregado do índice de abertura de mercado da *International Chamber of Commerce* (ICC) mostra, ainda, que o país ocupa a última posição, a razoável distância dos demais países selecionados, nas componentes “abertura comercial” e “política comercial”, que são as de maior ponderação. Na componente de “abertura comercial ao investimento estrangeiro direto”, o Brasil só obtém melhor

**Tabela 1**  
**COEFICIENTE DE COMÉRCIO, ABERTURA DE MERCADO E LIBERDADE DE COMÉRCIO**

País	Comercio/PIB		Índice de abertura do mercado - 2013 (2)				Índice de liberdade de comércio - 2013 (3)
	Media 09-11 (1) (em %)	Total (1,00) *	Abertura comercial (0,35)*	Política comercial (0,35)*	Abertura ao IED (0,15)*	Infraestrutura de comercio (0,15)*	
<b>Brasil</b>	<b>22,70</b>	<b>2,20</b>	<b>1,10</b>	<b>1,70</b>	<b>2,30</b>	<b>3,50</b>	<b>69,70</b>
China	53,10	2,80	3,10	2,60	2,00	3,80	72,00
Índia	48,10	2,50	2,90	2,00	2,50	2,80	63,60
Rússia	51,40	2,80	3,00	2,30	3,50	3,00	77,40
África do Sul	56,40	3,20	2,60	3,60	2,80	4,00	76,30
Chile	69,40	3,90	3,30	4,20	4,70	3,70	82,00
México	61,30	3,00	2,20	3,50	3,20	3,10	80,60
Coreia do Sul	106,50	3,60	3,50	3,30	3,00	4,80	72,60
Turquia	50,80	3,40	2,90	3,70	3,40	3,90	85,20
Indonésia	47,20	3,00	2,60	3,90	2,20	2,80	75,00
Austrália	44,40	4,10	3,10	4,90	4,10	4,80	86,20

Fontes: (1) Banco Mundial; (2) ICC - Internacional Chamber of Commerce, 2013; (3) Heritage Foundation. Obs: Ponderação.

<sup>1</sup> O valor máximo (máxima abertura) do índice agregado é 6 (seis). Cada componente do índice é construído com base em um número variado de séries de indicadores elaborados por diferentes organismos (OMC, Banco Mundial, UNCTAD, *International Telecommunication Union*). Ver *Open Markets Index -2013*, ICC-*International Chamber of Commerce*.

<sup>2</sup> O valor máximo do índice é 100. Ver *2013 Index of Economic Freedom* em [www.heritage.org](http://www.heritage.org).

pontuação que a China e a Indonésia, enquanto na componente de “infraestrutura de comércio” o país recebe pontuação superior à da Indonésia, da Índia, da Rússia e do México.

Pode-se questionar a acurácia desses indicadores, assim como os esquemas de ponderação, necessariamente arbitrários, utilizados na sua construção. Medidas de intensidade de comércio, baseadas em indicadores que relacionam fluxos de comércio com o produto doméstico, sofrem críticas, pois subestimam o grau de abertura de economias grandes, como os EUA, o Japão, a Índia e, também, o Brasil. Medidas alternativas como as propostas por Squalli e Wilson (2007), que corrigem esse indicador com base na participação dos países no comércio mundial, alteram dramaticamente o lugar ocupado por esses países no *ranking* baseado nos indicadores mais

tradicionais. O Brasil detém, contudo, participação bastante reduzida nas exportações e importações mundiais, inferior à participação de seu PIB no produto mundial. Em consequência, mesmo à luz dessa medida, sua posição relativa no grupo pouco se altera, passando a ocupar o penúltimo lugar entre os países selecionados.

Note-se, ainda, que o posicionamento do Brasil é muito desfavorável nos indicadores de “abertura de mercado” e de “liberdade de comércio”, mesmo quando considerada a totalidade dos países para os quais eles são calculados. No primeiro, o Brasil ocupa o 67<sup>o</sup> lugar de um total de 75 países, enquanto no segundo ele ocupa a 136<sup>a</sup> posição entre 185 países para os quais o índice é calculado.

Em suma, o Brasil se destaca como muito fechado, por causa da baixa intensidade de seu

comércio com o resto do mundo, da imposição de restrições e de diversas barreiras não tarifárias, notadamente certificações, e também pelo nível de suas tarifas, ainda relativamente elevadas.

A **Tabela 2** mostra, de fato, que as tarifas de importação brasileiras são elevadas quando comparadas às prevalecentes nos demais países selecionados, e os diferenciais são particularmente significativos nas comparações em setores de bens intermediários e bens de capital, conforme indicado a seguir.

Os diferenciais entre as tarifas de importação que vigoram no Brasil e aquelas praticadas em muitos dos países selecionados, notadamente China, Chile, México, Coreia do Sul e Austrália, são certamente mais elevados do que sugerem os dados apresentados, pois esses países subscreveram numerosos acordos preferenciais com parceiros

**Tabela 2**  
**PERFIL TARIFÁRIO: BRASIL E DEMAIS PAÍSES SELECIONADOS (EM%)**

País	Tarifa NMF (aplicada)	Tarifa Ponderada *	Tarifas NMF (aplicadas)			
	Total	Total	Químicos	Máquinas não elétricas	Máquinas elétricas	Equipamentos de transporte
<b>Brasil</b>	<b>13,70</b>	<b>10,20</b>	<b>8,30</b>	<b>12,70</b>	<b>14,10</b>	<b>18,30</b>
China	9,60	4,60	6,50	8,00	8,00	11,50
Índia	12,60	7,20	7,80	7,20	6,90	15,50
Rússia	9,40	9,50	6,30	3,40	7,30	10,40
África do Sul	7,70	5,90	2,30	1,40	4,60	6,00
Chile	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	5,50
México	8,30	5,80	2,60	3,00	3,80	9,50
Coreia do Sul	12,10	7,40	5,70	6,00	6,20	5,50
Turquia	9,60	4,90	4,70	1,80	2,70	4,30
Indonésia	7,00	4,10	5,50	5,30	5,80	9,40
Austrália	2,80	5,20	1,80	2,80	2,90	5,80

Fonte: OMC-ITC-UNCTAD, World Tariff Profiles – 2012.

Nota: \* Ponderada por comércio.

**O Brasil tem se mostrado incapaz de promover uma agenda voltada para a redução dos custos de comércio, a liberalização do comércio de serviços e a integração energética e de transportes, objetivos fundamentais para o avanço do processo de integração**

comerciais relevantes, aos quais aplicam imposto de importação inferior à tarifa NMF.

O problema da estrutura tarifária brasileira não é apenas seu nível, mas sua dispersão. De fato, as tarifas nominais variam entre 0% e 35%, o que já pode ser considerado um intervalo bastante significativo, mas há cálculos da proteção efetiva setorial mostrando que à luz dessa medida o intervalo é bem mais amplo, com setores cuja tarifa de proteção efetiva alcança 133% (automóveis) e outros cuja tarifa é negativa (-4%), como é o caso de refino de petróleo (Moreira, 2009). Trata-se, sem dúvida, de uma estrutura de proteção cuja racionalidade é difícil de justificar, refletindo, provavelmente, o resultado de medidas *ad hoc* adotadas ao longo do tempo, no atendimento a demandas de interesses setoriais dotados de organização e poder de pressão.

A despeito da existência de regimes especiais de comércio que permitem a importação de bens de capital não produzidos localmente a tarifas muito inferiores à tarifa MFN, os obstáculos impostos por nossa estrutura de proteção ao investimento empresarial e à articulação das empresas locais com as cadeias globais de valor são inegáveis.

A reforma unilateral da estrutura de proteção não é ainda assunto de discussão ou de reflexão governamental, mesmo que já exista consciência acerca da necessidade de alavancar o investimento, aumentar a produtividade e promover uma melhor articulação da indústria brasileira como o resto do mundo. A liberalização unilateral

brasileira do início da década de 90 do século passado teve impacto positivo na produtividade industrial doméstica. O Brasil foi um dos últimos países da América do Sul a deslanchar seu processo de liberalização. E isso aconteceu há duas décadas. Desde então, muitos países embarcaram em uma segunda onda de liberalização unilateral propiciada pela emergência das cadeias globais de valor (Baldwin, 2011). A economia política desse processo é sempre muito complexa e a revisão da estrutura tarifária tende a ser bloqueada em virtude de argumentos de maior ou menor razoabilidade, envolvendo desde o enfraquecimento da posição negociadora do país em barganhas com terceiros até o desalinhamento da taxa de câmbio real. Os custos de bem-estar e o aumento da produtividade, que podem resultar de um regime comercial mais aberto, encontram, no entanto, pouco espaço na argumentação.

Uma reavaliação da política comercial externa do Brasil não pode excluir, contudo, o exame da política tarifária e de proteção, cujos objetivos deveriam ser uma maior uniformização da estrutura tarifária e sua adaptação às necessidades do novo padrão de comércio mundial.

## **ACORDOS COMERCIAIS**

### **A estratégia brasileira de negociações comerciais**

Ao longo da última década, a estratégia brasileira de negociações comerciais privilegiou nitidamente três âmbitos de atuação: as negociações multilaterais na OMC, as relações com os países vizinhos da América

do Sul e, no âmbito extrarregional, a assinatura de acordos comerciais com países do Sul.

A ênfase nas negociações multilaterais era plenamente justificada, haja vista que o Brasil é um eficiente produtor de *commodities* agropecuárias e, em tese, dentre os principais objetivos da Rodada de Doha figuravam a redução das barreiras tarifárias e não tarifárias que distorcem o comércio de produtos agrícolas, a eliminação dos subsídios à exportação e o estabelecimento de disciplinas mais rígidas para a concessão de subsídios à produção desses produtos. Os temas da Rodada eram, portanto, de interesse prioritário do Brasil. Nossa diplomacia econômica desempenhou um papel de destaque na constituição do G20 “comercial”, em Cancun (2003), e o Brasil assumiu a liderança do Grupo, que se consolidou como interlocutor essencial durante a Rodada, evidenciando boa capacidade de articulação e de formulação de propostas. O fracasso, até o momento, das negociações multilaterais gera decepção, mas não resultou de qualquer percepção ou definição errada dos reais interesses do país.

A prioridade concedida por nossa diplomacia econômica ao aprofundamento das relações com os países vizinhos da América do Sul e ao estabelecimento de acordos preferenciais de comércio com países do Sul, fora da região, merece, contudo, questionamentos. No primeiro caso, o que se questiona não é a relevância política e econômica dos vínculos com os países da região, mas a absoluta incapacidade evidenciada pelo Brasil para articular interesses,

disciplinar condutas e liderar processos tendentes a um efetivo aprofundamento da integração econômica na América do Sul. O foco na região é correto e até essencial, mas o Brasil tem se mostrado incapaz de promover uma agenda voltada para a redução dos custos de comércio, a liberalização do comércio de serviços e a integração energética e de transportes, objetivos fundamentais para o avanço do processo de integração. Sem liderança e com uma agenda caracterizada pela dispersão de objetivos, a integração na América do Sul não progrediu nem se aprofundou, enfraquecendo a inserção internacional do Brasil.

No que diz respeito à assinatura de acordos com países do Sul, o que se coloca em questão não é a importância da África, dos países árabes ou das economias emergentes da Ásia para o Brasil. Essas regiões oferecem óbvias oportunidades para a expansão dos fluxos bilaterais de comércio e dos investimentos. O que resulta incompreensível é a preferência revelada do país por subscrever acordos pouco ambiciosos e de escopo muito restrito com pequeno número de países do Sul cuja representatividade nos fluxos de comércio com o Brasil beira a irrelevância. É o caso dos acordos comerciais assinados com Israel, Palestina e Egito, países que respondem, em conjunto, por menos de 1,5% de nossas exportações e por parcela ainda menor de nossas importações. Por outro lado, nos casos em que os mercados detêm alguma importância, como é o caso dos acordos com a Índia, os países da SACU (*Southern African Customs Union*) e o México, os

acordos subscrevidos cobrem um número muito limitado de linhas tarifárias e/ou seguem longos cronogramas de liberalização, sendo que no caso do acordo do Mercosul – SACU – ele ainda nem sequer está em vigor.

O pressuposto de que acordos comerciais com países do Sul possam gerar ganhos líquidos para o país mais expressivos do que acordos com países do Norte não encontra abrigo na teoria econômica. É verdade que acordos com países do Norte embutem riscos mais elevados, mas, por outro lado, os ganhos de escala e de eficiência que resultam do acesso a mercados de tamanho mais relevante e com diferente dotação de recursos tendem a se mostrar mais expressivos do que em acordos Sul-Sul (Moreira, 2009).

Por fim, é importante destacar que o não aprofundamento da integração regional na América do Sul e a atitude refratária do Brasil ao estabelecimento de acordos comerciais com países do Norte têm custos e geram riscos. Dentre os primeiros, sobressaem os “custos da não participação”, haja vista que os exportadores brasileiros enfrentam tarifas mais elevadas que seus concorrentes em mercados tradicionais como os EUA e a União Europeia, em virtude de acordos assinados por essas economias com o México, o Peru, o Chile, a Austrália, os países centro-americanos etc. De outro lado, a ausência de acesso preferencial a mercados do Norte torna cada vez mais difícil a concorrência dos produtos brasileiros com as exportações de países como a China e a Índia, que, mesmo não possuindo acordos preferenciais

**A estratégia de negociações comerciais desenvolvida pelo Brasil ao longo da última década tem se mostrado ineficaz e não se vislumbram alternativas promissoras para uma melhor inserção do país na economia mundial**

nesses mercados, contam com inegáveis vantagens de escala, além de custos salariais mais baixos (Moreira, 2009). No que tange aos riscos, é crescente o risco de erosão das preferências obtidas pelo Brasil no seu entorno regional, uma vez que muitos dos nossos vizinhos mostram-se cada vez mais ativos no estabelecimento de acordos comerciais com países desenvolvidos e, também, com economias emergentes.

Em suma, a estratégia de negociações comerciais desenvolvida pelo Brasil ao longo da última década tem se mostrado ineficaz e, desconsideradas as intermináveis e difíceis negociações em curso com a União Europeia, não se vislumbram alternativas promissoras para uma melhor inserção do país na economia mundial.

### Política brasileira de negociações comerciais em perspectiva comparada

A comparação entre os acordos preferenciais de comércio assinados pelo Brasil e pelo grupo de dez países emergentes selecionados fornece um marco de referência útil para se avaliar a política brasileira de negociações comerciais. A **Tabela 3** mostra essa comparação, registrando somente os acordos efetivamente em vigor e discriminando entre acordos notificados e não notificados na OMC. No caso dos acordos notificados, é informado o escopo e o grau de integração do acordo, conforme a classificação dada pela OMC.

Em 31 de julho de 2013, o número de acordos “físicos” notificados na OMC pelos 11 países

**Tabela 3**  
**ACORDOS COMERCIAIS EM VIGOR ASSINADOS PELO BRASIL E POR OUTROS PAÍSES EMERGENTES**

País	Acordos notificados na OMC <sup>(1)</sup>								Acordos	
	Total de acordos notificados	Escopo do acordo		Tipo de acordo				não notificados <sup>(2)</sup>	em negociação <sup>(3)</sup>	
		Bens	Bens e serviços	ALC e AIE	ALC	AEP	UA			
Brasil	5	4	1	-	-	4	1	4	9	
China	10	1	9	8	-	2	-	2	9	
Índia	15	11	4	4	4	7	-	7	10	
Rússia	16	16	-	-	14	-	2	1	2	
África do Sul	4	4	-	-	3	-	1	3	1	
Chile	24	6	18	18	2	4	-	8	3	
México	17	4	13	13	1	3	-	5	2	
Coreia do Sul	12	4	8	8	1	3	-	2	10	
Turquia	20	20	-	-	17	2	1	s.d	1	
Indonésia	8	4	4	3	3	2	-	s.d	9	
Austrália	9	2	7	7	1	1	-	s.d	10	

Fontes: (1) Base de dados da OMC. (2) Naidin *et al.* (2013) para Brasil, China, Índia, Rússia e África do Sul. Informação coletada em sites nacionais para os demais países. (3) Asian Regional Integration Center /ADB para Austrália, China, Coreia do Sul, Índia e Indonésia. Thorstensen *et al.* (2013) para Brasil, Chile e México. Naidin *et al.* (2012) e informação de parceiros para Rússia, África do Sul e Turquia.

Notas: ALC = Acordo de Livre Comércio; AIE = Acordo de Integração Econômica; AEP = Acordo de Escopo Parcial; UA = União Aduaneira.

selecionados somava 140, cifra muito expressiva, pois representava mais da metade do total de 249 acordos regionais de comércio, plenamente vigentes, notificados na OMC até essa data.<sup>3</sup> Além desses acordos, os 11 países selecionados tinham assinado, em conjunto, mais de 30 acordos não notificados na OMC, mas essa contagem é mais imprecisa, além de provavelmente incompleta, posto que baseada em informação fornecida por fontes nacionais que não seguem, necessariamente, os mesmos critérios de classificação da OMC.

O Brasil, conforme indicado, detém cinco acordos notificados na OMC (ALADI, Mercosul, Mercosul-Índia, PTN<sup>4</sup> e SGPC<sup>5</sup>) e mais quatro acordos não notificados, mas em vigor (Mercosul-México, Mercosul-CAN, Mercosul-Turquia e Mercosul-Israel). Destaque-se, ainda, que o país possui outros quatro acordos (Mercosul-SACU, Mercosul-Palestina, Mercosul-Egito e Mercosul-Síria), que ainda não entraram em vigor, razão pela qual não foram contabilizados.

Algumas comparações servem para destacar a singularidade do Brasil:

- O Brasil é, com a África do Sul, o país com menor número de acordos notificados na OMC. Esse *ranking* não se altera, mesmo quando considerados os acordos não

notificados. Dos cinco acordos notificados, apenas o acordo do Mercosul engloba bens e serviços, enquanto os restantes se restringem exclusivamente ao comércio de bens. Mais uma vez, apenas a África do Sul possui acordos de escopo tão restrito, além da Rússia e da Turquia, ainda que ambos em número bem superior. É preciso destacar, contudo, que, ainda que restritos ao comércio de bens, os acordos da África do Sul foram subscritos com parceiros relevantes, como é o caso da União Europeia, da Área Europeia de Livre Comércio (AELC) e dos EUA. Esse é também o caso da Turquia, que assinou acordos com a União Europeia, a AELC e a Coreia do Sul.

- Alguns dos acordos assinados pelo Brasil, mas não notificados na OMC, incluem capítulos destinados ao tratamento dos investimentos (Mercosul-CAN) e à liberalização do comércio de serviços (Mercosul-Israel). Contudo, conforme destacado por Naidin *et al.* (2012), mesmo nesses acordos “*não se percebe um comprometimento relacionado à liberalização efetiva na medida em que não são assumidos cronogramas de implementação das metas anunciadas*”.
- Brasil, China e Rússia são os únicos países que não pos-

suem acordos com os três grandes *players* do comércio internacional, os EUA, a União Europeia e o Japão, sendo que o Chile e o México detêm acordos com os três, Austrália e África do Sul com dois deles e Índia, Turquia e Indonésia com ao menos um deles.

- O número de acordos preferenciais do Brasil em fase de negociação (9 acordos) sugere ativismo, similar ou inclusive superior ao dos demais países selecionados. No entanto, as negociações com a União Europeia e o Canadá são as únicas iniciativas efetivamente em andamento. As demais negociações, realizadas sempre em conjunto com os sócios do Mercosul, estão estagnadas ou foram descontinuadas. Nenhuma dessas negociações consta da relação de “*early announcements*” da OMC, ainda que a inclusão nessa lista também não seja garantia de efetivo avanço ou de pronta conclusão das negociações. Ainda assim, merece registro o fato de essa relação incluir diversas negociações em curso envolvendo todos os países selecionados, exceto a Turquia.

Todos os países incluídos na seleção anterior, negociaram acordos comerciais com seus vizinhos. É fato natural, pois a proximidade geográfica e a existência de fronteiras comuns têm sido tradicionalmente fatores de

<sup>3</sup> Em 31 de julho de 2013, 575 acordos tinham sido notificados ao GATT/OMC, 379 dos quais estavam em vigor. Essa contagem, contudo, computa separadamente os acordos relativos a bens, serviços e acessões. A contagem consolidada que a OMC designa com o nome de acordos “físicos”, indicava, na mesma data, a existência de 135 acordos em vigor envolvendo exclusivamente a liberalização de mercadorias, um único acordo em vigor envolvendo exclusivamente a liberalização de serviços e 113 acordos em vigor contemplando, simultaneamente, a liberalização de bens e serviços.

<sup>4</sup> *Protocolon Trade Negotiations*.

<sup>5</sup> Sistema Global de Preferências Comerciais.

**O reduzido *market-share* do Brasil em muitos dos países da ALADI sugere que o potencial de comércio com esses mercados está longe de ter-se esgotado**

estímulo à assinatura de acordos preferências de comércio, visando ao aprofundamento de vínculos econômicos, políticos e culturais pré-existentes. Mais recentemente, as cadeias regionais de valor deram novo ímpeto a esse processo. A China e a Índia, por exemplo, desenvolvem estratégias de negociação de acordos comerciais que apontam claramente para o fortalecimento de suas cadeias produtivas com países de seu entorno regional. A estratégia faz todo sentido, pois acordos comerciais contribuem para eliminar incertezas, incentivar o compartilhamento da produção transfronteiriça, reduzir os custos de transportes e garantir tarifas de importação baixas ou reduzidas para o comércio de partes e componentes. De fato, consoante estimativas de Esteveordal *et al.* (2013), o valor agregado estrangeiro aumenta, em média, 15% entre países que fazem parte de um mesmo acordo preferencial de comércio.

A assinatura de acordos preferenciais de comércio não é o único fator, nem tampouco o mais importante, a explicar o contraste entre a rápida expansão das cadeias de valor na Ásia e a reduzida importância que elas têm alcançado na América do Sul. Tavares (2012) destaca pelo menos cinco outros fatores fundamentais:

(i) o grau de integração comercial na América do Sul sempre foi relativamente baixo, enquanto na Ásia, no início da década de 90 do século passado, diversos países destinavam 40% ou mais de suas exportações ao mercado regional, com forte participação de bens industriais;

(ii) a acidentada geografia da América do Sul e as longas distâncias representam, ainda hoje, um formidável obstáculo que dificulta as trocas comerciais entre os países do subcontinente, contrastando com as facilidades existentes na Ásia para o transporte marítimo, aliadas à preocupação dos países asiáticos em modernizar e manter tecnologicamente atualizada sua infraestrutura portuária;

(iii) a adoção, em países da Ásia, de políticas comerciais convergentes, com foco na abolição de tarifas para o comércio de bens intermediários e equipamentos;

(iv) a existência, também nos países da Ásia, de uma cultura empresarial que valoriza a formação de parcerias, baseadas na confiança recíproca, o que contribuiu para a constituição de alianças estratégicas e de cadeias de valor;

(v) a conjugação desses dois últimos fatores estimulou, ainda, a divisão do trabalho baseada na especialização produtiva, resultando em desverticalização da estrutura industrial e em maior eficiência produtiva.

Em suma, antecedentes históricos, fatores geográficos e traços culturais explicam, em larga medida, a desigual importância alcançada pelas cadeias de valor na Ásia quando comparada à escassa disseminação nos países da América do Sul. Contudo, as políticas públicas também desempenharam um papel que se traduziu na assinatura de acordos comerciais de amplo escopo, políticas de cooperação, foco na integração da infraestrutura energética e

de transportes, políticas comerciais convergentes e medidas de facilitação de negócios. A falta de avanços significativos em todas essas áreas explica a estagnação do processo de integração do Brasil com os países da América do Sul e não uma escolha errada da prioridade concedida à região à luz dos interesses do país.

A título de exemplo, a **Tabela 4** descreve a evolução da exportação de produtos manufaturados na América do Sul no período recente.

É inquestionável a importância do mercado regional para nossas exportações de bens industriais: com efeito, no triênio 2010-12, os países da América do Sul absorveram 17,5% de nossas exportações totais, mas sua participação no destino de nossas vendas externas de bens industriais representou

mais do dobro desse percentual (38,6%), correspondendo a um valor da ordem de US\$ 41 bilhões. Adicionalmente, a participação dos bens manufaturados nas exportações totais para a América do Sul, ainda que declinante nos últimos anos, é muito elevada em todos os países da região, variando entre 58% no caso da Venezuela e mais de 96% no caso da Bolívia. Em contraste, o *market-share* do Brasil na importação de bens industriais desses países mostra-se elevado (acima de 20%) somente nos mercados do Mercosul, mas muito reduzido, e até cadente, em quase todos os demais países da região. É particularmente preocupante a perda de *market-share* em países como Chile, Peru, Colômbia e Equador, todos muito ativos na ampliação de sua rede de acordos comerciais. Nesses mercados, o risco de erosão das preferências concedidas ao

Brasil, conforme já destacado, só tende a aumentar.

A rigor, esses riscos já começaram a se materializar. Hiratuka e Cunha (2011) apresentam evidências de deslocamento das exportações brasileiras de manufaturados nos mercados dos países da ALADI em favor da China, com base em análise desagregada em categorias de intensidade tecnológica e qualidade dos produtos. Os autores concluem pela necessidade da busca de maior complementação produtiva apoiada em projetos de infraestrutura regional, mecanismos de financiamento e aumento dos fluxos de investimento direto.

O reduzido *market-share* do Brasil em muitos dos países da ALADI sugere que o potencial de comércio com esses mercados está longe de ter-se esgotado. Estudos recentes confir-

**Tabela 4**  
**EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS MANUFATURADOS DO BRASIL PARA PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL**

País selecionado	Part (%) do país selecionado na exportação brasileira de manufaturados (1)			Part (%) dos manufaturados na exportação brasileira ao país selecionado (1)			Market-share (%) do Brasil na importação de manufaturados do país selecionado (2)		
	Media			Media			Media		
	2000-02	2005-07	2010-12	2000-02	2005-07	2010-12	2000-02	2005-07	2010-12
Argentina	12,40	14,90	20,40	89,90	92,40	90,60	25,40	34,50	28,50
Bolívia	1,00	0,90	1,50	89,80	92,20	96,40	16,50	19,80	18,30
Chile	3,50	3,70	3,30	83,90	69,90	61,10	9,60	9,40	5,20
Colômbia	1,70	2,30	2,50	93,30	89,40	86,60	4,90	7,20	5,10
Equador	0,70	0,90	1,00	93,20	89,00	89,60	5,10	6,30	4,00
Paraguai	2,10	1,60	2,90	96,00	95,60	92,70	26,60	25,50	23,80
Peru	1,00	1,40	2,10	95,40	77,20	83,10	6,40	9,60	7,10
Uruguai	1,40	1,20	1,90	81,20	87,10	84,70	20,90	26,50	20,30
Venezuela	2,50	4,00	3,00	93,00	85,90	58,00	5,90	9,70	6,20
Media países selecionados	26,30	30,90	38,60	89,80	87,00	82,90	12,40	15,70	13,50

Fontes: (1) Dados básicos da SECEX/MDIC. (2) Base de dados UM/Comtrade.

**Os custos de transporte e de comércio, quando não compensados por vantagens comparativas excepcionalmente elevadas, criam obstáculos à produção transfronteiriça compartilhada e inibem a disseminação das CGV em algumas regiões**

mam essa percepção: de fato, simulações desenvolvidas com base em modelo CGE do BID [BID (2011) e Ribeiro (2012)] e com foco no comércio Brasil-Colômbia e Brasil-Peru, apontam ganhos bilaterais muito expressivos, caso adotadas as seguintes medidas: (a) eliminação de tarifas; (b) redução das barreiras não tarifárias à metade; (c) redução de custos aduaneiros de 3%; e (d) redução em 30% dos custos de transporte, tudo no prazo de cinco anos. Em ambos os exercícios, o comércio bilateral mais do que duplica e os ganhos se distribuem de forma bastante equitativa entre o Brasil e os parceiros. A redução dos custos de transporte explica, nos dois exercícios, mais de 2/3 dos ganhos de comércio, até pelo fato de os cronogramas de reduções tarifárias já estarem muito avançados.

As evidências apontadas sugerem que a discussão relativa à inserção internacional do Brasil deve se preocupar não apenas com a seleção adequada de novos parceiros, sem exclusões carentes de fundamento, mas também com o melhor aproveitamento dos acordos já assinados, que requerem aprofundamento e uma visão ampla dos custos de comércio, com foco na redução dos fretes e na simplificação dos procedimentos alfandegários.

## **CADEIAS GLOBAIS DE VALOR**

### **A disseminação das cadeias de valor**

A fragmentação da produção internacional, com o envolvimento de dois ou mais países

na produção e elaboração de um determinado bem ou serviço, é uma evolução relativamente recente, resultado de avanços promovidos nas tecnologias de informação e comunicação e de inovações na logística dos transportes.

Não há uma denominação consensual para designar esse fenômeno (cadeias globais de valor, *offshoring*, redes internacionais de produção, cadeias globais de suprimento, terceirização, fatiamento da cadeia de valor agregado, desintegração da produção), mas a lógica econômica que lhe dá impulso é de fácil entendimento: a redução dos custos de produção das empresas em virtude do desmembramento do processo produtivo em vários blocos de produção e sua realocação para locais em que os custos dos fatores de produção são mais baixos. O fatiamento da produção mostra-se rentável sempre que a redução dos custos de produção torna possível a compensação dos custos adicionais que resultam da coordenação de blocos de produção localizados remotamente, além dos custos envolvidos na transferência desses blocos de produção (Estevade Rodal *et al.*, 2013). Em suma, a emergência das cadeias globais de valor (CGV) é explicada pela combinação de vantagens comparativas e redução de custos promovidas por avanços tecnológicos. Baldwin (2012) sintetiza o fenômeno com uma explicação simples: “*Information and communication technologies made it possible, wage differences made it profitable*”.

O importante, do ponto de vista do Brasil, é reconhecer que o

processo de constituição de cadeias globais de valor está promovendo mudanças profundas no padrão do comércio mundial e na forma de organização da produção global, fenômenos que uma estratégia de inserção internacional do país não deveria absolutamente ignorar. Para países em desenvolvimento e países emergentes, o processo de desverticalização da produção mundial e de transferência de blocos de produção oferece novas oportunidades de exportação, com base na especialização em uma ou algumas etapas do processo produtivo, sem a necessidade de esses países adquirirem competências em todas as etapas de produção de um bem (Estevadeordal *et al.*, 2013). Em consequência, somar-se a uma cadeia global de valor, integrando um ou mais elos desta, em vez de desenvolver cadeias inteiras, tornou-se, efetivamente, uma estratégia factível de inserção internacional, consistente com a emergência de um novo padrão de comércio mundial. Alguns países da Ásia, notadamente a China e o Vietnã, assim como diversos países da antiga Europa Oriental, têm explorado essa alternativa com sucesso.

No entanto, somar-se às CGV pode não ser uma opção ao alcance de todos os países. Dois fatores podem restringir essa escolha: a localização geográfica dos países e o perfil de sua estrutura industrial. O primeiro, diz respeito ao inegável viés regional observado na constituição das CGV, que não se distribuem uniformemente pelo mundo, mas concentram-se na Ásia, na Europa e na América do Norte. Os países em desenvolvimento

da África e da América Latina, entretanto, permanecem relativamente à margem desse processo, seja pela condição de países remotos, geograficamente distantes das grandes economias que organizam e estruturam as cadeias de valor, seja pelas deficiências de sua própria infraestrutura de transportes. A baixa conectividade desses países restringe, portanto, sua capacidade de acessar as CGV e aderir ao novo padrão do comércio mundial. Em suma, os custos de transporte e de comércio, quando não compensados por vantagens comparativas excepcionalmente elevadas, criam obstáculos à produção transfronteiriça compartilhada e inibem a disseminação das CGV em algumas regiões.

O segundo fator a limitar a possibilidade de acessar as CGV é de natureza técnica, uma vez que a possibilidade de promover o fatiamento do processo produtivo e a transferência de blocos de produção, envolvendo a desverticalização de ramos industriais, depende crucialmente da base técnica de cada indústria. Como apontado por Tavares (2013), as possibilidades de mudar o perfil de integração vertical são altas nas indústrias de montagem (aeronáutica, automobilística, eletrônica, vestuário), moderadas nos ramos onde o processo de produção é segmentado (têxtil), mas bastante limitadas ou quase inexistentes em indústrias de processo contínuo (química, siderúrgica). As estatísticas desagregadas do comércio mundial confirmam essa diferenciação, pois mostram que o aumento de participação dos bens intermediários no comércio mundial é muito concentrado em

produtos utilizados pelas indústrias de montagem, principalmente a eletrônica.

Além desses condicionantes de natureza regional ou tecnológica, que podem afetar de maneira diferenciada a possibilidade de alguns países acessarem as CGV, há alguns outros fatores, de caráter mais geral, que podem também limitar a expansão das cadeias de valor, como a automação, os avanços em processos computadorizados de produção industrial e a redução das brechas salariais entre países do Norte e do Sul, para não mencionar eventuais aumentos nos preços do petróleo (Baldwin, 2012). São todos fatores capazes de promover aumentos dos custos de produção ou redução das vantagens comparativas, redundando em restrições à proliferação das CGV. Ainda assim, a tendência dominante, em médio prazo, indica que o potencial para a constituição de CGV continuará em crescimento e que a fragmentação geográfica da produção deverá avançar ainda mais. Muitos acreditam, inclusive, que o desempenho econômico dos países tenderá, no futuro, a se tornar cada vez menos endógeno e que a possibilidade de subsistência de sistemas industriais nacionais autônomos ficará bastante restrita (Sturgeon e Medovic, 2010).

Mas quais são os benefícios e os riscos de aderir a esse novo padrão de comércio?

De modo geral, a literatura destaca uma ampla gama de benefícios, não muito diferentes daqueles habitualmente apontados em decorrência de processos de internacionalização. Em

**O padrão de negócios e os sistemas de controle de qualidade das CGV tendem a ser, de fato, bastante mais exigentes que os prevalentes nos mercados locais, compelindo as companhias que delas participam a adquirir novas competências e habilidades**

primeiro lugar, o acesso a uma gama de bens intermediários estrangeiros a preços competitivos pode aumentar a produtividade e a competitividade internacional de empresas e países, como sugerem as experiências da Índia e da China. Por outro lado, a possibilidade de combinar insumos locais com insumos importados impacta também o desempenho das empresas domésticas em seus mercados locais, pois favorece também a criação de economias de especialização. Segundo, empresas que participam de CGV podem alavancar suas exportações explorando a rede de relacionamentos com fornecedores e contratantes que as cadeias lhes propiciam. Terceiro, ainda que a aquisição de bens intermediários estrangeiros possa afetar negativamente o tecido industrial doméstico, criam-se, em contrapartida, novas oportunidades para o setor de serviços, principalmente para as empresas locais que operam com transporte, seguros, comunicações, consultoria, certificações etc. Por último, a participação em CGV pode servir de estímulo ao aprendizado, à inovação e ao *up grading* da indústria. O padrão de negócios e os sistemas de controle de qualidade das CGV tendem a ser, de fato, bastante mais exigentes que os prevalentes nos mercados locais, compelindo as companhias que delas participam a adquirir novas competências e habilidades.

No que tange aos riscos, a literatura é enfática em destacar que a posição ocupada por países e empresas nas cadeias de valor é crucial na avaliação das potenciais desvantagens de

aderir a esse processo. Sturgeon *et al.* (2013), apontam as mais relevantes. Em primeiro lugar, a distribuição dos benefícios entre os participantes da cadeia tende a ser muito desigual. Os maiores lucros são apropriados pelas empresas líderes, que controlam a marca e a concepção do produto, além de fornecer as tecnologias de núcleo. Os fabricantes por contrato e os prestadores de serviços, por sua vez, auferem lucros bem menores e podem nunca adquirir *“a autonomia e as capacidades necessárias para desenvolver e comercializar os seus produtos de marca própria. Com efeito, empresas que desenvolvem tarefas rotineiras de montagem e fornecem serviços simples dentro das CGV ganham menos, pagam menos aos seus trabalhadores e são mais vulneráveis aos ciclos de negócios, até porque são obrigadas a sustentar empregos em larga escala e elevado montante de capital fixo”*. Em segundo lugar, as oportunidades para as empresas locais podem ser bastante reduzidas, pois muitos fornecedores das CGV são, por sua vez, grandes multinacionais. Em terceiro lugar, há sempre o risco de as empresas líderes migrarem para mercados mais promissores, que apresentem maiores vantagens em termos de custos. Por fim, há o risco para as empresas locais de entrincheiramento em atividades restritas, rotineiras e de baixo valor agregado.

O balanço entre benefícios e riscos não é óbvio. Ele depende, em larga medida, da adoção de políticas públicas complementares. Somar-se ao processo de constituição de CGV não implica

o abandono do uso de políticas industriais, tecnológicas e de inovação. Muito pelo contrário, cabe a elas consolidar as vantagens dessa interação e minimizar seus riscos.

### O Brasil no contexto das CGV

A mensuração da participação de países em cadeias globais de valor tem se beneficiado com a divulgação de novas bases de dados, com destaque para a base OECD/OMC, que registra os intercâmbios comerciais em termos de valor adicionado entre 40 países, inclusive o Brasil. A referida base, construída a partir de matrizes insumo-produto dos países contemplados no estudo, discrimina entre 18 setores e apresenta indicadores para os anos de 2005, 2008 e 2009. Entre os principais indicadores divulgados, destacam-se o valor adicionado doméstico e importado embutido nas exportações, a parcela dos insumos interme-

diários importados incluída nas exportações e a participação dos serviços nas exportações, discriminando entre serviços domésticos e serviços adquiridos no exterior.

A **Tabela 5** mostra esses e outros indicadores para o grupo de países selecionados.

De modo geral, conforme destacado nas notas que acompanham a divulgação da nova base de dados, países que contam com regimes de comércio liberais e abertos e recebem importantes fluxos de IED tendem a apresentar indicadores que refletem um maior grau de integração às cadeias globais de valor. Essa afirmação, contudo, não pode ser generalizada, pois economias de grande tamanho relativo tendem a adquirir seus insumos prioritariamente no mercado doméstico. O mesmo acontece com países com forte especialização na exportação de recursos naturais, notadamente

petróleo e minérios, cuja participação nas CGV tende, também, a se mostrar bastante reduzida.

Considerada essa categorização, o Brasil ocuparia uma posição intermediária, pois mesmo contando com um estoque relativamente importante de IED, é uma economia considerada grande, com importante e crescente participação de exportações baseadas em recursos naturais. Por outro lado, seu regime de comércio é muito fechado, como revelado pelo reduzido grau de abertura comercial do país. De fato, como já comentado, os coeficientes de exportação e importação do Brasil são os mais baixos entre os países da amostra. Esses fatores explicam, em parte, que o conteúdo estrangeiro nas exportações brutas brasileiras (9%) seja o segundo menor entre os países selecionados, sendo superado apenas pela Rússia (6,9%), cujas exportações de petróleo e minérios respondem

**Tabela 5**  
**INDICADORES COMPARADOS DA BASE DE DADOS OECD-OMC - DADOS DE 2009 (EM %)**

País	Exportações brutas/PIB	Importações brutas/PIB	Conteúdo estrangeiro nas exportações brutas	Reexportação de bens intermediários/ Importação total de bens intermediários	Conteúdo de serviços nas exportações brutas	Conteúdo de serviços estrangeiros nas exportações brutas
<b>Brasil</b>	<b>11,10</b>	<b>11,10</b>	<b>9,00</b>	<b>14,40</b>	<b>36,70</b>	<b>3,30</b>
China	25,40	21,10	32,60	50,20	29,5	11,40
Índia	18,90	24,10	21,90	25,40	52,50	9,40
Rússia	27,10	19,70	6,90	25,00	31,60	3,60
África do Sul	26,20	27,10	16,50	27,20	37,30	5,40
Chile	37,70	29,90	18,50	33,70	30,30	7,60
México	26,40	27,80	30,30	45,50	30,40	9,40
Coreia do Sul	48,10	44,40	40,60	55,20	37,70	13,30
Turquia	22,20	23,30	21,80	30,50	45,50	7,80
Indonésia	23,30	20,50	14,40	21,90	21,00	5,10
Austrália	19,30	19,70	12,50	23,60	39,70	4,50

Fonte: OECD/OMC.

**Há grande descompasso entre a condição atual do Brasil, muito distante da integração com as cadeias globais de valor, e a real capacidade do país para tirar partido de um padrão de comércio mundial que tende a prevalecer e se expandir**

por 40% do total das vendas externas do país em termos de valor agregado. Em ambos os países, o conteúdo estrangeiro das exportações é muito inferior à média dos países da OECD (24%), o mesmo acontecendo com Austrália, Indonésia, África do Sul e Chile, países com forte especialização em exportações minerais.

Em situação bem diferente estão a Coreia (40,6%), a China (32,6%) e o México (30,3%), países com elevada integração nas cadeias globais de valor, e, em menor grau, a Índia (21,9%) e a Turquia (21,8%), países que detêm indicadores pouco abaixo da média da OECD, mas vêm incrementando sua participação no processo de fragmentação da produção mundial.

O Brasil apresenta também os menores percentuais no indicador que exprime a participação de insumos importados e, posteriormente, reexportados

no total de bens intermediários adquiridos no exterior, a despeito de contar com regimes de estímulo específicos (*drawback* e RECOF). A participação de serviços estrangeiros nas exportações totais é também a menor da amostra.

A análise desagregada do conteúdo estrangeiro das exportações brutas nos nove ramos industriais informados na base de dados OECD/OMC mostra que o Brasil é de fato um *outlier* no grupo dos países selecionados (**Tabela 6**).

O Brasil detém os menores índices em nada menos do que seis dos nove ramos industriais, sendo que, em alguns deles, notadamente em “máquinas e equipamentos” e “material de transportes”, o conteúdo estrangeiro de suas exportações industriais fica muito distante dos demais países selecionados. Em dois outros setores, “quími-

**Tabela 6**  
**CONTEÚDO ESTRANGEIRO NAS EXPORTAÇÕES BRUTAS, SEGUNDO RAMOS INDUSTRIAIS - DADOS DE 2009 (EM %)**

País	Alimentos, bebidas e fumo	Têxtil e confecções, couro e calçados	Madeira, papel e seus produtos	Químicos e produtos minerais não metálicos	Metais básicos e produtos de metal	Máquinas e equipamentos	Material e aparelhos elétricos e óticos	Material de transporte	Outras manufaturas
<b>Brasil</b>	<b>6,80</b>	<b>7,90</b>	<b>7,70</b>	<b>14,80</b>	<b>11,20</b>	<b>10,70</b>	<b>15,20</b>	<b>14,00</b>	<b>7,50</b>
China	25,10	20,70	34,80	40,90	34,90	36,80	42,60	33,50	24,10
Índia	13,50	17,90	14,70	27,30	22,20	22,90	22,10	23,60	49,10
Rússia	9,00	16,10	9,00	6,80	9,20	11,80	12,10	20,70	11,20
África do Sul	14,70	18,00	18,00	22,00	26,70	s/d	26,70	38,40	18,80
Chile	26,10	32,00	23,60	49,20	21,20	32,70	5,20	28,90	17,70
México	15,60	22,90	19,10	18,20	24,90	31,10	56,70	33,40	31,30
Coreia do Sul	28,60	31,90	23,70	60,80	43,50	31,80	46,60	36,50	25,50
Turquia	14,60	18,70	22,30	33,00	32,20	25,40	29,80	29,50	28,00
Indonésia	8,60	24,30	15,40	14,90	16,30	38,70	27,50	17,10	13,00
Austrália	10,90	13,70	11,10	19,50	22,80	24,20	18,90	20,10	19,10

Fonte: OECD/OMC.

cos e minerais não metálicos” e “metais e produtos de metal”, os índices superam apenas os da Rússia, sendo que ambos os países detêm valores bastante abaixo dos demais.

O fato de o Brasil ser uma economia grande e contar com um amplo mercado interno, é insuficiente para explicar o elevado conteúdo doméstico de suas exportações de bens industriais. Outros países da amostra, como Índia, China e México, detêm essas mesmas características. É o caso também dos EUA, onde os índices são certamente bastante baixos que os da média da OECD, mas superiores aos do Brasil em todos os nove ramos industriais.

O conjunto dos indicadores apresentados mostra que há grande descompasso entre a condição atual do Brasil, muito distante da integração com as cadeias globais de valor, e a real capacidade do país para tirar partido de um padrão de comércio mundial que tende a prevalecer e se expandir. O país conta com ativos importantes, que precisa saber explorar, pois lhe concedem vantagens inegáveis para acessar as CGV e minimizar os riscos dessa integração. Dentre os mais relevantes destacam-se os seguintes:

- O Brasil conta com uma base tecnológica robusta e as políticas de industrialização por substituição de importações do passado criaram áreas de excelência, que podem ser importantes para a vinculação com as CGV (Sturgeon *et al.*, 2013).
- O país possui um estoque de capital estrangeiro muito signifi-

cativo, da ordem de US\$ 670 bilhões, equivalente a 31% do PIB. Sua distribuição setorial é bastante diversificada, com alocação de 45% no setor de serviços, 40% na indústria e 15% na agropecuária e extração mineral (Banco Central do Brasil, 2012). As conexões com as grandes empresas internacionais, portanto, já existem.

- O Brasil tem proximidade cultural com a Europa e os EUA. Está localizado no mesmo hemisfério dos EUA, o que possibilita a colaboração em tempo real em atividades intensivas em conhecimento (Sturgeon *et al.*, 2013).
- A integração do país na América do Sul, se aprofundada, pode permitir ao Brasil desenvolver suas próprias cadeias de valor em âmbito regional.
- O país conta com experiências bem-sucedidas na constituição de CGV, notadamente nas áreas de aeronáutica e de produtos alimentares. Estudos recentes mostram que há também boas oportunidades em petróleo e gás, papel, cosméticos e biocombustíveis, além de nichos a serem explorados em dispositivos médicos e software (Sturgeon *et al.*, 2014).
- O Brasil possui um amplo mercado interno e, diferentemente de países de menor tamanho, detém a possibilidade de implementar políticas industriais que auxiliem o processo de integração às CGV. Entretanto, elas precisam ser flexíveis, sem exacerbar no detalhamento de requisitos voltados para produtos

específicos, mas apontar para objetivos mais abrangentes, pois produtos e processos mudam demasiado rapidamente (Sturgeon *et al.*, 2013).

Não cabe imaginar que o Brasil possa reproduzir a experiência asiática em matéria de constituição e liderança de cadeias regionais de valor. A dotação de recursos, a estrutura produtiva e a infraestrutura de transportes, tanto do Brasil como de seus vizinhos na região, são bem diferentes das que prevalecem em regiões da Ásia. Entretanto, o quadro atual também não retrata adequadamente o potencial da região, que existe e precisa ser explorado.

## CONCLUSÕES

Em fins da década de 90, Robert Putnam (1988) desenvolveu um esquema conceitual para analisar a interação entre a política doméstica e as relações internacionais, que tem sido utilizado também como marco de referência para o estudo dos processos de negociações comerciais externas (INTAL, 2002). Com base nesse enfoque, a política comercial externa de um país pode ser interpretada com o resultado dinâmico de um processo decisório que envolve a interação de atores em dois níveis, o nacional e o supranacional. No plano nacional, os atores domésticos (entidades de classe do setor empresarial, sindicatos de trabalhadores, representantes da sociedade civil) pressionam os negociadores governamentais e formam coalizões com o intuito de definir a oferta negociadora e seus limites. No plano supranacional, os negociadores gover-

**A comparação entre o Brasil e o grupo de dez países selecionados destaca que a singularidade brasileira reside na preferência de setores industriais domésticos e do governo por um regime de comércio mais fechado que o prevalecente nos demais**

namentais realizam a barganha com seus pares de outro país. Os agentes governamentais são os únicos a participar nos dois níveis do “jogo”.

O esquema mostrado, com o acréscimo de um nível decisório intermediário no qual ocorre a consolidação das ofertas negociadoras nacionais no âmbito do Mercosul, e do qual também só participam negociadores governamentais, ajuda na avaliação dos obstáculos enfrentados pela política de negociações comerciais do Brasil.

É frequente se atribuir os impasses da negociação a resistências nos níveis supranacional ou regional, difíceis de serem contornadas. No plano supranacional, não há dúvida de que os interesses ofensivos do Brasil, assim como os do Mercosul, concentram-se na área agrícola, o que sempre dificulta as negociações, tanto com países do Norte como do Sul. É inegável, também, que a postura protecionista da Argentina coloca limites muito estreitos à oferta negociadora do bloco, criando obstáculos adicionais regionalmente. Contudo, em ambos os níveis é frequente, também, que os impasses sejam suscitados em temas como liberalização de serviços ou compras governamentais, áreas nas quais tendem a prevalecer as restrições brasileiras. O país, por outro lado, é tão ou mais refratário que seus sócios no Mercosul na negociação de compromissos que possam reduzir o espaço para a execução de políticas públicas em âmbito doméstico, principalmente políticas industriais, embora o custo de oportu-

nidade dessa escolha careça de fundamentação mais precisa, o que impede sua avaliação.

O papel do governo é sempre crucial no processo negociador e na definição da oferta negociadora. É ele que define quais serão os interlocutores em nível supranacional, quais os graus de liberdade ou as flexibilidades que poderão ser explorados no processo de formulação da proposta negociadora em nível regional, e quais os potenciais ganhos de bem-estar que podem ser auferidos pelo país em uma negociação externa, nem sempre identificados no processo de consultas domésticas a setores organizados. Poucas negociações avançariam e quase nenhuma reforma comercial seria executada na ausência de iniciativa e liderança de parte desse ator fundamental. A experiência brasileira mostra isso, pois, nem o Mercosul, nem a abertura comercial dos anos 90 teriam sido possíveis sem uma decisiva ação governamental.

A comparação entre o Brasil e o grupo de dez países selecionados destaca que a singularidade brasileira reside na preferência de setores industriais domésticos e do governo por um regime de comércio mais fechado que o prevalecente nos demais, conforme evidenciado por indicadores que avaliam diferentes dimensões da política comercial externa. Essa escolha, contudo, parece desconsiderar oportunidades que o país não explora e ignora custos e riscos que a competição externa e o novo padrão de comércio tornam cada vez mais concretos e visíveis.

## REFERÊNCIAS

Araújo Jr., J.T. (2012). Os atuais estilos de inserção internacional do Brasil e da China, Texto. CINDES, n. 30, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_ (2013). Fragmentação da produção e competitividade internacional: o caso brasileiro. **RBCE - Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 115, Rio de Janeiro.

Arvis, J.F.; Shepherd B. (2013). *Global connectivity and export performance. Economic Premise*, Banco Mundial, Washington.

Baldwin, R. (2011). *Unilateral tariff liberalization. CTEI Working Papers*, The Graduate Institute, Geneva.

\_\_\_\_\_ (2012). *Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going*, CTEI Working Papers, The Graduate Institute, Geneva.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (2012). **Censo de capitais estrangeiros no país. Resultados para 2010 e 2011**. Disponível em <https://www.bcb.gov>.

Baumann, R; N.G., F. (2012). *Regional productive complementarity and competitiveness. The International Trade Journal*, 26:4, 326-359.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento (2011). **Tumbando la pared: comercio e integración entre Brasil y Colombia**. Washington.

Cafaggi, F; Swensson, L; Macedo, R; Andreotti, T; Gross, C; Almeida, C; Ribeiro, T. (2012). *Accessing the global value chain in a changing institutional environment: comparing aeronautics and coffee. IDB Working Paper Series*, n. 370, Washington.

CINDES (2013). O Brasil e os acordos comerciais: hora de repensar a estratégia? Apresentação na CNI -

Confederação Nacional da Indústria, 22 de março, São Paulo.

Estevadeordal, A; Blyde, J; Suominen, K. (2013). As cadeias globais de valor são realmente globais? Políticas para acelerar o acesso dos países às redes de produção internacionais. **RBCE - Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 115, Rio de Janeiro.

FUNCEX (2012). Comércio e integração econômica entre Brasil e Peru, *Relatório Final*, Rio de Janeiro.

Hiratuka, C.; Cunha, S. (2011). Qualidade e diferenciação das exportações brasileiras e chinesas: evolução no mercado mundial e na ALADI. Texto para Discussão n. 1622, IPEA, Brasília.

INTAL (2002). *The trade policy making process level one of the two level game: Country studies in the western hemisphere. Occasional Paper* n. 13, INTAL-STD-STA, Washington.

Llach, J.J. (2012). *A demanda mundial de alimentos, 2010-2020 y después*. Informe final, Fundación Producir Conservando, Buenos Aires.

Moreira, M.M. (2009). *Brazil's trade policy: old and new issues. IDB Working Paper Series*, n. 39, Washington.

\_\_\_\_\_ (2012). **Shaping the future of the Asia and the Pacific – Latin America and the Caribbean relationship**. ADB-BID-ADB Institute, Washington.

\_\_\_\_\_ ; Heuser, C. (2013). *Addressing the obvious: transport cost and Brazil's regional export disparities (Draft)*. Washington.

Naidin, L.; Santos, T.; Brandão, F.; Bugg, I.; Ferreira, P. (2013). A geografia dos acordos preferenciais de comércio dos BRICS. *Policy Brief*, BRICS Policy Center, fevereiro, Rio de Janeiro.

OECD-WTO (2013). *Trade in value-added: concepts, methodologies and challenges. Joint OECD-WTO Note*, Geneva.

Putnam, R. (1988). *Diplomacy and domestic policy: the logic of two level games. International Organization* 42, n. 3. World Peace Foundation e MIT.

Shepherd, B. (2013). *Global value chains and developing country employment: a literature review. OECD Trade Policy Papers*, n.156, OECD Publishing.

Squalli, J.; Wilson, K. (2007). *A new approach to measuring trade openness. Working Paper 06-07*, EPRU, Zayed University, Dubai.

Sturgeon, T. (2013). **Global value chains and economic globalization, towards a new measurement framework**. Industrial Performance Center, MIT.

Sturgeon, T.; Gererri, G.; Guinn, A.; Zylberberg, E. (2013). O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e de comércio. **RBCE - Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 115, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_ (2014). **A indústria brasileira e as cadeias globais de valor. uma análise com base nas indústrias aeronáutica, de eletrônicos e de dispositivos médicos**. Elsevier Editora Ltda., Rio de Janeiro.

Sturgeon, T.; Memedovic, O. (2010). *Mapping global value chains: intermediate goods trade and structural change in the world economy*. WP 05/2010, UNIDO, Viena.

Thorstensen, V.; Ferraz, L.; Ramos, D.; Müller, C.; Eleotério, B. (2013). **A multiplicação dos acordos preferenciais de comércio e o isolamento do Brasil**. IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, São Paulo.