

III SEMINÁRIO SOBRE  
PESQUISAS EM RELAÇÕES  
ECONÔMICAS INTERNACIONAIS

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



*Ministro de Estado*      Embaixador Antonio de Aguiar Patriota  
*Secretário-Geral*      Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*      Embaixador Gilberto Vergne Saboia

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo, Sala 1  
70170-900 Brasília, DF  
Telefones: (61) 3411-6033/6034  
Fax: (61) 3411-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)

III Seminário sobre  
Pesquisas em Relações  
Econômicas Internacionais



Brasília, 2011

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília – DF  
Telefones: (61) 3411-6033/6034  
Fax: (61) 3411-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)  
E-mail: [funag@itamaraty.gov.br](mailto:funag@itamaraty.gov.br)

**Equipe Técnica:**

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho  
Fernanda Antunes Siqueira  
Fernanda Leal Wanderley  
Juliana Corrêa de Freitas

**Revisão:**

Luisa da Silva Costa Cortez  
Júlia Lima Thomaz de Godoy

**Programação Visual e Diagramação:**

Juliana Orem

---

Impresso no Brasil 2011

III Seminário sobre pesquisas em relações econômicas  
internacionais. – Brasília: Fundação Alexandre de  
Gusmão, 2011.  
308p.

ISBN: 978.85.7631.310-6

1. Relações Internacionais. 2. Relações Exteriores.  
3. Agronegócio.

CDU 327.3

---

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária  
Sonale Paiva - CRB /1810

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme  
Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

## Sumário

Mudanças recentes na estrutura do comércio exterior brasileiro: a questão primários x manufaturados, 7

*Paulo Ricardo Feistel e Álvaro Barrantes Hidalgo*

Comércio exterior e indústria manufatureira no Brasil: velhas questões e novas evidências para o período 2000 a 2010, 29

*André Moreira Cunha, Marcos Tadeu Caputi Lélis, Flavio Benevett Fligenspan*

Estudo das estratégias adotadas no agronegócio da soja do Paraguai, 83

*Maykell Leite da Costa, Rúbia Strassburger, Marcos Alves dos Reys, Andrea Cristina Dörr*

Antitruste e Protecionismo: a experiência brasileira recente, 97

*José Tavares de Araujo Jr.*

A Crise das *Tortillas* no México (2007): alta das *Commodities*, Instabilidade Financeira e Segurança Alimentar, 115

*Lais Forti Thomaz, Carlos Eduardo Carvalho*

As principais mudanças da economia indiana no século XX e começo do XXI, 151

*Marcel Jaroski Barbosa, Jacqueline A H. Haffner*

Dinâmica da inflação no Brasil e os efeitos globais, 175

*Márcio Holland, Rogério Mori*

China: uma estratégia de inserção no capitalismo mundial, 205

*Rubens R. Sawaya*

MERCOSUL e UNASUL: convergências, dilemas e perspectivas, 237

*Thales Castro, José Alexandre Ferreira Filho*

China e EUA – de guerras cambiais a guerras comerciais, 269

*Vera Thorstensen*

# **Mudanças recentes na estrutura do comércio exterior brasileiro: a questão primários x manufaturados**

*Paulo Ricardo Feistel\**

*Álvaro Barrantes Hidalgo\*\**

## **Resumo**

Este trabalho analisa as mudanças acontecidas na estrutura do comércio exterior brasileiro após a liberalização comercial, em termos de uso dos fatores de produção disponíveis no país. O trabalho começa mostrando o crescimento dos produtos de origem primária na estrutura das exportações brasileiras, cuja a participação passou a representar mais de 50% do total exportado em 2010. Diferentemente, as importações de primários tiveram, no mesmo período, uma diminuição significativa na participação relativa, com avanço dos produtos manufaturados. Com base na teoria do comércio das proporções de fatores, na versão de modelo de três bens e três fatores e utilizando a metodologia do insumo-produto, foi feita uma análise mais aprofundada a fim de mensurar o conteúdo dos fatores de produção no comércio e conhecer melhor a tendência de longo prazo de especialização da economia brasileira em termos das vantagens comparativas. Os cálculos realizados evidenciam uma tendência de longo prazo de aumento de participação dos produtos intensivos em recursos naturais e queda de participação dos produtos intensivos

---

\* Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Santa Maria- UFSM.

\*\* Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia (PIMES) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Pesquisador do CNPq.

em capital e trabalho na pauta de exportações brasileiras. No que se refere às importações, estas mostram uma inequívoca tendência de crescente participação de produtos intensivos em capital e uma queda de participação de produtos intensivos em recursos naturais, o que condiz com os preceitos das vantagens comparativas, admitindo-se que o Brasil é relativamente mais bem dotado em recursos naturais e menos dotado de capital que os parceiros comerciais.

**Palavras-chave:** Abertura Comercial, Vantagens Comparativas, Brasil.

### **Abstract**

The aim of this paper is to study the changes in the structure of the Brazilian foreign trade in terms of the use of available productive resources after the commercial opening. It shows growth in the exports of primary products, which amounted to more than 50% of all Brazilian exports in 2010. In turn, analyzing the same period, the import of primary goods had a significant decrease and that of manufactured goods registered an increase in the share of Brazilian imports. Based on the factor proportion theory, in the three goods and three factors model version, and using the input-output model, an indepth analysis was carried out to measure the content of trade productive factors and understand the long term trend of the specialization of the Brazilian economy in terms of comparative advantages. The results show a long term trend increase in the participation of natural resource intensive products and a decrease in the participation of capital and labour intensive products in the Brazilian exports. Meanwhile, the imports show a clear trend increase in the participation of capital intensive products and a decrease of natural resources intensive goods, which is in accordance with the comparative advantage precepts, assuming that Brazil is relatively better endowed in natural resources and less in capital when compared to its commercial partners.

**Keywords:** Trade Liberalization, Comparative Advantages, Brazil.

### **Introdução**

Após a abertura comercial, as exportações brasileiras apresentaram um crescimento significativo e uma mudança na sua composição. Esse crescimento e mudança verificados na estrutura estão relacionados com o processo de expansão do comércio mundial e as estratégias comerciais que foram seguidas

no passado. A abertura comercial que pretendia promover uma mudança em relação ao passado e integrar a economia brasileira na globalização, em que as atividades menos competitivas deveriam ser substituídas por outras de maior produtividade, foi muito importante.

Por outro lado, o fenômeno da globalização e a formação dos blocos regionais de comércio foram intensificados. A eliminação das barreiras intrarregionais à livre mobilidade de bens, serviços e capitais, criando um mercado ampliado e que permitisse uma maior complementaridade das economias nacionais, o aumento do comércio e o incremento da capacidade competitiva baseada nas vantagens naturais de cada país também foi importante.

A nova política comercial tinha sólido respaldo nos princípios teóricos do comércio internacional, os quais mostram os benefícios para as economias da especialização, da divisão internacional do trabalho e do livre comércio. Após muitos anos de experiência com o novo sistema de comércio internacional, os dados mostram que de fato houve uma expansão significativa do comércio mundial e nacional. No que se refere ao Brasil, as exportações brasileiras durante a década de noventa tiveram uma expansão média da ordem de 5,7 %, ao ano, passando para 17,3 % ao ano durante o período 2000-2008.

Simultaneamente à expansão do comércio ocorreu, e ainda ocorre, uma mudança não apenas na estrutura do comércio brasileiro, mas também na direção dos fluxos comerciais, a exemplo do comércio Brasil-Argentina e Brasil-China, que se está tornando cada vez mais importante.

No que se refere à composição da pauta, as exportações brasileiras de primários vêm crescendo mais que os industrializados, sendo isso visto com preocupação por parte de alguns analistas. Lembra-se que os primários têm menor valor adicionado, menor conteúdo tecnológico, as exportações estão sujeitas a instabilidade e é lembrado o problema dos termos de intercâmbio.

Com base nesses elementos o objetivo deste trabalho é analisar as mudanças que houve na composição do comércio exterior brasileiro após a abertura comercial, centrando-se no uso dos recursos produtivos nacionais. Mostrar-se-á que a mudança não é recente, que ela vem acontecendo desde há alguns anos e que responde a um processo natural de aproveitamento de vantagens comparativas do Brasil diante de um comércio mundial cada vez mais livre. O conhecimento dessas questões é relevante não apenas para o

entendimento das mudanças no comércio brasileiro, mas também para as políticas de comércio exterior do país.

O trabalho está dividido em cinco seções. A seção dois mostra o crescimento e as mudanças acontecidas na composição do comércio exterior do Brasil durante o período após a abertura comercial. Na seção três, apresentam-se alguns aspectos metodológicos utilizados a fim de conhecer melhor o uso dos fatores de produção nacionais no comércio exterior brasileiro. Na metodologia utilizada, será levada em conta a importância dos recursos naturais nas exportações brasileiras. Na seção quatro, apresentaremos a análise dos resultados que foram obtidos, mostrando a evolução do uso dos fatores de produção e a especialização do comércio exterior brasileiro no período após a abertura comercial. Na seção cinco, apresentaremos as considerações finais do trabalho.

### **O crescimento e a mudança na composição do comércio internacional do Brasil após a liberalização comercial**

A Tabela 1 mostra a evolução das exportações brasileiras para o período de 1989 a 2010 segundo grupos de produtos<sup>1</sup>, na última coluna dessa Tabela são mostradas as taxas de crescimento anual das exportações em cada grupo durante o período.

O grupo de produtos Alimentos e Bebidas, intensivos em recursos naturais, é o grupo que tem maior representatividade dentro das exportações do Brasil para o resto do mundo, com média de 29 % no período analisado. O ápice deste grupo ocorreu em dois subperíodos, sendo o primeiro de 1994 a 1999, quando sua participação relativa média foi de cerca de 32,0%. Neste período, a valorização da moeda com o Plano Real acabou comprometendo a competitividade dos produtos brasileiros no mercado externo, chegando inclusive a apresentar déficits comerciais durante alguns desses anos. O segundo subperíodo de aumento da participação dos Alimentos e Bebidas aconteceu após a crise de 2008, quando sua importância relativa aumentou para 30,95% das exportações totais do Brasil no ano de 2010. Após a crise financeira internacional de 2008, o grupo Alimentos e Bebidas recuperou-se em 2010, quando obteve crescimento significativo em

---

<sup>1</sup> Os produtos foram agregados em grupos de produtos seguindo critério de classificação sugerido por THORSTENSEN, V. Et. Al. (1994).

relação a 2009. Certamente a demanda chinesa por primários foi determinante para esse desempenho do grupo.

Outro grupo primário importante na pauta das exportações brasileiras é o grupo de produtos Minerais (minérios, combustíveis, etc.). Este grupo tem também forte presença de conteúdo de recursos naturais. Porém, é o segundo em participação relativa nas exportações brasileiras, com média de 11,41% nas exportações totais. Observa-se que o grupo de Minerais é o que apresenta a maior taxa de crescimento durante o período, depois do grupo Outros, crescimento médio anual de 14,6%, superior inclusive ao grupo de Alimentos e Bebidas, que foi da ordem de 9,8%, no período analisado. Observa-se, também, que a participação do grupo dos Minerais se intensificou a partir de 2005, em particular, devido ao aumento da demanda mundial e elevação dos preços internacionais das *commodities*, chegando a representar 25,46%, em 2010, do valor total exportado pela economia brasileira.

Analisando agora os grupos de produtos manufaturados, observa-se na Tabela 1 a evolução do grupo de produtos Máquinas e Equipamentos, tradicionalmente intensivos em capital. Esse grupo de produtos apresenta uma redução significativa na participação relativa nas exportações de 11,08 % em 1989 para 8,03% em 2010. O grupo Material de Transporte, também altamente intensivo em capital, mostra que, após ter um crescimento de sua participação relativa em 2005, foi afetado nos anos seguintes pela valorização da moeda brasileira e pela crise financeira mundial de 2008. Assim sua participação relativa no ano de 2010 foi de apenas 8,55%, inferior à média observada nas exportações brasileiras, no período todo. Outros grupos de produtos manufaturados que tiveram uma acentuada queda na participação relativa nas exportações brasileiras após a abertura comercial, foram os grupos de Minerais não Metálicos (vidros, metais preciosos, etc.), e de Metais Comuns (aço, ferro, alumínio, etc.). Esses grupos de produtos tiveram redução gradativa na participação relativa, passando respectivamente de 13,47% e 6,26% em 1989 para apenas 6,11% e 2,98% em 2010. A concorrência internacional certamente foi determinante para o fraco desempenho desses dois grupos de produtos.

Por outro lado, os grupos de produtos de Calçados e Couros e Têxtil, tradicionalmente intensivos em trabalho, foram grupos de manufaturados que também reduziram sua participação relativa no período analisado. Assim os produtos Calçados e Couro, que representavam 4,66% das exportações brasileiras totais em 1989, após um pequeno aumento para 5,36% em 1992,

provocado provavelmente pelo deslocamento das indústrias do setor para a região Nordeste, região abundante em trabalho, tiveram redução contínua na participação relativa, chegando em 2010 a representar apenas 1,74% das exportações brasileiras. Da mesma forma, no grupo Têxtil, observa-se, na Tabela 1, uma queda ainda mais acentuada na participação, passando de 4,01% em 1989 para apenas 1,12% em 2010. O setor Têxtil tem sofrido duramente a concorrência estrangeira, principalmente dos produtos chineses.

Os demais grupos de produtos manufaturados tiveram, ao longo do período analisado, pouca variação em suas participações relativas nas exportações brasileiras. Assim, o grupo Produtos Químicos teve participação média de 5,05%; Plásticos e Borrachas, 2,89%; Madeira e Mobiliário, 2,13%; Papel e Celulose, 3,81% e Ótica e Instrumentos, 0,57%.

Em resumo, durante o período após a abertura comercial, os dois grupos de produtos primários – Alimentos e Bebidas, e Minerais – tiveram altas taxas de crescimento nas exportações, fazendo com que a participação desses dois grupos de produtos primários passasse de 37,5% em 1989 para 56,41% em 2010. Por sua vez, os produtos manufaturados tiveram uma queda significativa na participação relativa e nenhum dos grupos de produtos manufaturados considerados apresentou crescimento consistente de participação relativa ao longo do período analisado. A queda da importância dos manufaturados na pauta das exportações brasileiras também se reflete em nível mundial. Segundo dados da OMC, a participação das exportações de manufaturados brasileiros no total mundial vem caindo ao longo dos anos: em 1990 essa participação era da ordem de 0,67%, caindo para 0,60 no ano de 2000. Houve uma retomada da participação durante o período 2000 a 2005, chegando a 0,85% neste último ano, porém, a partir daí, houve novamente uma queda, chegando a 0,59% no ano de 2008, menor valor de participação desde há muitas décadas.

**Tabela 1 – Exportações do Brasil para o Resto do Mundo  
Segundo Grupos de Produtos - 1989/2010 (%)**

GRUPOS DE PRODUTOS	1989	1992	1995	1997	1999	2002	2005	2008	2010	Crescimento Anual 1989-2010
Alimentos e Bebidas	27,5	25,91	29,07	31,32	29,16	28,33	26,56	28,93	30,95	9,78
Minerais	10,01	8,9	7,09	6,7	7,44	10,64	13,21	19,29	25,46	14,59
Produtos Químicos	4,61	4,74	5,46	5,66	5,77	5,01	4,58	4,79	5,09	9,96
Plásticos/Borracha	2,55	3	3,23	3,03	2,96	2,63	2,89	2,51	2,65	9,81
Calçados e Couro	4,66	5,36	4,58	4,54	4,19	4,29	3	2,06	1,74	4,82
Madeira e Mobil.	1,19	1,59	2,45	2,3	2,9	2,92	2,56	1,4	0,95	9,43
Papel e Celulose	3,8	4,13	5,87	3,81	4,53	3,45	2,92	2,98	3,38	7,81
Têxtil	4,01	4,09	3,1	2,39	2,1	1,97	1,87	1,23	1,12	3,24
Minerais Não Metal	13,47	12,26	11,23	9,37	8,67	8,18	9,28	8,23	6,11	6,44
Metais Comuns	6,26	6,67	6,02	5,22	4,96	4,41	3,92	3,8	2,98	6,05
Máquinas e Equip.	11,08	11,18	11,78	11,91	12,05	12,16	12,85	9,82	8,03	8,15
Mat. de Transporte	8,94	9,61	7,17	10,6	11,44	12,13	12,92	11,31	8,55	9,7
Ótica e Instrumentos	0,52	0,57	0,51	0,53	0,92	0,68	0,45	0,42	0,41	8,78
Outros	1,39	1,99	2,45	2,61	2,91	3,19	2,98	3,25	2,58	13,57
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>9,62</b>								

Fonte: Tabela construída pelo autor com base em dados do Sistema Alice do MDIC.

Considerando agora o comércio pelo lado das importações, na Tabela 2, é apresentada a composição das importações brasileiras do resto do mundo segundo os diversos grupos de produtos analisados. Na última coluna da Tabela 2, é mostrada a taxa de crescimento anual das importações de cada grupo durante o período. Verifica-se que as importações do Brasil do resto do mundo apresentaram um crescimento médio anual da ordem de 12,78% no período de 1989 a 2010, superior à média anual de 9,62% de crescimento das exportações totais brasileiras, verificada no mesmo período (ver Tabela 1). Com relação à participação relativa dos grupos de produtos importados pelo Brasil, cabem os seguintes comentários: diferentemente das exportações, os dados mostram uma redução significativa na participação relativa das importações dos grupos de produtos primários de Alimentos e Bebidas, e de Minerais. Esses dois grupos representavam, respectivamente, 10,51% e 27,31% do total importado pelo Brasil em 1989, reduzindo a sua participação relativa para 4,82% e 17,58%, em 2010, respectivamente. Em outras palavras, a participação desses dois grupos de produtos primários caiu de 37,82%,

em 1989, para 22,4%, em 2010, enquanto os produtos manufaturados tiveram um crescimento significativo na participação relativa após a abertura comercial, conforme será visto a seguir.

Observa-se na Tabela 2 que as importações de manufaturados, ao longo do período 1989-2010, concentraram-se nos grupos de Produtos Químicos, Plásticos e Borrachas, Máquinas e Equipamentos, e Material de Transporte, que representaram em média 57,33% do total importado no período analisado. No ano de 2010, a participação desses quatro grupos de produtos foi de 60,24%. Esses grupos são intensivos em capital e, no seu desempenho, observa-se o crescimento das importações do grupo Material de Transporte que, em 1989, representava apenas 3,80%, passando em 2010 a representar 11,51% das importações totais brasileiras. Por outro lado, o grupo Máquinas e Equipamentos, que no início do período analisado representava 22,88% das importações, apresentou até o ano de 2002 um crescimento contínuo, representando 32,17% do total importado, declinando sua representatividade para 27,96% em 2010, mas ainda superior ao percentual verificado no ano de 1989. Por outro lado, os grupos de Produtos Químicos e Plásticos e Borrachas, com pequenas oscilações ao longo do período, mantiveram a representatividade média de 15,35% e 4,79%, respectivamente, do total importado pelo Brasil.

No que se refere aos produtos manufaturados considerados tradicionais na pauta de comércio exterior do Brasil e que são intensos em trabalho, temos os grupos de Calçados e Couros, Madeira e Mobiliário, e Têxtil. Verifica-se que esses grupos tiveram recuo ou se mantiveram no mesmo nível de importância relativa nas importações brasileiras. No caso do grupo de Calçados e Couros, houve redução na participação relativa das importações de 1,94% em 1989 para 0,53% no ano de 2010. O grupo Madeira e Mobiliário manteve uma representatividade média de importações de 0,14% durante o período analisado. Na Tabela 2, observa-se também que o grupo de Têxtil, apesar de ter um crescimento médio anual de 8,79%, manteve sua representatividade média de 2,77% de 1989 a 2010, mantendo um comportamento estável no total de bens importados pela economia brasileira.

Em relação aos demais grupos, merecem destaque o grupo de Metais Comuns, que teve um crescimento médio anual das importações da ordem de 12,3%, acima da média de crescimento das importações brasileiras. Esse grupo mostrou, ao longo do período, crescimento nas importações, passando a representar, nas importações, 3,62% em 1989 e 5,38% em 2007, não

mostrado na tabela. Sofreu redução apenas no ano de 2008, quando reduziu para 4,72%, e 4,79% em 2010, como reflexo da crise financeira mundial, que, no caso das exportações, influenciou as importações brasileiras. (ver Tabela 2).

Finalmente, temos na Tabela 2 os grupos restantes que não apresentaram variações significativas na participação relativa das importações brasileiras no período analisado. O grupo de Minerais Não Metálicos manteve uma representatividade média de 1,92%, o grupo de Papel e Celulose participou com média de 1,72% das importações brasileiras e, finalmente, o grupo de Ótica e Instrumentos com participação relativa em média de 3,72% do total importado pelo Brasil, no período de 1989 a 2010. Pode-se concluir, portanto, que diferentemente das exportações, do lado das importações, observa-se uma redução significativa na participação relativa dos produtos primários, e um correspondente incremento na participação relativa dos manufaturados, principalmente daqueles mais intensivos em capital.

**Tabela 2 – Importações do Brasil do Resto do Mundo  
Segundo Grupos de Produtos - 1989/2010 (%)**

GRUPOS DE PRODUTOS	1989	1992	1995	1997	1999	2002	2005	2008	2010	Crescimento Anual 1989-2010
Alimentos e Bebidas	10,51	10	11,71	9,07	7,94	6,97	4,57	4,55	4,82	7,21
Minerais	27,31	25,57	12,41	12,34	11,99	15,73	19,75	21,49	17,58	9,16
Produtos Químicos	14,66	14,84	12,61	13,28	16,68	17,54	16,94	17,03	14,98	12,4
Plásticos/Borracha	3,44	3,58	4,82	4,51	4,75	5,64	6,01	5,26	5,79	14,01
Calçados e Couro	1,94	0,95	0,98	0,8	0,52	0,53	0,5	0,48	0,53	3,71
Madeira e Mobil.	0,21	0,16	0,14	0,2	0,13	0,11	0,12	0,11	0,08	6,81
Papel e Celulose	2,19	1,65	2,74	2,4	2,13	1,53	1,33	1,1	1,16	6,92
Têxtil	2,36	2,61	4,59	3,93	2,93	2,19	2,06	2,22	2,77	9,82
Minerais Não Metal	2,89	1,81	1,6	1,76	1,67	1,72	2,17	2,87	3,64	10,61
Metais Comuns	3,62	3,43	3,62	4,09	3,73	3,8	4,46	4,72	4,76	12,25
Máquinas e Equip.	22,88	24,58	27,94	32,15	33,64	32,17	30,01	26,37	27,96	15,54
Mat. de Transporte	3,8	6,24	12,09	10,68	9,44	7,35	7,41	9,45	11,51	12,5
Ótica e Instrumentos	3,96	4,31	3,68	3,72	3,62	4,1	4,07	3,61	3,53	9,6
Outros	0,23	0,28	1,07	1,04	0,84	0,63	0,59	0,72	0,89	15,21
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	12,78

Fonte: Tabela construída pelo autor com base em dados do Sistema Alice do MDIC.

As informações mostradas nas Tabelas 1 e 2 parecem indicar uma tendência de especialização do comércio exterior do Brasil, segundo o princípio das vantagens comparativas estáticas, após a liberalização comercial. O Brasil é reconhecidamente bem dotado de recursos naturais (terra e minerais abundantes), e menos dotado de capital (tanto físico quanto humano), em relação aos principais parceiros comerciais. A seguir, será realizada uma análise mais detida sobre o uso dos fatores de produção no comércio exterior brasileiro, com o objetivo de conhecer melhor essa tendência de especialização segundo as vantagens comparativas do país.

### **Aspectos metodológicos para o cálculo do uso dos fatores produtivos<sup>2</sup>**

A teoria padrão do comércio internacional baseada nas intensidades de fatores admite a existência de apenas dois fatores de produção. Para o objetivo deste trabalho, admitir-se-á a existência de três tipos de produtos: produtos intensivos em recursos naturais, produtos intensivos em trabalho e produtos intensivos em capital<sup>3</sup>.

Existem duas maneiras para se mensurar as intensidades fatoriais. Primeiro, poder-se-ia mensurar o volume físico dos insumos capital, trabalho e recursos naturais necessários para produzir um dado conjunto de bens. Uma segunda forma de mensuração consiste na estimação da contribuição dos fatores de produção na formação do produto em cada setor da economia. Conceitualmente, a primeira dessas medidas é a mais recomendável para mensurar intensidades fatoriais. Somente em condições de concorrência perfeita e mobilidade perfeita de fatores, as duas medidas levariam a obter o mesmo conteúdo de fatores e, portanto, seriam igualmente válidas. A utilização da primeira medida exigiria construir séries de estoque de fatores. Entretanto, os dados disponíveis sobre investimento não se apresentam no nível de detalhe

---

<sup>2</sup> A metodologia utilizada para o cálculo das intensidades de fatores no comércio exterior brasileiro segue de perto aquela utilizada nos trabalhos de Feistel e Hidalgo (2009), Feistel (2006), Hidalgo (1985) e (1996).

<sup>3</sup> Apesar de relevante, a inclusão na análise de um terceiro fator de produção, recursos naturais, envolve alguns problemas, tanto de natureza teórica quanto empírica. Existe a possibilidade de que recursos naturais e capital, por exemplo, possam ser complementares e atuem juntos como substitutos brutos em relação ao trabalho. Por outro lado, as informações disponíveis sobre renda da terra são muito parciais. Vanek (1955) analisa as dificuldades existentes quando se leva em conta a existência de um terceiro fator - recursos naturais na teoria do comércio internacional.

requerido, de tal forma que permitam uma base para fazer a mensuração do estoque de capital. Assim, não se contando com essa informação, optou-se pela medida das participações dos fatores na renda gerada em cada setor.

Para a composição dos recursos naturais dos produtos, foi considerado como indicador o “coeficiente direto de recursos naturais”. O coeficiente de requisitos diretos dos recursos naturais é obtido com base em dados da matriz insumo-produto, calculando para cada setor de atividade a participação dos produtos dos grupos: agropecuária, extrativa de minerais metálicos e combustíveis minerais. Essa variável é utilizada como *proxy* do uso direto de recursos naturais.

A mensuração das intensidades fatoriais foi realizada através da matriz insumo-produto, cuja metodologia desenvolvida por Leontief (1953), contém informações sobre renda gerada, discriminada entre salários, encargos sociais, excedente operacional e outras remunerações. Isto torna possível a mensuração da composição fatorial dos produtos com base na contribuição dos recursos produtivos na geração de renda em cada setor. Assim, partindo dos dados sobre remuneração do fator trabalho e valor adicionado em cada setor, pode-se obter, como resíduo, a remuneração do fator capital. Alguns ajustes são necessários para chegar à composição final do trabalho e do capital em cada produto<sup>4</sup>.

Apesar de teoricamente possível à existência de três fatores, há o problema relativo de como classificar os produtos segundo sua intensidade fatorial. A solução foi encontrada por Leamer (1987) ao desenvolver o método dos “Triângulos de Dotações”. Para desenvolver este método, foi utilizado um modelo de equilíbrio geral de “n” bens e três fatores de produção: terra e recursos naturais, trabalho e capital.

O modelo de Leamer foi originalmente utilizado para representar graficamente as dotações relativas dos três fatores para diferentes países. No entanto, a mesma análise pode ser utilizada a fim de classificar os produtos segundo as intensidades fatoriais<sup>5</sup>. Londero e Teitel (1992) adaptaram o método do “Triângulo de Dotações” de Leamer para analisar a composição de insumos primários de alguns produtos manufaturados exportados pela Argentina e Colômbia.

---

<sup>4</sup> O método utilizado no cálculo do uso dos fatores no comércio exterior está baseada em Hidalgo (1985) e Feistel (2006).

<sup>5</sup> Para maiores detalhes sobre essa metodologia ver Feistel e Hidalgo (2009).

## **Evidências empíricas obtidas**

As informações usadas para calcular o uso dos fatores de produção nos diferentes setores produtivos da economia brasileira foram obtidas da Matriz de Insumo-Produto de 2005, elaborada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE).

As informações sobre fluxos de comércio do Brasil, segundo diferentes produtos e países de destino e origem, foram obtidas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e disponíveis através do Sistema Alice. Tendo em vista que os dados sobre comércio estão disponíveis segundo a classificação da Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), foi preciso realizar a compatibilização dos dados sobre o comércio exterior no período proposto no trabalho, a fim de torná-los compatíveis com a respectiva classificação da Matriz de Insumo-Produto do Brasil de 2005. Os anos objeto de estudo referem-se ao período de 1989-2010. Na próxima subseção 4.1, classificam-se os produtos segundo sua intensidade fatorial relativa obtida, e, na subseção 4.2, realiza-se a análise correspondente para o comércio.

### *A intensidade fatorial dos setores produtivos*

Partindo dos dados disponíveis na Matriz de Insumo-Produto do Brasil-2005 e utilizando a metodologia desenvolvida por Leamer (1987) e adaptada por Londero e Teitel (1992), descrita resumidamente na seção anterior, foi possível obter a classificação da estrutura fatorial das atividades produtivas para o Brasil, ano de 2005. Para o Brasil foram classificados como produtos intensivos em recursos naturais os seguintes setores: Agropecuária e Silvicultura, Pecuária e Pesca, Minério de Ferro, Outros da Indústria Extrativa Mineral (exceto Combustíveis), Alimentos e Bebidas, Produtos de Fumo, Celulose e Produtos de Papel, Petróleo e Gás, Álcool, Defensivos Agrícolas, Cimento, Outros Produtos Mineraiis Não Metálicos, Fabricação de Aço e Derivados. Por outro lado, foram classificados como setores intensivos em trabalho os produtos dos setores de: Têxteis, Artigos de Vestuário e Acessórios, Artefatos de Couro e Calçados, Produtos de Madeira-Exclusive Móveis, Móveis e Produtos das Indústrias Diversas.

Finalmente, os produtos intensivos em capital, bens que geralmente possuem maior valor agregado, têm o maior número de setores na classificação

realizada. Os produtos que pertencem a esta categoria são os seguintes: Refino de Petróleo e Coque, Produtos Químicos, Fabricação de Resina e Elastômeros, Produtos Farmacêuticos, Perfumaria, Higiene e Limpeza, Tintas, Vernizes e Esmaltes, Produtos Químicos Diversos, Artigos de Borracha e Plástico, Metalurgia de Metais não Ferrosos, Produtos de Metal (Exclusive Máquinas), Jornais, Revistas e Discos, Máquinas e Equipamentos (Inclusive, Eletrodomésticos), Máquinas para Escritório, Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos, Material Eletrônico e Equipamento Comum, Aparelhos, Instrumentos Médicos Hospitalares, Automóveis, Camionetes e Utilitários, Caminhões e Ônibus, Peças e Acessórios para Veículos e Outros Equipamentos de Transporte.

A fim de conhecer melhor a classificação dos produtos segundo a intensidade fatorial, na Tabela 3, a seguir, apresenta-se o “ranking” dos coeficientes de classificação dos setores produtivos segundo a intensidade de fatores em capital, trabalho e recursos naturais<sup>6</sup>.

**Tabela 3 – Ranking dos Setores Produtivos da Economia Brasileira**

Setor Produtivo	Coefficiente	Setor Produtivo	Coefficiente
1. Refino de Petróleo e Coque	8,152	22. Produtos de Fumo	1,89
2. Automóveis, Camionetes e Utilitários	6,638	23. Jornais, Revistas e Discos	1,889
3. Máquinas, Aparelhos e Mat. Elétr.	4,515	24. Celulose e Produtos de Papel	1,876
4. Material Eletrônico e Equipamento	4,251	25. Prod. de Metal-Exclusive Máquinas	1,875
5. Eletrodomésticos	4,213	26. Máquinas para Escritório	1,813
6. Artigos de Borracha e Plástico	3,877	27. Outros da Indústria Extrativa	1,757
8. Caminhões e Ônibus	3,813	28. Alimentos e Bebidas	1,543
9. Outros Equip. de Transporte	3,753	29. Minério de Ferro	0,972

<sup>6</sup> O Ranking dos setores produtivos representa os coeficientes de intensidade fatorial, que, segundo Leamer (1987), são classificados como produtos intensivos em recursos naturais com coeficientes entre ( $r/l > 1$  e  $k/r < 1$ ); produtos intensivos em trabalho coeficientes entre ( $r/l < 1$  e  $k/l < 1$ ) e intensivos em capital com coeficientes ( $k/l > 1$  e  $k/r > 1$ ), onde  $k$  = capital,  $l$  = trabalho e  $r$  = recursos naturais, indica a intensidade fatorial dos produtos em cada setor.

Setor Produtivo	Coefficiente	Setor Produtivo	Coefficiente
10.Máquinas e Equipamentos	3,651	30.Petróleo e Gás Natural	0,957
11.Tintas, Vernizes, Esmaltes e Lacas	3,542	31.Cimento	0,954
12.Prod. e Prep. Químicos Diversos	3,215	32.Fabricação de Aço e Derivados	0,882
13.Produtos Químicos	3,215	32.Álcool	0,858
14.Apar. Instrum. Médicos Hospitalar	2,986	33.Outros Prod.Minerais Não Metálicos	0,812
15.Produtos Farmacêuticos	2,896	34.Defensivos Agrícolas	0,759
16.Peças e Acessórios P/ Veículos	2,814	35.Artefatos de Couro e Calçados	0,712
17.Fab. de Resina e Elastômeros	2,789	36.Artigos de Vestuário e Acessórios	0,615
18.Agropecuária, Silvicultura	2,457	37.Têxteis	0,568
19.Perfumaria, Higiene e Limpeza	2,327	38.Móveis Produtos das Indústr. Diversas	0,494
20.Pecuária e Pesca	2,235	39. Prod. de Madeira -Exclusive Móveis	0,442
21.Metalurgia de Metais não Ferrosos	2,214		

Fonte: Tabela construída pelo autor com base em dados do Sistema Alice e Setores Produtivos do IBGE (2005).

### *A intensidade de fatores no comércio internacional brasileiro*

Os resultados obtidos para o Brasil nas relações comerciais com o resto do mundo estão apresentados nos Gráficos 1 e 2 a seguir (os dados são referentes ao período 1989-2010). O Gráfico 1 mostra a participação das exportações brasileiras no comércio com o resto do mundo, segundo sua intensidade fatorial. As evidências empíricas mostram que houve um predomínio de produtos intensivos em recursos naturais ao longo do período analisado, que tem como contrapartida em segundo plano a participação das exportações de produtos intensivos em capital, e seguida, em patamar inferior, as exportações brasileiras de bens intensivos em mão de obra.

Apesar de ser clara a tendência em longo prazo de aumento de participação dos produtos intensivos em recursos naturais na pauta de exportações brasileiras, é possível identificar dois momentos distintos ao longo do período analisado, ver Gráfico 1. O primeiro período mostra um movimento convergente na participação relativa das exportações brasileiras entre bens intensivos em capital e bens intensivos em recursos naturais. Esta tendência é evidenciada pelo aumento, de 1989 ao ano de 2000, na participação relativa dos bens intensivos em capital e redução dos bens intensivos em recursos naturais. O segundo movimento ocorre a partir do ano de 2001, ao inverter a tendência de convergência entre estas duas intensidades de fatores, quando os produtos intensivos em capital diminuem a sua participação relativa e os bens intensivos em recursos naturais voltam a aumentar a participação no total exportado pelo Brasil para o resto do mundo. Verifica-se que o incremento na participação dos produtos intensivos em recursos naturais durante o período de 2000 a 2010 é firme e sólido. Durante este período, a participação desses bens passou de 47,2 % para 68,7%, ou seja, um aumento da participação na pauta de exportações de 21,5%.

No que se refere aos produtos intensivos em capital, as evidências parecem mostrar que no subperíodo de 1989 a 2000 houve um incremento razoável na participação relativa destes bens. É possível que o crescimento da produtividade industrial e a consolidação do MERCOSUL neste subperíodo ajudem a explicar esses valores<sup>7</sup>. Os resultados da evolução do uso dos fatores de produção mostra que as exportações de produtos intensivos em capital representavam em 1989 cerca de 30,1% das exportações brasileiras. Verifica-se que, apesar do predomínio, ao longo do período analisado, das exportações de produtos intensivos em recursos naturais, houve um aumento contínuo da importância dos produtos intensivos em capital até o ano 2000, atingindo nesse ano uma participação de 42,5%, o máximo de sua representatividade nas exportações brasileiras em todo o período em discussão. Entretanto, após o ano 2000, os bens intensivos em capital mostram uma diminuição contínua na sua importância relativa, chegando ao ano de 2010 a níveis inferiores aos de 1989, com participação de 26,0% em 2010 (Ver Gráfico 1).

---

<sup>7</sup> Neste período houve significativo crescimento de produtividade industrial na economia brasileira. Ver a respeito, por exemplo, Bonelli e Fonseca (1998) e Hidalgo (2002). Por outro lado Feistel e Hidalgo (2009) mostram que o comércio Brasil-MERCOSUL é altamente intensivo em capital.

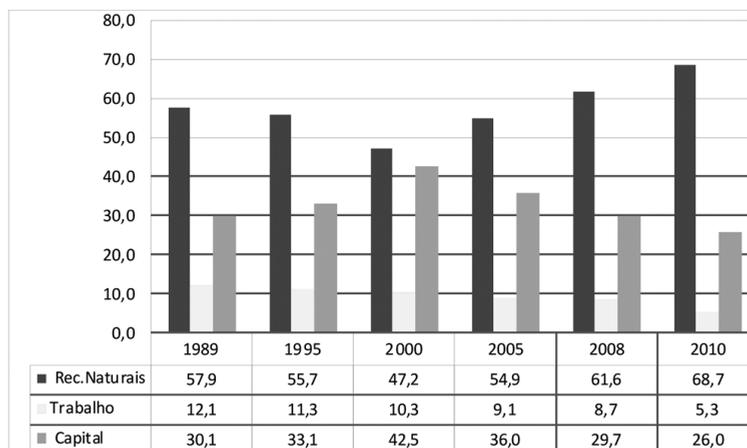
Observa-se no gráfico que, em 1989, primeiro ano do período analisado, as exportações brasileiras de bens intensivos em recursos naturais representavam 57,9% do total exportado. Porém, a abertura comercial, a estabilização monetária brasileira e a valorização do Real, nos anos 90, fizeram com que a modernização da indústria brasileira, representada pelas exportações de bens intensivos em capital, ocupasse maior espaço no comércio exterior brasileiro. Este movimento fez com que as exportações de bens intensivos em recursos naturais tivessem reduzida sua participação relativa, atingindo o patamar de 47,2% em 2000. Porém, a crescente participação da economia chinesa no comércio internacional, a especialização da economia e a elevação dos preços das “*commodities*” foram elementos que levaram o setor de bens intensivos em recursos naturais a reagir e aumentar sua participação nas exportações, atingindo no ano de 2010 uma participação de 68,7%<sup>8</sup> do total exportado pela economia brasileira para o resto do mundo.

Analisando agora os bens intensivos em trabalho, observa-se, no Gráfico 1, que os mesmos mantiveram uma participação média nas exportações brasileiras da ordem de 10,1% no período de 1989 a 2010. Porém, houve, no período analisado, uma clara redução na participação desses bens. No ano de 1989 a participação dos bens intensivos em trabalho era de 12,1 %, passando para 10,3% em 2000 e 5,3% em 2010. Apesar de serem produtos sensíveis à volatilidade cambial, os bens intensivos em trabalho não foram muito afetados pelas variações cambiais sofridas pela economia brasileira ao longo dos anos 90. Estes bens tiveram, de 1994 a 1999 (período de estabilidade monetária e valorização da moeda), representatividade média de 10,6%. Em anos posteriores, de 2000 a 2005, período de pós-desvalorização cambial, a participação relativa média nas exportações dos bens intensivos em trabalho foi semelhante. Entretanto, nos últimos cinco anos da série, período de valorização do real, estes bens evidenciaram uma tendência de redução na participação, atingindo em 2010 a participação mínima de 5,3% do total exportado pelo Brasil para o resto do mundo.

---

<sup>8</sup> Ressalta-se que cerca de 80% das exportações brasileiras para a China consistem de soja e minério de ferro, bens intensivos em recursos naturais. Por outro lado, o Comércio Internacional nos últimos dois anos foi afetado pela crise Financeira Internacional de 2008, reforçando a tendência pelo Brasil da exportação de bens primários.

**Gráfico 1 – Intensidades Fatoriais das Exportações Brasileiras 1989/2010, em %**



Fonte: Construído com base em dados da Matriz de Insumo Produto do Brasil, 2005 e dados do fluxo de comércio do Sistema Alice Web do MDIC.

Ressalta-se que a importância relativa dos bens intensivos em trabalho é representada pelos produtos dos setores Têxteis e Artefatos de Couro e Calçados, que juntamente representam em média mais de 60,0% do total exportado pelo Brasil em bens intensivos em trabalho no período analisado.

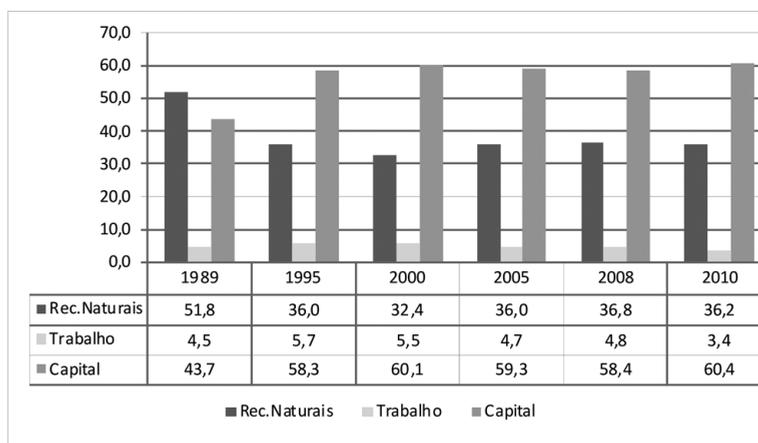
O resultado das intensidades fatoriais dos bens importados pelo Brasil estão apresentados no Gráfico 2. Os dados do Gráfico 2 mostram a participação dos produtos importados pelo Brasil do resto do mundo segundo sua intensidade fatorial relativa, período de 1989 a 2010. Como esperado pela teoria, os resultados mostram predomínio de produtos importados intensivos em capital ao longo do período estudado.

Os resultados parecem coerentes com a teoria das vantagens comparativas na versão de Heckscher-Ohlin, levando em conta que o fator capital é relativamente escasso no Brasil. As evidências têm como contrapartida a participação das importações de produtos intensivos em recursos naturais, e seguida, em patamar bem inferior, as importações dos bens intensivos em trabalho. Esta situação, porém, não foi definitiva ao longo do período, pois em 1989 os bens intensivos em recursos naturais representavam 51,8% das importações brasileiras, superando inclusive as

importações de bens intensivos em capital, que representavam 43,7% naquele ano. No que se refere à participação dos bens intensivos em trabalho nas importações brasileiras, ela é relativamente pequena, média de 4,8% ao longo do período analisado. Porém, ela é estável como visualizado no Gráfico 2.

O comportamento das intensidades fatoriais nas importações brasileiras nas últimas duas décadas certamente está relacionado com o processo de liberalização comercial. No início dos anos 90, com a necessidade de modernização da indústria brasileira, a chegada do Plano Real de Estabilização, e, logo depois, o período de valorização do Real afetaram significativamente o panorama das importações brasileiras nesse período. Dessa forma, no ano de 1993, as importações de bens intensivos em capital já superavam as importações de bens intensivos em recursos naturais.

**Gráfico 2 – Intensidades Fatoriais das Importações Brasileiras 1989/2010, em %**



Fonte: Construído com base em dados da Matriz de Insumo Produto do Brasil, 2005 e dados do fluxo de comércio do Sistema Alice Web do MDIC.

As importações facilitadas pela valorização da moeda brasileira, a tendência de aumento de representatividade das importações brasileiras de bens intensivos em capital e o recuo representativo dos bens intensivos em recursos naturais seguem em ritmo acelerado ao longo dos anos 90. Isto fica evidente quando, em 2000, as importações de bens intensivos em recursos

naturais representavam apenas 32,4% do total importado pelo Brasil e, nesse mesmo ano, a participação das importações de bens intensivos em capital atingia 60,1%. A exceção é feita aos bens intensivos em trabalho, que mantiveram sua média em torno de 5,4% de 1995 a 2000 (ver Gráfico 2).

Apesar da tendência em longo prazo de aumento de participação dos bens intensivos em capital na pauta de importações brasileira ser clara, é possível identificar momentos distintos ao longo do período estudado. Dessa forma, coincidindo com a chegada da desvalorização cambial da moeda brasileira ocorrida no início de 1999, podemos identificar um momento diferente das importações de bens intensivos em capital versus recursos naturais.

Verifica-se que, no ano de 2000, se inicia um lento processo de reversão da tendência verificada nos anos 90, ou seja, até 2007, ocorreram pequenos e contínuos aumentos na participação relativa das importações de bens intensivos em recursos naturais, que no período teve a representatividade média de 35,4%. Inversamente, houve pequena redução das importações de bens intensivos em capital, que tiveram participação média de 59,1% no período de 2000 a 2007.

No entanto, nos últimos anos da série, devido à aceleração da elevação dos preços internacionais das “*commodities*” e a crise financeira de 2008, esta tendência não se confirma e os bens intensivos em capital voltaram a incrementar sua representatividade em 60,4% em 2010. Em contrapartida, as importações intensivas em recursos naturais representaram neste ano 36,2%. Finalmente, verifica-se que os bens intensivos em trabalho mantiveram uma média representativa de 4,9% ao ano no período de 2000 até 2010, semelhante à década anterior, como já foi dito acima.

### **Considerações finais**

Neste trabalho, foram discutidas as mudanças verificadas na composição do comércio exterior brasileiro e no uso dos fatores de produção disponíveis no país durante o período após a liberalização comercial. Mostrou-se o crescimento dos produtos de origem primária na pauta das exportações brasileira, cuja participação passou a representar mais de 50% do total exportado em 2010. Os produtos industrializados, por sua vez, tiveram uma diminuição significativa na participação relativa nas exportações ao longo do período analisado.

Diferentemente, as importações de bens primários tiveram, no mesmo período, uma diminuição significativa na participação relativa, e um correspondente aumento na participação relativa dos manufaturados, principalmente daqueles que têm maior intensidade em capital. Com base na teoria de comércio das proporções de fatores, na versão de modelo de três bens e três fatores, e utilizando a metodologia do insumo-produto foi feita uma análise mais aprofundada, a fim de mensurar o conteúdo dos fatores de produção no comércio e conhecer melhor a tendência de longo prazo de especialização da economia brasileira em termos das vantagens comparativas.

Os cálculos realizados evidenciam uma tendência de longo prazo de aumento de participação dos produtos intensivos em recursos naturais e diminuição de representatividade dos produtos intensivos em capital e trabalho na pauta de exportações do Brasil. Por sua vez, do lado das importações, fica evidenciada inequívoca tendência de aumento de participação dos produtos intensivos em capital e diminuição de participação de produtos intensivos em recursos naturais. Assim, os resultados apresentados parecem mostrar uma tendência de especialização do comércio exterior brasileiro, de acordo com os princípios das vantagens comparativas estáticas, após a liberalização comercial, tendo em vista que a economia brasileira é relativamente bem dotada de recursos naturais (terra e minerais abundantes), e menos dotada de capital (tanto físico quanto humano), em relação aos principais parceiros comerciais.

Conclui-se, portanto, que as mudanças na estrutura do comércio exterior brasileiro não são recentes. Elas vêm acontecendo há alguns anos e parecem obedecer a um processo natural de aproveitamento de vantagens comparativas do Brasil diante de um comércio internacional cada vez mais livre. As mudanças na estrutura do comércio exterior brasileiro parecem ser de longo prazo e são independentes das mudanças na taxa de câmbio no período. As mudanças parecem ser fruto do aproveitamento de vantagens comparativas dos países no comércio internacional.

As mudanças verificadas no comércio internacional representam desafios para o futuro do comércio exterior brasileiro. Esses desafios têm a ver com a formulação de uma política científica, tecnológica e comercial que possibilitem o treinamento, a qualificação e a incorporação de mais valor agregado nos produtos em que o Brasil tem vantagens comparativas. Cabe ressaltar, porém, que o sucesso no comércio exterior com base no aproveitamento das vantagens comparativas do país depende também do andamento das negociações multilaterais da OMC, de modo a tornar o comércio internacional mais livre

e justo. A eliminação, não apenas dos subsídios à produção de bens agrícolas, mas também das restrições comerciais, incluindo aqui as tarifas moduladas, impostas pelos países industrializados, é de vital importância para o sucesso da estratégia com base nas vantagens comparativas.

Finalmente, cabe assinalar as limitações deste trabalho. A mais importante tem a ver com as informações que foram utilizadas no cálculo das intensidades de fatores. Seria mais recomendável calcular as intensidades fatoriais utilizando o volume físico dos fatores capital, trabalho e recursos naturais requeridos para produzir os bens.

Dadas as dificuldades para se obter essas informações, neste trabalho foi necessário fazer uso de dados sobre participações dos fatores de produção na geração de renda em cada setor produtivo. Esta forma de calcular as intensidades de fatores, por sua vez, depende da aceitação de alguns postulados que foram feitos. Outra limitação diz respeito à utilização de apenas uma matriz de insumo-produto relativa ao ano de 2005. Como ficou claro, o período analisado é longo, com mudanças estruturais e tecnológicas importantes no período, e que não foram consideradas neste artigo. As evidências apresentadas podem ser aprimoradas levando em conta esses aspectos.

### **Referências Bibliográficas**

BONELLI, R. e FONSECA, R. Ganhos de Produtividade e de Eficiência: Novos Resultados para a Economia Brasileira. Texto para Discussão N.557: IPEA, RJ, 1998.

FEISTEL, P. R. A Natureza do Comércio das Regiões Brasileiras no MERCOSUL. Tese de Doutorado, Departamento de Economia: UFPE, Recife, Brasil, 2006.

FEISTEL, P. R. E A. B. HIDALGO. O Comércio das Regiões Brasileiras Nordeste Sudeste e Sul no MERCOSUL : Uma Abordagem das Vantagens Comparativas, Anais do XXXVII- Encontro Nacional de Economia da ANPEC, realizado em Foz do Iguaçu, Paraná, dez. de 2009.

HIDALGO, A. B. O Processo de Abertura Comercial Brasileira e o Crescimento da Produtividade, Revista Economia Aplicada, Vol. 6 , nº. 1, pp. 79 a 95, 2002.

HIDALGO, A. Intensidades Fatoriais na economia brasileira: novo teste empírico do Teorema de Heckscher-Ohlin, *Revista Brasileira de Economia*, vol. 39, nº 1, pp. 27 a 55, 1985.

\_\_\_\_\_. Industrialização e a mudança no conteúdo de insumos das exportações brasileiras, *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 27, nº 3, pp. 433 a 448, 1996.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Matriz insumo-produto: Brasil 2000/2005. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

LEAMER, E. *Paths of development in the three-factor, N-good General Equilibrium Model*, *Journal of Political Economy*, vol. 95, nº 5, pp. 961 – 999, 1987.

LEONTIEF, W. *Domestic production and foreign trade: The American capital position re-examined*, Vol. 7, nº 1, *Economia Internazionale*. In: Caves, E. R.; Johnson, H. G. 1968, *Readings in International Economics*. Illinois: Homewood, 1953.

LONDERO, E. e S. TEITEL. *Industrialización, exportaciones de manufacturados y contenido de insumos primários*. Trabalho apresentado no XI Encontro Latino-Americano da Sociedade Econômetrica, realizado na Cidade do México, set. 1992, Resumo publicado na Revista Estudios Económicos, México, p. 121, set, 1992.

THORSTENSEN, V. et al. O Brasil frente a um mundo dividido em blocos, Instituto Sul-Norte, Livraria Nobel, 1994.

VANEK, J. *The Natural Resource Content of United States Foreign Trade 1870-1955*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1963.

# Comércio exterior e indústria manufatureira no Brasil: velhas questões e novas evidências para o período 2000 a 2010

*André Moreira Cunha\**

*Marcos Tadeu Caputi Lélis\*\**

*Flavio Benevett Fligenspan\*\*\**

## Introdução

A primeira década do século XXI foi marcada por profundas transformações na economia mundial. A ascensão das economias periféricas, particularmente a China, tem sido apontada como uma de suas manifestações mais marcantes, caracterizando o que alguns analistas têm denominado de um “novo normal” (Gross, 2009, Spence, 2009, Canuto & Giugali, 2010). Para efeitos deste artigo, cabe ressaltar dois fenômenos associados àquelas transformações: (i) a ampliação na demanda por recursos naturais, que contribuiu decisivamente para a forte elevação nos preços de todas as classes de *commodities* a partir de 2002; e (ii) a pressão concorrencial da produção manufatureira asiática, com efeitos sobre os preços das manufaturas e sobre a redistribuição da produção internacional. Vários países ricos em recursos naturais acabaram experimentando choques favoráveis em seus termos de intercâmbio pela combinação de (i) e (ii), o que se traduziu em renovado dinamismo econômico. Aceleração no crescimento da renda e melhoria nas

---

\* Professor do Departamento de Economia da UFRGS e Pesquisador do CNPq. E-mail: andre.cunha@ufrgs.br ou amcunha@hotmail.com.

\*\* Professor da Unisinos e Coordenador da Unidade de Inteligência Comercial e Competitiva da APEX-Brasil. E-mail: mcaputi@uol.com.br.

\*\*\* Professor do Departamento de Economia da UFRGS. E-mail: fli@ufrgs.br.

posições financeiras externa e interna conformaram um quadro virtuoso. Por outro lado, nações industrializadas, maduras ou emergentes, apresentaram dificuldades em sustentar níveis crescentes de produção e de emprego industrial. Temas como desindustrialização e maldição dos recursos naturais (a assim chamada “Doença Holandesa”) voltaram à ordem do dia<sup>1</sup>.

Neste contexto, o presente artigo tem por objetivo analisar o comportamento das exportações e importações do Brasil, enfatizando o setor manufatureiro. São apresentados indicadores de comércio exterior e de produção doméstica da economia brasileira com periodicidade pouco usual na literatura<sup>2</sup>, quais sejam: valor da produção industrial, coeficiente de exportações e coeficiente de penetração das importações, por setor CNAE versão 1.0 com detalhamento em dois e três dígitos. Além desses indicadores, caracterizam-se os desempenhos da demanda interna, da produção industrial, da utilização da capacidade instalada da indústria e do índice de *quantum* das exportações e das importações brasileiras. Nossos resultados apontam que houve aumento no coeficiente de penetração de importações e queda no coeficiente de exportação das manufaturas no período analisado. Por meio da estimação de um modelo de correção de erros vetorial (VEC) relacionando as séries estatísticas de comércio exterior de manufaturas, produção industrial e taxa de câmbio, constatou-se que o aumento no nível de atividades no Brasil está vinculado à perda de dinamismo das exportações de manufaturas e ao aumento das importações de bens industrializados. Vale dizer, a velha hipótese de que o saldo comercial brasileiro tende a se deteriorar quando há expansão do nível de atividades da economia encontra respaldo em nossas evidências.

### **Crescimento Econômico e Restrição Externa: o papel do comércio exterior em retrospectiva**

Crescimento econômico com equilíbrio das contas externas e inflação sob controle: esta sempre foi uma equação difícil de ajustar nas economias que viveram a experiência da industrialização por substituição de importações

---

<sup>1</sup> Para a revisão destes conceitos e aplicação ao caso brasileiro ver Oreiro e Feijó (2010) e Bresser-Pereira (2010b).

<sup>2</sup> No caso brasileiro, são usualmente utilizados dados trimestrais ou anuais. Ver, por exemplo, Moreira e Puga (2001), Nassif (2008), Bonelli e Pessoa (2010); Oreiro e Feijó (2010).

desde a metade do século passado. Bastava o modelo “começar a funcionar” para que a expansão da atividade gerasse estrangulamentos de oferta, em especial de matérias primas e bens de capital, que desembocavam em dois desequilíbrios, o da balança comercial – pela necessidade de aumentar as importações – e o do aumento generalizado dos preços (inflação). Para reforçar os desequilíbrios, a renda gerada pela expansão transformava-se em demanda de bens de consumo importados, não produzidos domesticamente na quantidade e variedade requeridas.

Estudos clássicos sobre o tema começaram a ser produzidos há mais de sessenta anos e diversas de suas variantes permanecem com força no debate da economia brasileira até hoje<sup>3</sup>. Na maioria das vezes, a literatura sobre o tema assume como prioridade o crescimento, verificando como as contas externas o condicionam<sup>4</sup>; noutras, a questão central é o estudo das contas externas, tendo o crescimento como uma das variáveis explicativas. Nesses casos, a expansão da renda e o avanço da industrialização exigem mais – e novas – importações. Assim, o problema das contas externas se amplia à medida que o mercado interno cresce e se sofisticava. Por outro lado, as exportações dão respostas muito lentas, pois o modelo prevê proteção ao mercado interno nascente, o que evita a competição dos produtos nacionais com os estrangeiros no mercado doméstico, gerando baixa competitividade e um viés antiexportação. Esta característica só agrava o problema das contas externas.

A matriz teórica desse debate na América Latina está nos trabalhos da CEPAL<sup>5</sup> sobre o modelo de industrialização por substituição de importações, em que um dos temas de referência é justamente o “estrangulamento externo”. Dois representantes dessa tradição no Brasil são Tavares (1978) e Castro (1985). Com as devidas diferenças, por terem sido produzidos em momentos históricos distintos e por investigarem situações diferentes da economia brasileira, eles expressam preocupações com questões estruturais, entre elas a dificuldade de sustentar o crescimento com contas externas ajustadas.

---

<sup>3</sup> A partir daqui, este texto afasta a questão da inflação e passa a se preocupar essencialmente com a relação entre crescimento e contas externas.

<sup>4</sup> Os modelos teóricos com esse enfoque são baseados na “Lei de Thirlwall”, que afirma que a taxa de crescimento do produto de um país é uma função direta das exportações e inversa da elasticidade-renda da demanda por importações [(Targetti, 1992 e 2005) e Thirlwall (1979)].

<sup>5</sup> CEPAL (1949), Prebisch (1949), Prebisch (1951) e Rodriguez (1981).

Tavares (1978) chega a discutir a própria interpretação da expressão “substituição de importações”, que, para a autora, deve ser entendida não (apenas) como a substituição de produtos antes importados por uma nova produção doméstica, mas, mais importante que isso, como a substituição da pauta de importações a medida que o processo de industrialização avança. Isto é, cada vez mais os bens leves (de consumo) são produzidos localmente, mas isso implica aumento das importações de bens intermediários e de bens de capital para prover a produção de bens de consumo. Dessa forma o problema se repõe de forma ampliada, pois as importações dos chamados bens de produção – que substituem os bens de consumo na pauta de importações – consomem muito mais divisas, aumentando o “estrangulamento”.

Castro (1985) mostra claramente sua preocupação com o tema, especialmente no item 3 daquele texto, quando discute os efeitos positivos da complementação dos projetos do II PND sobre a conta corrente brasileira. Para o autor, o risco do estrangulamento externo estaria, naquela quadra, minimizado pela capacidade de gerar resultados favoráveis nas transações com bens e serviços não fatores mesmo com níveis elevados de utilização da capacidade da economia<sup>6</sup>. Carneiro (1991) tem posição contrária à de Castro. Examinando a economia brasileira nos anos 80, ele reafirma a existência do *trade-off*, e conclui pela impossibilidade prática (e lógica) de um modelo de crescimento baseado nas exportações. Carneiro discorda de que teria ocorrido uma mudança estrutural na economia brasileira com a conclusão dos projetos do II PND, pois, referindo-se ao período 1984-1986, mantém a noção de *trade-off*<sup>7</sup>, principalmente para o caso dos bens intermediários (Carneiro, 1991, p. 83).

---

<sup>6</sup> O Gráfico 2 do texto (Castro, 1985, p. 64) mostra curvas negativamente inclinadas, relacionando percentuais de utilização da capacidade instalada – no eixo horizontal – com a relação saldo de transações reais/PIB – no eixo vertical. Para o autor, uma mudança estrutural fica evidente no movimento vertical das curvas do Gráfico 2, pois a curva de 1984 é mais alta que as de 1973 e 1974. Observe-se que a mudança estrutural apregoada pelo autor afasta o *trade-off* entre crescimento e equilíbrio das contas externas, pois em 1984 foi possível trabalhar com um nível de utilização de 78%, e, mesmo assim, gerar um elevado superávit no saldo de transações reais. Se em 1974, com os preços do petróleo em alta, a economia brasileira trabalhasse com o mesmo percentual de utilização, teria incorrido em déficit.

<sup>7</sup> Markwald (1987, p. 11), examinando a balança comercial brasileira em 1986-1987, ratifica “...a existência de um *trade-off* severo entre crescimento e geração de saldos comerciais”. Iglesias (2001) havia indicado uma relação inversa entre *quantum* exportado de produtos industrializados e demanda doméstica para o período 1975-2000, concluindo que: “Quando a demanda doméstica cresce muito forte e/ou seu nível chegava próximo da oferta industrial disponível, o *quantum*

Bacha (1982) também participa do debate, mas com uma preocupação de caráter teórico, ao discutir o modelo de dois hiatos (hiato de divisas e hiato de poupança), mostrando as dificuldades de combinar os equilíbrios interno e externo de uma “economia semi-industrializada” em crescimento. Sem o mesmo propósito de Bacha, de desenvolver um modelo teórico formalizado, Delfim Netto (2005), ao fazer uma revisão geral do desempenho da economia brasileira nos últimos 56 anos, mostra sua preocupação com as contas externas: “Existe uma hierarquia entre os problemas que o desenvolvimento enfrenta. No topo encontra-se o obstáculo externo... [ ] Uma situação externa confortável não produz automaticamente o crescimento, mas o inverso produz a estagnação.” (Delfim Netto, 2005, p. 251).

O debate tratado nessa breve referência que se acaba de fazer teve dificuldades de ser testado na prática nas últimas três décadas da história econômica brasileira. Isso porque, desde os anos 1980 até os primeiros anos da década de 2000, a economia brasileira se defrontou com imensas dificuldades para sustentar períodos de crescimento que durassem mais que dois anos (IPEA, 2010). Como se sabe, entre outros problemas, o equacionamento das dívidas interna e externa e as taxas de inflação muito elevadas num ambiente de superindexação sustaram várias vezes o crescimento continuado da atividade econômica. Chegou-se mesmo a consagrar a expressão “voo da galinha” para caracterizar o crescimento da economia brasileira, como algo que não se sustentava por muito tempo. É claro que essa dificuldade não foi suficiente para evitar que se produzissem muitos estudos sobre o tema, mas eles sempre tiveram que lidar com o problema e ter cuidado com a extensão das conclusões<sup>8</sup>.

O período que se abriu com a virada do século trouxe uma estabilidade maior para a economia brasileira e propiciou taxas de crescimento não só maiores, como menos voláteis. Com efeito, nos anos 1980, a média das taxas trimestrais (contra o trimestre anterior, com ajuste sazonal), de acordo com o IBGE, foi de 0,55% e o desvio padrão foi de 2,2. Para os anos 90, os valores das mesmas variáveis foram 0,46% e 2,2, respectivamente, e para os anos 2000, 0,91% e 1,4. Não por acaso, os anos 1980 foram apelidados de

---

exportado de industrializados caía ou seu crescimento se desacelerava”. Uma relação semelhante, mas para o saldo comercial, é feita por Ribeiro e Markwald (2008, p. 287) depois de examinarem o período 1999-2007: “...torna-se difícil conciliar uma rápida expansão da demanda doméstica com a manutenção de um elevado saldo comercial.”

<sup>8</sup> Fligenspan (2009) revisa vários desses estudos.

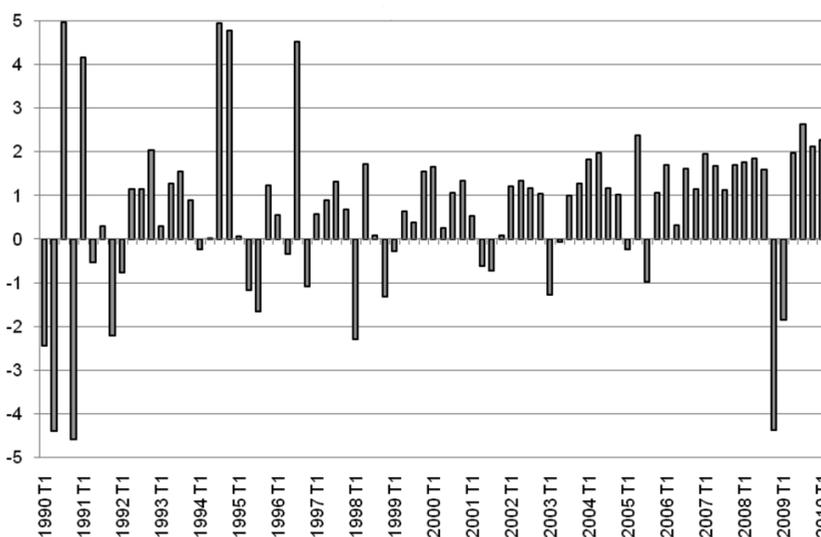
“década perdida”, e a década seguinte teve suas expectativas de crescimento frustradas por um ambiente econômico muito conturbado, tanto interna quanto externamente. No plano interno, viveu-se o auge do descontrole inflacionário e a implantação da nova moeda, com todas suas incertezas, taxas de juros elevadas e câmbio valorizado. O cenário internacional também não ajudou, começando pela invasão do Iraque ao Kuwait e passando pelas crises econômicas do México (1994/1995), Ásia (1997) e Rússia (1998). A sucessão de crises se estendeu até 2001, com a descoberta de fraudes contábeis das empresas com ações negociadas na bolsa americana, os ataques terroristas de setembro nos EUA e a interrupção de um ciclo de crescimento de aproximadamente dez anos da economia dos EUA.

O Brasil entrou na década de 2000 com uma mudança importante na política econômica, a instituição do regime de metas da inflação, em 1999, secundado por metas de superávit primário e de câmbio flutuante, uma combinação de políticas que propiciou mais estabilidade que aquela dos primeiros quatro anos e meio do Real. Por sua vez, o cenário internacional foi muito favorável. Sem crises de caráter global, pelo menos até 2008/2009, com uma liberalização financeira muito ampla – depois classificada como irresponsável – e influenciada pela expansão das economias emergentes, em especial da China e da Índia, a economia mundial cresceu com força e o comércio elevou preços e quantidades para níveis recordes. Destaque-se a alta dos preços internacionais das *commodities* a partir de 2002/2003, o que teve impacto muito positivo sobre as contas externas brasileiras, chegando-se ao ponto de tornar negativa a dívida externa líquida e gerar um volume de reservas de aproximadamente US\$ 300 bilhões neste início de 2011, fatos inimagináveis há poucos anos atrás.

O Gráfico 1 mostra a evolução das taxas trimestrais de crescimento do PIB brasileiro entre 1990 e 2010. Fica clara a volatilidade da taxa nos anos 90 e a expansão quase constante na década seguinte; dos 43 trimestres considerados desde o início de 2000 até a última informação disponível, apenas oito registraram taxas negativas. Duas ocorreram no meio de 2001, em função da crise energética, um grave erro de planejamento do Governo Federal; outras duas, no início do Governo Lula, em função das incertezas do momento e da contenção da economia, instrumento usado para evitar a perda de controle sobre a inflação num ambiente de taxa de câmbio em alta. Mais duas ocorrências de taxas negativas se deram em 2005, e, por fim, outras duas entre o final de 2008 e o início de 2009, pelo efeito da crise internacional

no Brasil. Se verificarmos o crescimento acumulado ao longo dos 43 trimestres, chega-se a 44%, uma boa marca diante do passado recente da economia brasileira e, também, da reversão do cenário internacional no fim do período analisado. Mais ainda, deve-se considerar que a passagem do Brasil pela crise internacional foi pouco traumática, durou pouco tempo e a recuperação foi muito rápida e intensa<sup>9</sup>.

**Gráfico 1 – Taxa de crescimento trimestral do PIB brasileiro a preços de mercado, 1990/2010**



Fonte dos dados brutos: SCN – IBGE.

Vários são os fatores que ajudam a explicar o crescimento da economia brasileira nos últimos anos. Um deles é o grande aumento do crédito. Na metade de 2000, o volume total das operações de crédito chegava a R\$ 300 bilhões, correspondendo a aproximadamente 28% do PIB. Após várias medidas de política econômica e alguns importantes ajustes jurídicos, ao final de 2010 o volume de crédito havia passado para R\$ 1,7 trilhão, e a relação crédito/PIB para 46%. Dentre as modificações que sustentaram tal avanço,

<sup>9</sup> O Governo Federal foi ágil e não poupou medidas anticíclicas, tanto de caráter fiscal como monetário, para evitar uma repercussão maior da crise internacional no Brasil. Pode-se dizer que obteve sucesso com suas políticas.

deve-se destacar em primeiro plano as reduções da inflação e da taxa de juros básica da economia, mas, também, a criação do crédito consignado – com desconto diretamente na folha de pagamento e, portanto, grande redução do risco de crédito e das taxas de juros –, e a implantação de um sistema de garantias jurídicas para a retomada de imóveis de compradores inadimplentes, o que ampliou a disposição dos agentes financiadores para a concessão de crédito imobiliário de longo prazo. É claro que, quando se compara os valores das variáveis relativas ao crédito na economia brasileira com os de outros países, fica evidente que ainda há espaço para avanços, mas deve-se ter presente que: (i) se fizeram saltos importantes na década de 2000 e (ii) novas expansões não serão tão rápidas, pois vão depender da evolução da massa de rendimentos e da redução das dívidas já assumidas pelas famílias, muitas das quais comprometem parcela significativa do rendimento familiar a médio/ longo prazo.

Outro fator significativo para explicar o crescimento foi a política de contínuo aumento do valor do salário mínimo real, que se iniciou com a redução da inflação a partir do Plano Real, e que teve sequência ao longo do Governo Fernando Henrique, e, com intensidade um pouco maior, no Governo Lula. Entre 1994 e 2010, o salário mínimo real praticamente dobrou de valor. Considerando-se que boa parte da estrutura de salários do Brasil é ligada diretamente ao salário mínimo ou o utiliza como referência, é certo que a política de valorização teve forte impacto sobre a distribuição de renda, o aumento do poder de compra das camadas de menor renda e a estrutura de produção e consumo de bens e serviços do país. Não por acaso, passaram a ser frequentes nos principais jornais matérias sobre a ascensão social das famílias de baixa renda e a mudança dos padrões de consumo, influenciando o comportamento das empresas e impactando a atividade comercial de pequenos municípios.

Quando se analisa a questão da melhora das condições de vida das camadas de renda mais baixa, é necessário referir-se ao Programa Bolsa Família. Com recursos relativamente pequenos, cerca de R\$ 13 bilhões em 2010, ele atinge aproximadamente 12 milhões de famílias, o que afeta diretamente a vida de praticamente um quarto da população brasileira. Trata-se de um programa que transforma a vida das famílias beneficiadas, representantes da base da pirâmide, com grande repercussão sobre a estrutura de produção e de consumo de bens de primeira necessidade.

Ainda, a propósito de arrolar as fontes do crescimento, é importante mencionar, que durante os anos 2000, houve aumento das despesas com assistência e previdência social, fato que, como os anteriores, melhora a distribuição de renda do país, pela importância que esse tipo de receita tem no orçamento das famílias de baixa renda.

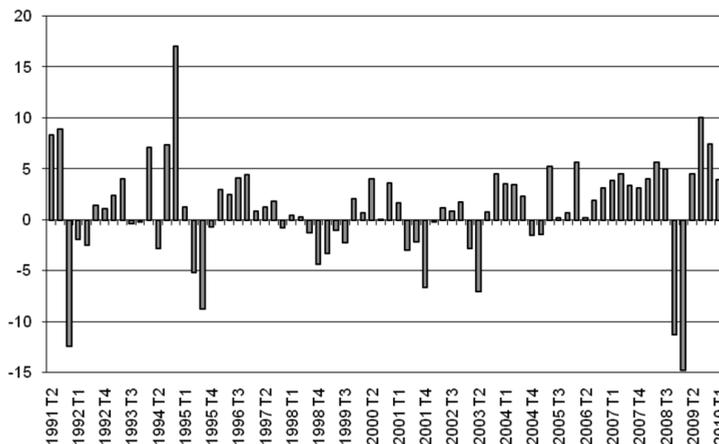
A respeito da relação que se explorou anteriormente, entre as variáveis que ajudam a explicar o crescimento recente do PIB e a melhora na distribuição pessoal da renda, cabe observar que há um fator de realimentação em favor da expansão da atividade. É o fato de que a população da metade inferior da distribuição não só tem propensão marginal a consumir maior que a da outra metade, mas também costuma adquirir bens e serviços mais intensivos em mão de obra. Assim, reestimulam o crescimento pela necessidade de expansão da produção e do emprego em atividades que absorvem grande quantidade de mão de obra de baixa qualificação<sup>10</sup>.

Outra forma de verificar uma maior consistência do crescimento da economia brasileira a partir da virada do século é através da análise da evolução da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF). Ela leva a conclusões semelhantes às que se chegou pela avaliação do PIB, isto é, que a década de 1990 tem expansão média menor e volatilidade maior quando comparada com a década seguinte. O Gráfico 2 deixa isso claro e mostra incidências de taxas negativas nos anos 2000, praticamente nos mesmos momentos em que se verificaram para o PIB. Examinando novamente os 43 trimestres a partir do início de 2000, observa-se que apenas 10 deles possuem taxas negativas, quatro entre 2001 e 2002, em função da crise energética, dois em 2003, no início do Governo Lula, dois entre 2004 e 2005 e mais dois na passagem de 2008 para 2009.

---

<sup>10</sup> Sobre este tema, veja-se Sant'Anna et al (2010).

## Gráfico 2 – Taxas de crescimento trimestrais da Formação Bruta de Capital Fixo no Brasil, 1991/2010



Fonte dos dados brutos: SCN – IBGE.

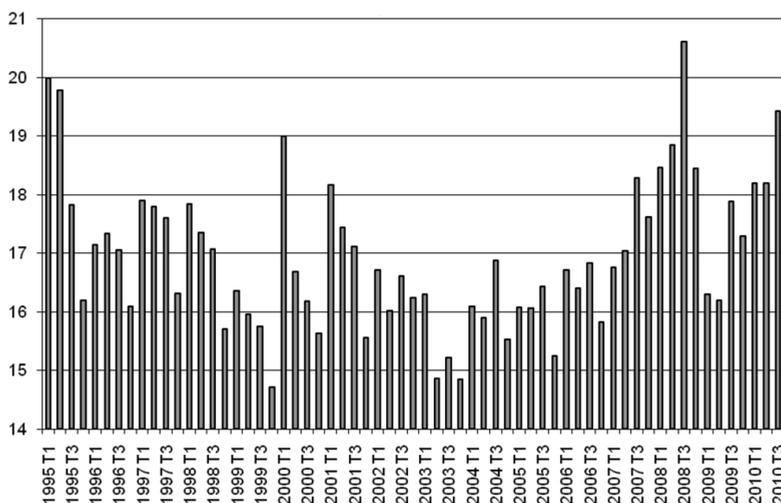
O período a partir da metade de 2005 destaca-se, especialmente, pela sequência de taxas positivas, só interrompida por dois trimestres durante o auge da crise mundial, mas logo retomada por seis trimestres consecutivos de expansão de no mínimo 4% cada um. Foi profunda a queda na passagem de 2008 para 2009, quebrando uma série já longa de crescimento da FBCF, mas foi impressionante a velocidade e a força da retomada, numa demonstração de que há expectativas muito positivas – domésticas e estrangeiras – em relação ao crescimento do país. No segundo trimestre de 2010, o índice (dessazonalizado) da FBCF já havia ultrapassado o recorde anterior, do terceiro trimestre de 2008, momento de auge no período pré-crise.

Ao tratar da variável FBCF e das expectativas positivas que a cercam, é imprescindível fazer uma referência ao Investimento Direto Estrangeiro (IDE), já que este tipo de aplicação de recursos externos no país, pelo seu caráter não especulativo, representa uma verdadeira demonstração de confiança. Observe-se que, depois de sofrer percalços no início do Governo Lula, especialmente em 2003, o IDE manteve uma trajetória firme de crescimento desde 2005, naturalmente interrompida com a crise de 2008/2009, chegando a 2010 a seu ponto máximo, com um volume expressivo de US\$ 48,5 bilhões.

A melhora das contas externas do país nos anos 2000, a consequente classificação como *investment grade* pelas agências internacionais e as apostas na continuidade de expansão da economia com redistribuição de renda e incorporação das camadas média e baixa sustentam uma participação em alta do capital estrangeiro produtivo. Esse capital não pode abrir mão de participar de um ciclo de crescimento num país que tem peso não desprezível e cada vez maior no mercado internacional, sobretudo quando as expectativas de expansão dos países ricos nos próximos anos não são boas.

Tendo visto separadamente a evolução das variáveis PIB e FBCF, cabe avaliar a relação entre elas através do Gráfico 3, que mostra a taxa de investimento da economia brasileira, o quociente entre os valores correntes da FBCF e do PIB, em percentual.

**Gráfico 3 – Taxa trimestral de investimento da economia brasileira, em % - 1995/2010**



Fonte dos dados brutos: SCN – IBGE.

A série histórica mostra uma tendência de queda na segunda metade dos anos 1990, movimentos de elevação que não se sustentam em 2000 e 2001 e estabilidade em 2002 e início de 2003. A partir da metade de 2003, inicia-se um período de firme elevação da taxa, com recuos pontuais em poucos trimestres. Esse movimento durou até a crise internacional de 2008/2009

repercutir no Brasil, justamente quando a taxa alcançou seu ponto máximo do período recente (20,6%). Porém, conforme já se chamou a atenção, a quebra do ritmo de expansão durou pouco, apenas três trimestres, e a recuperação logo apareceu com força. O último trimestre para o qual há informações disponíveis, o terceiro de 2010, já mostra uma taxa de 19,4%, elevada para o padrão brasileiro recente.

É interessante observar que, ainda que o PIB tenha desacelerado ao longo de 2010, a FBCF manteve crescimento em torno de 4%, fazendo com que aumentasse a taxa de investimento. Não é demais repetir o significado desse fato no sentido de que ele revela a confiança das empresas nacionais e estrangeiras em relação ao crescimento futuro da economia brasileira. A expectativa de que haja apoio do Governo Federal para grandes obras direcionadas à infraestrutura, além dos investimentos voltados à exploração do petróleo do pré-sal, são apenas dois sinais de tantos outros que alimentam uma expectativa favorável.

Diante do que se discutiu e com a perspectiva de se manter um crescimento sustentado nos próximos anos, diferentemente das décadas anteriores, o período que se inicia nos primeiros anos da década de 2000 é adequado para avaliar a relação entre crescimento e contas externas.

### **O Desempenho do Comércio Exterior: evidências recentes com ênfase no setor manufatureiro**

Para avaliar o comportamento das contas externas do Brasil, a presente seção utiliza as seguintes evidências: (i) o comportamento dos saldos comerciais, considerando sua tendência; (ii) os coeficientes de exportação e os índices de penetração das exportações; e (iii) as relações verificadas entre variáveis macroeconômicas, de atividade e de comércio internacional, por meio de um modelo VEC.

#### *Saldos Comerciais Total e da Indústria de Transformações*

Inicia-se com a análise do movimento tendencial do saldo comercial total (BC)<sup>11</sup>. O gráfico 4 identifica: na parte (A), a tendência e o valor observado

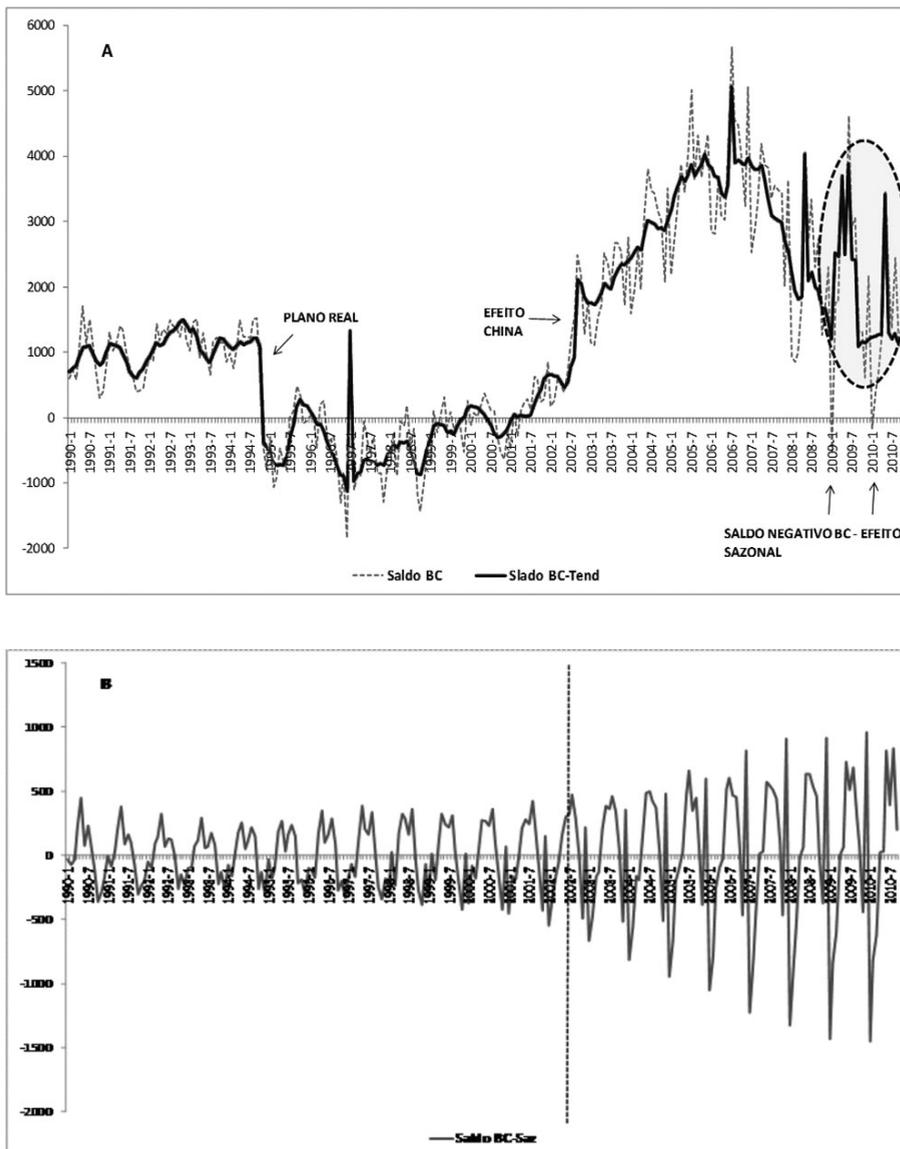
<sup>11</sup> A metodologia econométrica aplicada na definição desta tendência aborda modelos de série de tempo estrutural univariado decomposto em componentes não observados. A maioria das séries econômicas é constituída por quatro componentes elementares e não observados:

do saldo na BC, já com as irregularidades e as quebras de tendência demarcadas; e, na parte (B), o comportamento da sazonalidade do saldo comercial externo do Brasil. Percebe-se, com destaque, a queda pronunciada na tendência estimada quando da adoção do Plano Real, em 1994, e sua elevação significativa entre 2002 e 2006. Portanto, distinguem-se duas fortes alterações no nível da tendência estimada do saldo da BC. A primeira ocorre no mês de novembro de 1994, decorrente do regime cambial e da dinâmica de abertura comercial proposta no Plano Real, representando uma quebra de nível da tendência, que recua em US\$ 1,4 bilhão. Já a segunda quebra de nível da tendência do saldo da BC ocorreu em setembro de 2002, o que elevou esta tendência em mais de US\$ 1,1 bilhão. Esse aumento de nível da tendência estimada do saldo da BC se deve ao fato de que as exportações brasileiras observadas nos meses de setembro de 2000 e 2001 giravam em torno de US\$ 4,7 bilhões. Atingiram, no mesmo período de 2002, valor próximo a US\$ 6,5 bilhões; ao passo que, em setembro do ano seguinte, movimentaram US\$ 7,3 bilhões. O motivo principal da mudança positiva do saldo da BC brasileira está na elevação das vendas do Complexo Soja e de minérios para a economia chinesa. Ao se comparar o mês de setembro de 2002 com mesmo mês do ano anterior, nota-se uma elevação em torno de US\$ 390 milhões nas exportações brasileiras desses produtos para aquele país asiático. A elevação das vendas brasileiras dessas *commodities* para a China aconteceu praticamente um ano após sua admissão na Organização Mundial do Comércio (OMC), em novembro de 2001.

---

(i) tendência; (ii) sazonalidade; (iii) ciclos; e (iv) irregularidades (choques). Os modelos de série de tempo estrutural, por consequência, são arquitetados de modo que a variável a ser explicada é função do tempo e os parâmetros estimados podem se modificar ao longo do tempo. Essa qualidade só é estabelecida ao se escrever esses modelos em formato linear de espaço de estado, cujo sistema de estado representa os vários componentes não observados de maneira dinâmica. Tal metodologia permite alterações ao longo do tempo nos quatro componentes não observados. Evidenciam-se, dessa forma, mudanças no comportamento da tendência estimada a partir de quebras estruturais de nível ou de declividade e, ao mesmo tempo, nos outros componentes não observados. Para maiores detalhes ver Harvey (1989) e Commandeur e Koopman (2007).

**Gráfico 4 – Valores observados, tendência e sazonalidade do saldo da balança comercial do Brasil – janeiro/1990 até setembro/2010 – US\$ milhões**



Fonte de dados brutos: Banco Central do Brasil.

O gráfico 4 revela um conjunto de movimentos irregulares após os primeiros efeitos da crise econômica de 2009 – área delimitada na parte (A). Para se ter ideia da volatilidade do saldo da BC a partir do último ano apontado, detectou-se, no período analisado, um total de seis irregularidades e quatro quebras de nível da tendência, as quais foram consideradas estatisticamente significativas para essa variável. Porém, quatro das seis irregularidades e duas das quatro quebras ocorreram após 2009. Além disso, em 2008, observa-se uma irregularidade fruto da elevação dos preços das *commodities* no mercado internacional, já reflexo da crise econômica que se instalara, de maneira mais patente, no ano seguinte. Apesar desse conjunto de movimentos irregulares, é possível definir um valor tendencial para o saldo da BC. Ou seja, ao se excluir o montante originado pelas irregularidades do valor estimado do saldo da BC entre janeiro de 2009 e setembro de 2010, chega-se a uma média mensal para a tendência estimada do saldo da BC de, aproximadamente, US\$ 1,55 bilhão. É importante salientar que o desvio padrão desse saldo estimado, para os meses indicados, é de US\$ 580 milhões – valor 2,6 vezes menor que a média, o que configura certa estabilidade na tendência estimada do saldo da BC.

A comparação da média estimada da tendência do saldo da BC, após os efeitos da crise econômica de 2009, com esse mesmo indicador no período que se inicia no mês de janeiro de 1990 até a quebra de nível da tendência provocada pelo Plano Real<sup>12</sup>, indica um valor 50% maior que o encontrado no início da década de 1990, sendo que a atual conjuntura de crescimento da demanda interna é significativamente mais favorável. Nota-se, também, dois meses em que o saldo observado da BC ficou deficitário – janeiro de 2009 e janeiro de 2010. No entanto, o valor da tendência estimada dessa variável, além de exibir um superávit, não aponta valor deficitário em nenhum mês após o ano de 2009. O comportamento difuso entre o valor deficitário observado na BC e sua tendência superavitária é explicado, principalmente, pela sazonalidade do saldo da BC.

Consequentemente, ao se observar a parte (B), que traz a série da sazonalidade estimada do saldo da BC, visualiza-se uma alteração significativa do seu padrão. Essa modificação de comportamento se torna mais intensa

---

<sup>12</sup> A escolha do início da década dos anos 1990 até a quebra de nível da tendência originado no Plano Real deveu-se ao fato de que se observa certa estabilidade no valor estimado do saldo da BC nesses meses. Após esse período, há meses deficitários e, em seguida, um movimento consistente de elevação do saldo estimado do BC.

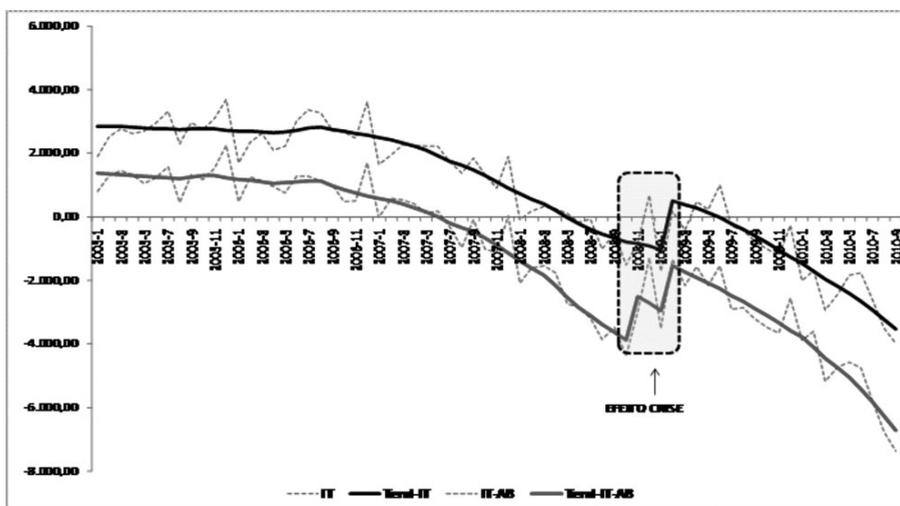
após 2002. Não é por acaso que essa dinâmica advém no ano da quebra de nível do saldo da BC, provocada pelas alterações das exportações brasileiras de *commodities* à China. Com isso, os movimentos sazonais ficam mais pesados, haja vista a elevação da participação dos produtos intensivos em recursos naturais e primários na pauta de exportações do país. Essa nova singularidade define que o saldo observado da BC tornou-se mais dependente dos movimentos sazonais das exportações de *commodities* (CANUTO; GIUGALE, 2010). Com efeito, o comportamento da BC e a perspectiva da geração de déficits no curto prazo está associada à marcha dos preços das *commodities* no mercado internacional e à demanda dos países asiáticos – mais especificamente a China – por produtos básicos, que, por sua vez, acaba por definir a volatilidade desses preços, dado o volume de compras desse país asiático.

Se a BC tem tido seu comportamento favorável em função dos produtos considerados básicos, cabe a análise do saldo obtido pela indústria de transformação brasileira (IT). Propõem-se, então, duas agregações setoriais diferentes. A primeira leva em consideração o total da indústria de transformação sem o setor de alimentos e bebidas (IT-AB)<sup>13</sup>. Essa estrutura é construída pelo fato de o setor de alimentos e bebidas caracterizar-se pela constituição de grandes superávits comerciais. Dessa maneira, ao excluir esse setor, tem-se um panorama mais exigente do saldo da balança comercial da indústria de transformação. A segunda agregação considera o saldo da balança comercial de toda a IT. A metodologia de análise das séries dos saldos comerciais da IT-AB e IT é a mesma definida para saldo da BC. Isto é, especificam-se modelos de série de tempo estrutural univariado, decomposto em componentes não observados. Com efeito, o gráfico 5 mostra os saldos comerciais indicados.

---

<sup>13</sup> Salienta-se que a tipologia utilizada considera Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE) na sua versão 1.0 com detalhamento de 2 e 3 dígitos.

**Gráfico 5 – Valores observados e tendências dos saldos comerciais da indústria de transformação sem alimentos e bebidas (IT-AB) e da indústria de transformação total (IT) – janeiro de 2005 a setembro de 2010 – US\$ milhões**



Fonte de dados brutos: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Observa-se que, depois de 2006, há uma alteração na tendência das duas séries estimadas – saldos da IT e da IT-AB – caracterizando deterioração e déficits. Isto coincide com o período de crescimento mais acelerado com estabilidade, conforme analisado anteriormente. Vale dizer, aparece aqui o velho dilema do crescimento com restrição externa derivada da piora nos saldos comerciais, em que o crescimento da renda vem associado à piora nas contas externas. É importante lembrar, também, que este momento coincide com a trajetória de valorização da moeda nacional frente ao dólar estadunidense. Entre o primeiro trimestre de 2004, início do sólido crescimento da demanda interna brasileira, e o terceiro trimestre de 2006, período em que se inicia a trajetória descendente nos saldos da BC de IT e IT-AB, o Real se apreciou, em termos nominais, em mais de 33% frente ao dólar estadunidense. Mesmo com essa apreciação da moeda nacional, observava-se uma tendência de estabilidade nos saldos comerciais (gráficos 4 e 5).

Depois de 2006, o crescimento da demanda interna teve peso significativo na alteração da trajetória dos saldos da BC da IT e da IT-AB.

Ainda observando o gráfico 5, foram identificadas duas quebras de nível na tendência estimada do saldo da BC de IT-AB nos meses de novembro de 2008 e fevereiro de 2009. É oportuno lembrar que a crise econômica de 2009 se instalou na economia brasileira no último trimestre de 2008. Com isso, percebe-se que as quebras identificadas no saldo comercial de IT-AB estão vinculadas à alteração de expectativas causada pela crise de 2009. O movimento ocorrido no mês de novembro de 2008 foi proporcionado, basicamente, por uma retração nas importações de petróleo e produtos químicos, o que já denunciava a expectativa de desaceleração do nível de atividade da econômica. Com respeito à quebra de nível ocorrida em fevereiro de 2009, nota-se que esse movimento encontra-se nas duas séries apresentadas no gráfico 5. Essa particularidade indica uma considerável diminuição das importações de maneira mais generalizada por todos os setores econômicos.

Cabe ressaltar que após as quebras na tendência estimada, motivadas pela crise econômica de 2009, a trajetória do saldo comercial da IT e da IT-AB retorna sem alteração ao seu comportamento pré-crise. Ou seja, não se identifica qualquer movimento de aceleração ou de desaceleração na tendência estimada dos saldos comerciais decompostos, delimitando que o desempenho do saldo da BC da IT e da IT-AB segue a mesma dinâmica desde o terceiro trimestre de 2006. Não se pode afirmar que ocorreu um aprofundamento dessa tendência após a crise econômica de 2009, estabelecendo, com certeza, uma dinâmica de desindustrialização a partir do comércio exterior. É evidente que essa trajetória de contínua elevação do déficit na balança comercial da IT e da IT-AB, sem qualquer sinal de reversão, é motivo de preocupação. Todavia, a simples observação da trajetória desse saldo comercial, em uma conjuntura de significativo crescimento da demanda doméstica, não pode determinar, com segurança, a existência de um processo de desindustrialização no Brasil via comércio exterior.

### *Coeficientes de Orientação Externa da Indústria Brasileira e Desindustrialização*

A elevação dos déficits comerciais da IT e da IT-AB tem alimentado preocupações em torno da desindustrialização da economia brasileira via

comércio exterior (Bresser-Pereira, 2010b). A presente seção aborda esse tema, contribuindo com evidências empíricas inéditas. Propõe-se, em um primeiro momento, cruzar informações de comércio exterior e de valor da produção. Para tanto, foram construídos dois indicadores: coeficiente de exportações e o índice de penetração das importações, com periodicidade mensal, respeitando a estrutura CNAE 1.0.<sup>14</sup>

O coeficiente de exportação mostra a relação entre exportações e valor da produção sendo definido pela seguinte expressão:

$$CEX_t^i = \frac{EX_t^i}{VP_t^i} \quad (1)$$

Onde:

$$\begin{aligned} CEX_t^i &= \text{coeficiente de exportações do setor } i \text{ no tempo } t. \\ EX_t^i &= \text{valor das exportações do setor } i \text{ no tempo } t. \\ VP_t^i &= \text{valor da produção do setor } i \text{ no tempo } t. \end{aligned}$$

Já o índice de penetração das importações define a parcela do consumo aparente, ou seja, a oferta interna da economia, suprida pelas importações. Neste sentido, escreve-se a definição:

$$CA_t^i = VP_t^i - EX_t^i + IM_t^i \quad (2)$$

$$IIM_t^i = \frac{IM_t^i}{CA_t^i} \quad (3)$$

Sendo,

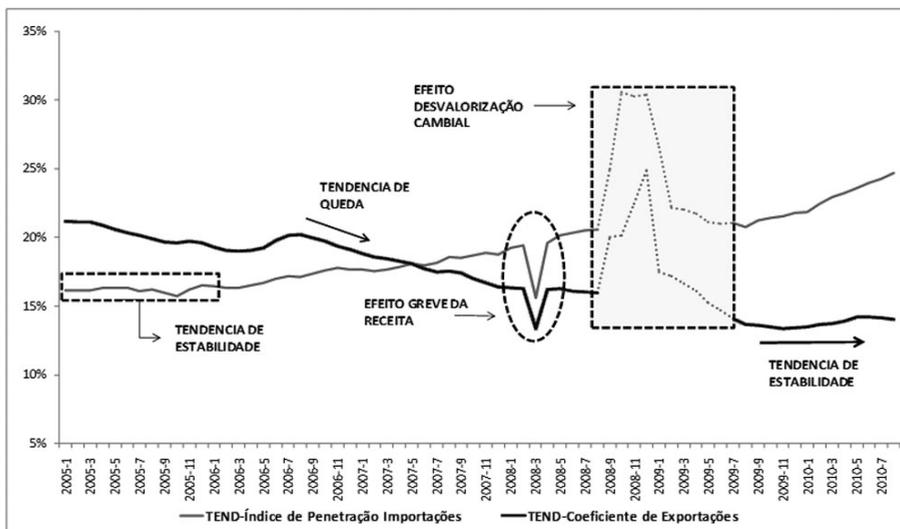
$$\begin{aligned} CA_t^i &= \text{consumo aparente no tempo } t \text{ do setor } i \\ IM_t^i &= \text{importações no tempo } t \text{ do setor } i \\ IIM_t^i &= \text{índice de penetração das importações no tempo } t \text{ do setor } i. \end{aligned}$$

<sup>14</sup> Como já apontado, esses indicadores fazem parte de um esforço conjunto entre a Apex-Brasil e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com previsão de divulgação para público externo em janeiro de 2011.

Cabe destacar duas dificuldades no cômputo destes indicadores. A primeira delas diz respeito à periodicidade da análise, que aqui toma a forma mensal. Com isso, tem-se a presença de um componente sazonal bastante significativo para alguns setores. Já a segunda dificuldade passa pela necessidade de computar as exportações e as importações em moeda local, objetivando a comparação com o valor da produção nacional. Com efeito, numa conjuntura de forte valorização do Real frente ao dólar estadunidense, o  $IIM_t^i$  e o  $CEX_t^i$  apresentam uma dinâmica que os torna baixos apenas pelo movimento de conversão monetária. Uma maneira de minimizar esses dois inconvenientes metodológicos se dá por meio do emprego dos valores das tendências estimadas das séries originais ( $EX_t^i$ ,  $IM_t^i$  e  $VP_t^i$ ), ao passo que o coeficiente de exportações e o índice de penetração das importações são computados a partir dos valores dessas tendências. O método econométrico aplicado constitui-se, ainda, nos modelos univariados decompostos em componentes não observados. Assim, é possível perceber, com a devida clareza, as quebras estruturais e as irregularidades das séries estudadas, excluindo o efeito sazonalidade. No que tange à agregação setorial, observa-se a mesma composição anterior, ou seja, indústria de transformação sem os setores de alimentos e bebidas (IT-AB).

Já definidas a metodologia e a agregação propostas neste trabalho para o cômputo do  $IIM_t^i$  e o  $CEX_t^i$ , o gráfico 6 mostra a trajetória desses dois indicadores caracterizados para IT-AB. Duas irregularidades se destacam. A primeira se deve à greve dos auditores fiscais da Receita Federal, ocorrida em março de 2008. O outro movimento irregular acontece exatamente nos meses de forte desvalorização da moeda nacional frente ao dólar estadunidense, decorrente das expectativas criadas pela crise econômica de 2009. Esse período foi delimitado entre agosto de 2008 e julho de 2009, com taxa de câmbio média de R\$/US\$ 1,61 no primeiro mês indicado, chegando ao patamar de R\$/US\$ 1,93 no segundo, sendo que em dezembro de 2008 atingiu R\$/US\$ 2,39. É importante, portanto, desconsiderar essas dinâmicas quando se analisa a trajetória do  $IIM_t^i$  e do  $CEX_t^i$ .

**Gráfico 6 – Tendência estimada do coeficiente de exportações e do índice de penetração das importações na indústria de transformação sem alimentos e bebidas (IT-AB) – janeiro de 2005 até agosto de 2010 – valores percentuais (%)**



Fonte de dados brutos: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e UFRJ/Apex-Brasil.

Ao observar os movimentos mais gerais dos dois indicadores especificados na figura anterior, tem-se uma diminuição no  $CEX_i^t$  e um aumento no  $IIM_i^t$ . Este último indicador era de, aproximadamente, 17% em janeiro de 2005, chegando a um patamar de praticamente 22% em agosto de 2010. Já o  $CEX_i^t$  apresentava um valor de 21% no início do período, alcançando uma relação próxima de 14% no final do período delimitado. Ressalte-se que uma parte dos movimentos do  $IIM_i^t$  e do  $CEX_i^t$  pode estar associada à trajetória de valorização do Real. Não obstante essa dinâmica, o  $CEX_i^t$  mostrava um movimento de flutuação em torno de 20% até o mês de outubro de 2006. No ano seguinte, porém, constata-se uma nítida tendência de diminuição no  $CEX_i^t$  da IT-AB. Não é por acaso que esse deslocamento ocorre no momento em que se apresenta uma conjuntura mais robusta de expansão do consumo das famílias e do investimento na economia brasileira (gráficos 1 e 2 e Ipea 2010). Observa-se, também, que, após os

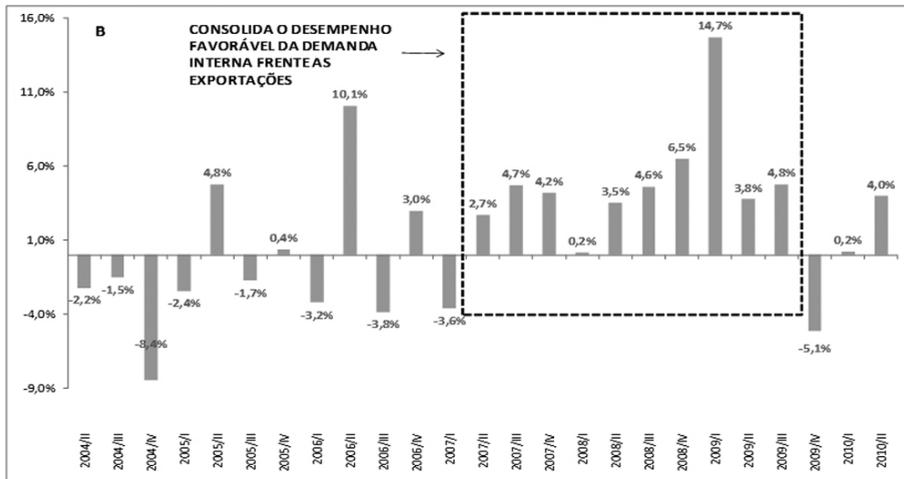
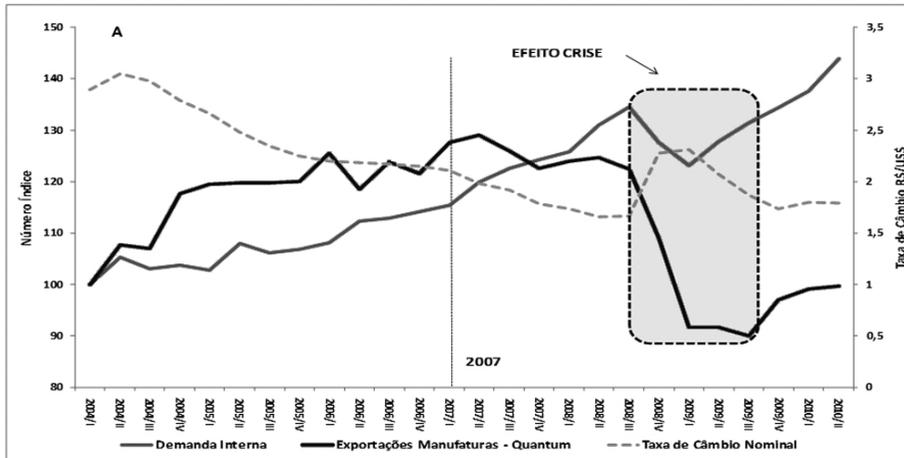
efeitos da crise econômica de 2009, o  $CEX_t^i$  se estabiliza num patamar de 14%. Tal contexto indica a existência de acomodação desse coeficiente em uma conjuntura de incerteza sobre os rumos da economia mundial associada à baixa rentabilidade das exportações, e, principalmente, a uma demanda interna em expansão.

Já em relação ao  $IIM_t^i$  da IT-AB, verifica-se que esse indicador apresenta estabilidade até junho de 2006, fixando seu valor em 17%. Além disso, um ano e meio depois, em dezembro de 2007, esse indicador se altera em apenas 1 ponto percentual. Após esse período de estabilidade, o  $IIM_t^i$  alcança um patamar de 20% em agosto de 2008, último mês antes dos movimentos irregulares provocados pela desvalorização do Real frente ao dólar estadunidense. É oportuno destacar que idêntico coeficiente foi obtido em dezembro de 2009. Após esse último mês, caracteriza-se uma dinâmica de expansão significativa do  $IIM_t^i$  da IT-AB, de modo que em agosto de 2010 chega-se a um patamar de 22%.

Com efeito, os próximos gráficos ajudam a entender os movimentos de  $IIM_t^i$  e  $CEX_t^i$  da IT-AB, auxiliando, ao mesmo tempo, a elucidar a existência (ou inexistência) de uma dinâmica de desindustrialização na economia brasileira via comércio exterior. O gráfico 7 se divide em duas partes. A parte (A) especifica três indicadores: o primeiro é o número índice ( $2004/I = 100$ ) da demanda interna (DI) da economia brasileira com ajuste sazonal e a preços constantes do primeiro trimestre de 2004. A demanda doméstica ou interna é definida como a soma dos dispêndios realizados pelas famílias (consumo das famílias), pelas empresas (investimento) e pelo governo (consumo do governo). Contudo, para o cômputo da DI, especificado neste trabalho, não se considerou os valores de variação de estoques, componente do investimento, mas, somente a formação bruta de capital fixo. O segundo indicador é o número índice ( $2004/I = 100$ ) do *quantum* exportado de manufatura com ajuste sazonal pela economia brasileira (ExQ). Por fim, o terceiro indicador é a taxa de câmbio nominal Real versus dólar estadunidense<sup>15</sup>. Já a parte (B), desta mesma figura, apresenta a diferença entre a taxa de crescimento da demanda interna a preços constantes e o *quantum* exportador do Brasil, dois agregados caracterizados em número índice na parte (A) da mesma figura.

<sup>15</sup> Pressupõe-se que a taxa de câmbio nominal é referência básica utilizada pelos empresários quando da aferição da rentabilidade relativa das vendas realizada no mercado doméstico *vis-à-vis* o mercado externo.

**Gráfico 7 – Demanda interna a preços constantes (2004/I=100); *quantum* exportado (2004/I=100); taxa de câmbio nominal (R\$/US\$) e a diferença entre a taxa de crescimento da demanda interna, a preços constantes, e o *quantum* exportado – 2004/I a 2010/II**



Fonte de dados brutos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Banco Central do Brasil (BCB) e Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX).

Na parte (A) do gráfico 7, nota-se o crescimento expressivo da demanda interna brasileira até o quarto trimestre de 2008. A partir deste ponto, há contração de 5,1%, o que identifica os efeitos da crise financeira global. Entretanto, já no segundo trimestre de 2009, retorna-se à trajetória de taxas positivas, sendo que, no segundo trimestre de 2010, o nível de DI se revela superior ao observado antes da crise. Com isso, o valor de DI no período delimitado eleva-se em praticamente 44%. Esse comportamento da DI reflete, parcialmente, a trajetória do consumo das famílias e da formação bruta de capital fixo. Ao comparar a dinâmica da DI e das ExQ, observa-se que as ExQ cresceram, em média, a taxas superiores à DI até praticamente 2007. Concomitantemente, há evidências de um contínuo processo de valorização do Real frente ao dólar estadunidense desde o segundo trimestre de 2004. Isto é, mesmo com a queda na relação da moeda nacional com a moeda de troca internacional, as ExQ apresentavam um desempenho superior ao da DI. A partir de 2007, ocorre uma inversão nessa tendência, a DI eleva-se de forma consistente, enquanto as ExQ alternam trimestres de queda e de estabilidade no seu valor desde 2006. Com a chegada da crise econômica de 2009, os desempenhos se distanciam definitivamente, tal que somente a partir do quarto trimestre de 2009 percebem-se taxas de crescimento positivas às ExQ.

O descasamento entre a taxa de crescimento da DI e as ExQ é destacado na parte (B) do gráfico 7. Distingue-se a diferença entre a taxa de crescimento de DI e ExQ. Ou seja, um valor positivo indica que o crescimento de DI é maior que o das ExQ. Assim, entre o segundo trimestre de 2004 e o primeiro trimestre de 2007, especificam-se situações em que as ExQ crescem acima da DI e momentos em que este último indicador apresenta um desempenho superior ao primeiro. Porém, dos 12 trimestres individualizados no interior do período delimitado, somente quatro prescreveram que a taxa de crescimento da DI foi superior à das ExQ, ao passo que em oito trimestres, o desempenho das ExQ foi superior ao comportamento da DI. Com efeito, percebe-se, até o segundo trimestre de 2007, uma trajetória amplamente favorável às ExQ. No entanto, após esse trimestre até o terceiro trimestre de 2009, tem-se um comportamento amplamente favorável à DI, com uma diferença de crescimento de mais de 14% em relação às ExQ.

Consequentemente, não é de causar surpresa que o coeficiente de exportação da IT-AB consolide uma trajetória de queda a partir de 2007, uma vez que se materializa robusto crescimento da DI e, ao mesmo tempo, contínuo processo de apreciação da moeda nacional frente ao dólar estadunidense. Isto

é, a rentabilidade das exportações torna-se menor e o ambiente interno da economia brasileira é francamente positivo. Em conjunto, tais movimentos autorizam a formulação da seguinte hipótese: as empresas que atuam no Brasil se veem pressionadas a direcionar parcela maior da produção para o mercado interno, originando uma queda no coeficiente de exportação. É interessante notar, ainda, que, como apontado anteriormente, a alteração da tendência do saldo comercial da indústria de transformação (IT) e da IT-AB ocorre no terceiro trimestre de 2006, tal que o valor da tendência da IT-AB torna-se negativo no segundo trimestre de 2007. Ao identificar a proximidade temporal da queda do coeficiente de exportação da IT-AB e das alterações no saldo comercial dos mesmos setores industriais, crê-se que, em parte, a trajetória deficitária na balança comercial de produtos industrializados é explicada pela opção das empresas brasileiras, a partir de 2007, de voltarem uma parcela maior da sua produção para o mercado interno, pelos motivos já observados.

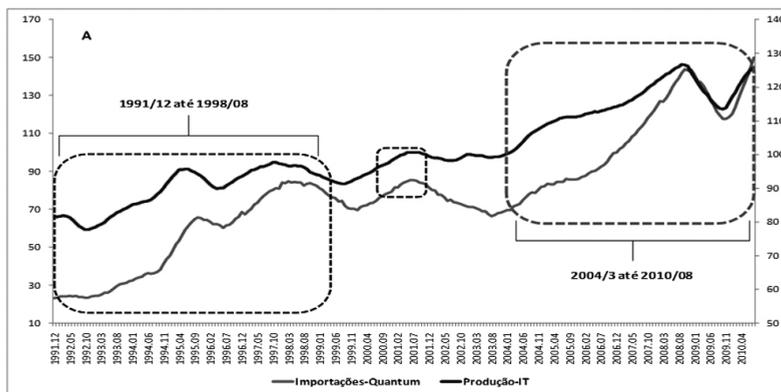
Não obstante a queda do  $CEX_t^i$  da IT-AB, a produção da IT cresceu mais de 20% entre o primeiro trimestre de 2004 e o segundo trimestre de 2008. Após esse último trimestre, percebem-se os efeitos da crise de 2009, uma vez que se define uma diminuição da produção, chegando a cair mais de 15% entre o último trimestre apontado e o quarto trimestre de 2008. Todavia, observa-se um significativo movimento de recuperação da produção da IT, tal que o nível de produção dessa indústria, no terceiro trimestre de 2010, retorna ao patamar pré-crise. Ou seja, mesmo com uma queda no  $CEX_t^i$  da IT-AB, a indústria de transformação vem apresentando recordes históricos na produção, considerando-se a série desde 1990. Esse fato e as evidências anteriores sugerem que a indústria brasileira vem direcionando sua produção para o mercado interno, reproduzindo um padrão já observado no passado. Esse fato acaba por aprofundar a tendência de déficit na balança comercial da IT. Tal movimento merece atenção por parte dos formuladores de política econômica para se evitar que, ao longo do tempo, a IT perca densidade e diversificação. Até porque, a hipótese de que a desindustrialização via comércio exterior se evidencie no futuro ainda não pode ser descartada. Nesse sentido, nossas preocupações convergem com as expostas em diversos trabalhos organizados por Bresser-Pereira (2010b).

O gráfico 8 possibilita uma melhor compreensão do  $IIM_t^i$  da IT-AB, uma vez que, novamente, especifica, na parte (A), o número índice da produção física da indústria de transformação e, também, o número índice do *quantum* importado total (ImQ) pelo Brasil, ambos indicadores caracterizados por média

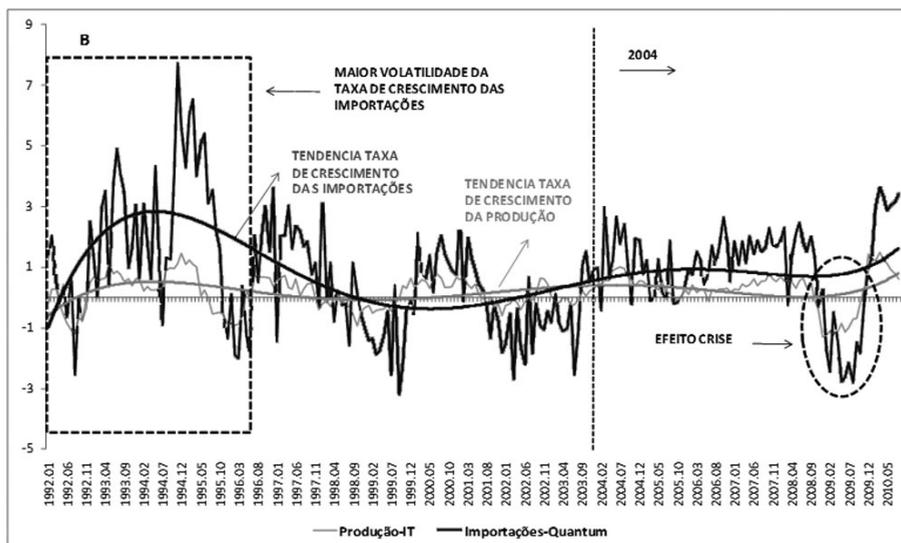
móvel de 12 meses<sup>16</sup>. A utilização da média móvel permite visualizar a trajetória de médio prazo dos agregados avaliados, eliminando, também, movimentos sazonais e irregularidades. A parte (B) apresenta taxas de crescimento e suas tendências para os indicadores expostos na parte (A) da mesma figura.

Ao examinar a parte (A) do gráfico 8, distingue-se visível relação positiva entre a produção da IT e o ImQ. Ou seja, um aumento no nível da atividade da economia brasileira eleva o *quantum* importado, fato estilizado e notório entre os analistas econômicos. Contudo, percebe-se que em situações de crescimento da produção física da IT, o ImQ acaba por se acelerar de maneira mais intensa, ao passo que em situações de decréscimo da produção, a queda do *quantum* importado é maior. Essa trajetória fica evidente ao se observar o movimento dos dois indicadores, em que se caracteriza um crescimento consistente da produção da IT. Nesse sentido, as regiões demarcadas, entre dezembro de 1991 e agosto de 1998, e entre março de 2004 e agosto de 2010, apresentam essa especificidade. No período entre setembro de 2000 até agosto de 2001, a outra região diferenciada na parte (A) também indica um crescimento na produção da IT, porém em um espaço de tempo muito inferior às regiões demarcadas. Com isso, chama atenção somente a configuração dos dois indicadores analisados nos dois primeiros períodos apontados.

**Gráfico 8 – Número índice e taxas de crescimento (%) da produção física da indústria de transformação e do *quantum* importado – dezembro de 1991 até agosto de 2010**



<sup>16</sup> A média móvel dos dois indicadores teve como base uma série do número índice com base fixa. Para o caso da produção da indústria de transformação estabeleceu-se 2002 = 100. Já a especificidade do *quantum* importado a base foi 2006 = 100.



Fonte de dados brutos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (FUNCEX).

É oportuno destacar que a distância entre a produção da indústria de transformação e o ImQ diminui sensivelmente<sup>17</sup> nesses dois períodos, estabelecendo que o crescimento do *quantum* importado é maior que o atingido pela produção. Um indicador quantitativo que mede a sensibilidade das ImQ, dada uma alteração na produção da IT, é a elasticidade<sup>18</sup>. Com efeito, a elasticidade da produção da IT *quantum* importado, que mede as variações na quantidade importada quando ocorre uma variação na produção da IT para o primeiro período destacado, ainda nos anos 1990, é de aproximadamente 3,00. Isto é, a cada 1% de aumento da produção da IT, ocorria uma elevação média de 3% no ImQ. Por sua vez, para o segundo período assinalado, que considera os trimestres atuais de crescimento da

<sup>17</sup> É fundamental recordar que quando o número índice de ambos indicadores for o mesmo, isso não significará que a produção da IT é idêntica ao *quantum* importado.

<sup>18</sup> A elasticidade de curto prazo é definida quando se captura o impacto das alterações após um ano; já a elasticidade de longo prazo é estabelecida ao se utilizar um modelo estatístico que necessita de, no mínimo, 30 anos. Assim, como se trabalha com média móvel de 12 meses dentro de períodos de seis e sete anos, calcula-se uma elasticidade mais de médio prazo, computada a partir das médias de crescimento dos dois indicadores analisados.

economia brasileira, o valor da elasticidade aproximou-se de 1,70. Nota-se, nos dois períodos, um comportamento elástico para as variações na quantidade importada *vis-à-vis* as alterações na produção da IT. É interessante salientar que esse comportamento elástico das importações frente às alterações na atividade econômica do Brasil é identificado em vários outros trabalhos que tratam especificamente desse tema<sup>19</sup>, estabelecendo um comportamento da estrutura econômica brasileira, como definido na seção 2 deste trabalho, como “crescimento com restrição externa”. Não obstante a diferença entre as elasticidades, é possível observar que no período atual de crescimento econômico a elasticidade de produção da IT - *quantum* importado é aproximadamente 1,8 vezes menor que nos anos 1990.

Um dos possíveis motivos para essa diferença é identificado ao se perceber que, no início dos anos 1990, se estabelece a abertura comercial do Brasil. Dessa forma, apesar de uma conjuntura de fortalecimento da moeda nacional frente ao dólar estadunidense, similar à atual, mas em uma situação de crescimento econômico menos robusto, especifica-se uma expressiva abertura comercial no início da década de 1990, o que caracteriza uma elasticidade maior no primeiro período delimitado. Parece, então, que a indústria nacional se ajustou ao choque da abertura comercial, diminuindo a elasticidade produção da IT - *quantum* importado, posicionando-se em uma situação mais competitiva em situações de crescimento da produção e moeda nacional apreciada.

Outra maneira de analisar a relação entre o crescimento da produção da IT e o ImQ é a partir da parte (B) do gráfico 8. Compara-se a taxa de crescimento dos dois indicadores analisados, especificando a trajetória das suas tendências. Desse modo, é possível notar que a maior volatilidade da taxa de crescimento das ImQ ocorre nos anos 1990, tal que a diferença entre essa taxa e a taxa de crescimento da produção da IT é significativamente maior que a atingida após 2004, momento em que se inicia um constante crescimento econômico no Brasil. Esse padrão de relação entre as duas taxas individualizadas confirma os valores da elasticidade da produção da IT - *quantum* importado, já identificados anteriormente.

Adicionalmente, vislumbra-se que a diferença entre as tendências das taxas de crescimento do ImQ e da produção da IT, entre 2004 até o primeiro

---

<sup>19</sup> Ver Zini Jr (1988); Azevedo e Portugal (1998); Souza (2007); Santos; Sousa, Tejada e Jacinto (2009); entre outros.

semestre de 2010, permanece constante. Aponta-se, com isso, que a relação entre o nível de atividade da economia e o ImQ não se alterou desde o início do ciclo recente de crescimento econômico do Brasil. Em 2010, entretanto, o movimento de aceleração das duas tendências consideradas foi identificado pela elevação consistente do coeficiente de penetração das importações da IT-AB (gráfico 6). Não obstante essa trajetória mais acentuada, a relação entre as duas taxas continua constante após a ocorrência de tal alteração. Ainda na parte (B) do gráfico 8 é importante observar o efeito que a crise econômica causou no comportamento da produção da IT e nas ImQ. Evidencia-se que a queda na taxa de crescimento das ImQ foi sensivelmente maior que a redução atingida na taxa de crescimento da produção da IT, mesmo comportamento observado quando a linha da tendência da taxa de crescimento das ImQ se posiciona abaixo da tendência da taxa de crescimento da produção. Novamente, sugere-se certa dificuldade em afirmar que a indústria nacional atualmente passa por um processo de desindustrialização via comércio exterior, haja vista a relação aparentemente estável entre produção e importações no Brasil.

Ainda cabe examinar, com maior profundidade, as hipóteses aqui levantadas. Portanto, a próxima seção propõe a composição de um conjunto de testes estatísticos visando esclarecer as relações dinâmicas no interior da economia brasileira entre o *quantum* exportado pela indústria de transformação, o *quantum* importado total, o nível de atividade doméstico, a produção física da indústria de transformação e a taxa de câmbio nominal Real/dólar estadunidense, fixando o período recente de expressivo crescimento da economia brasileira.

#### *Teste Estatístico – A Hipótese da Desindustrialização via Comércio Exterior*

Esta seção tem por objetivo testar as hipóteses levantadas ao longo desse trabalho. Isto é, ao considerar o período recente, há evidências de que a indústria nacional estaria se ajustando ao novo ambiente de elevado dinamismo da demanda doméstica por meio do maior direcionamento das vendas para o mercado interno. Mais do que um processo de desindustrialização proporcionada pelo comércio exterior, a economia brasileira estaria experimentando a reprodução de um problema já visto no passado, qual seja, o caráter contra-cíclico dos saldos comerciais, especialmente em

produtos manufaturados. Acredita-se que o forte crescimento da demanda interna, a baixa rentabilidade das exportações e um ambiente econômico internacional incerto levou ao deslocamento de parte da produção doméstica anteriormente exportada para o mercado interno. Ao mesmo tempo, a demanda interna brasileira possibilita níveis de produção física da indústria nacional em patamares historicamente não observados, sendo que a estrutura da economia doméstica estabelece um crescimento das importações a taxas superiores às da produção. Nota-se, assim, um forte deslocamento entre os crescimentos das exportações e das importações de bens industrializados, proporcionando uma dinâmica deficitária na balança comercial da indústria de transformação. Com efeito, não se pode especificar uma trajetória de desindustrialização corroborada pelo comércio exterior pela simples ponderação do déficit da balança comercial da indústria de transformação.

As séries econômicas utilizadas no exercício estatístico proposto são, basicamente, as apresentadas nas seções anteriores: exportações *quantum* de manufaturados (EXt); importações *quantum* totais (IMt); produção física da indústria de transformação (PROt); câmbio nominal (CA<sub>t</sub>); e atividade econômica (A<sub>Et</sub>). A periodicidade dessas séries é mensal, iniciando em janeiro de 2005 até agosto de 2010. Por sua vez, a A<sub>Et</sub> teve como fonte o Banco Central, sendo utilizada como uma *proxy* da demanda interna. Assim, ao se utilizar a periodicidade mensal, elevam-se os graus de liberdade das estatísticas calculadas, definindo parâmetros mais robustos. É importante salientar que todas as variáveis empregadas sofreram um ajuste sazonal e estão especificadas em logaritmo.

A tabela 1 mostra as estatísticas estimadas para os testes de raiz unitária Aumentado de Dickey-Fuller (ADF) e Zivot-Andrews (ZA)<sup>20</sup>. Esse último teste impõe a presença de uma quebra de nível e/ou de declividade nas séries examinadas. A importância do teste de ZA se faz pela necessidade de controlar os efeitos da crise econômica de 2009. Com isso, é fundamental permitir a especificação de quebra de nível na caracterização das séries testadas.

---

<sup>20</sup> Para maiores detalhes dos testes ADF ver Enders (2004) e do ZA ver Zivot e Andrews (1992).

**Tabela 1 – Estatísticas dos testes de raiz unitária de Dickey-Fuller e Zivot-Andrews – janeiro de 2005 a agosto de 2010**

Dickey-Fuller				Zivot-Andrews		
Série de Dado	Estatística t	VC	Grau de Integração	Estatística t	VC	Grau de Integração
AE (0/0)		1% = -3,53			1% = -5,43	
(2008/10)	-0,594	5% = -2,91	I(1)	-4,322	5% = -4,80	I(1)
EX <sub>t</sub> (3/2)		1% = -3,53			1% = -5,43	
(2008/10)	-0,857	5% = -2,91	I(1)	-4,554	5% = -4,80	I(1)
IM (0/2)		1% = -3,53			1% = -5,43	
(2008/11)	-1,629	5% = -2,91	I(1)	-4,641	5% = -4,80	I(1)
PRO <sub>t</sub> (0/2)		1% = -3,53			1% = -5,43	
(2008/10)	-1,522	5% = -2,91	I(1)	-4,989	5% = -4,80	I(1)
CA (1/1)		1% = -3,53			1% = -5,43	
(2008/9)	-2,0889	5% = -2,91	I(1)	-5,903	5% = -4,80	I(0)

OBS: Os números apresentados ao lado da abreviatura das séries de dados indicam a quantidade de defasagens utilizada na caracterização das séries, considerando, respectivamente, o teste ADF e ZA. Por sua vez, a data representada abaixo dessa abreviatura indica o mês de ocorrência de quebra de nível na série, estabelecido no teste de ZA.

\*Estatísticas calculadas pelos programas Eviews 5.0 e Stata 10.

O teste ADF sugere a não rejeição da hipótese nula da presença de raiz unitária em todas as séries analisadas, especificando um grau de integração igual a 1 para todas as variáveis. Ao mesmo tempo, ao considerar um nível de significância de 5%, rejeita-se a presença de raiz unitária pela estatística de ZA nas séries do CA<sub>t</sub> e da PRO<sub>t</sub>, sendo que, para essa última, a um nível de significância de 1%, não se rejeita a presença de raiz unitária. Impõe-se, então, a necessidade de caracterizar essas séries em 1<sup>a</sup> diferença no exercício estatístico sugerido. Por consequência, a estrutura econométrica proposta fundamenta-se num modelo de correção de erros vetorial (VEC), observando,

essencialmente, os resultados da função impulso-resposta<sup>21;22</sup>. Para a especificidade do modelo VEC proposto, escreve-se seguinte relação<sup>23</sup>:

$$\Delta X_t = \phi X_{t-1} + \sum_{i=1}^{p-1} \Lambda_i \Delta X_{t-i} + \varphi \cdot DU_t + e_t \quad (1)$$

Ou seja, para um conjunto de  $n$  variáveis endógenas  $X_t = (X_{1t}, \dots, X_{nt})'$ , é um vetor ( $nx1$ ) que contém as variáveis endógenas AEt; EXt; IMt; PROt e CAAt;  $\Delta$  é o operador diferença;  $\Lambda_i$  denota uma matriz de coeficientes ( $nxn$ );  $\phi = \alpha \cdot \beta'$  é uma matriz ( $nxn$ ), sendo  $\beta$  uma matriz que tem  $r$  vetores de cointegração com dimensão ( $n \times r$ ) e  $\alpha$  uma matriz de ajustamento, com  $r$  vetores de ajustamento, fixando uma dimensão ( $n \times r$ );  $DU_t$  representa um termo determinístico, uma *dummy* de intervenção imposta nos meses em que se sucederam alterações nos níveis das variáveis endógenas do modelo proposto, e  $\varphi$  um vetor de parâmetros ( $nx1$ )<sup>24</sup>;  $e_t$  especifica os resíduos estimados com média zero e matriz variância-covariância simétrica; por fim,  $p$  especifica o número de defasagens utilizadas, tal que  $i = 1, 2, \dots, p-1$ . É importante salientar que em um sistema de  $n$  variáveis endógenas, haverá no

<sup>21</sup> Esse tipo de modelo estatístico é considerado uma versão ampliada dos modelos caracterizados unicamente por vetores autorregressivos (VAR), modelos lineares em que o número de variáveis e de equações são iguais a  $n$ , ao passo que cada variável é definida pelos seus próprios valores defasados, acrescido pelos valores defasados das  $n-1$  outras variáveis remanescentes. Uma construção estatística do tipo VAR, com variáveis não estacionárias, impõe o imperativo de especificar séries em diferença, omitindo efeitos relevantes. Já modelos econométricos do tipo VEC corrigem esse problema, uma vez que trabalha-se com séries não-estacionárias que apresentam relação de cointegração. Para maiores detalhes sobre modelos VEC ver Juselius (2006).

<sup>22</sup> Segundo Hamilton (1994, p. 572) duas séries ( $y$  e  $x$ ) são cointegradas quando, mesmo que uma quantidade de choques proporcione mudanças permanentes na estrutura da série  $y$ , ainda assim exista uma relação linear de equilíbrio no longo prazo entre as séries  $x$  e  $y$ . Em outras palavras, embora  $x$  e  $y$  sejam não-estacionárias, no longo prazo a distância entre estas duas séries será aproximadamente constante, ou seja, a flutuação conjunta entre  $y$  e  $x$  caracteriza-se por ser um processo estacionário.

<sup>23</sup> Em geral, afirma-se que todas as variáveis incluídas num modelo de cointegração devem ser integradas da mesma ordem. Com efeito, não se poderia incluir na caracterização econométrica variáveis com grau de integração diferentes, caso da série de  $CA_t$  *vis-à-vis* as outras variáveis utilizadas na especificação econométrica proposta. Esse ponto, no entanto, pode ser flexibilizado. Assim, dado que duas séries sejam integradas da mesma ordem, pode-se incluir, em um modelo VEC, séries com ordem de integração menor que essas. Ou seja, visto que o VEC apresenta duas séries  $I(1)$ , não há problema em inserir uma série  $I(0)$  no modelo, pois, ao se alcançar um processo cointegrado entre as duas séries não estacionárias, a adição de uma série estacionária no vetor de correção de erro não causará mudanças significativas nas estatísticas de robustez da regressão [ver Campbell e Perron (1991)].

<sup>24</sup> É importante lembrar que uma alteração no nível de uma determinada série representa uma irregularidade quando se aplica a 1ª diferença nessa série. Assim, especificou intervenções nos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2008.

máximo n-1 vetores de cointegração. Assim o número máximo de relações cointegradas no modelo VEC sugerido será de quatro.

Ao observar a equação (1), nota-se que um modelo de correção de erros explica  $\Delta X_t$ , partindo-se de dois componentes. Um primeiro, relacionado com alterações de curto prazo  $\sum_{i=1}^{p-1} \Lambda_i \Delta X_{t-p}$  e um segundo componente,  $\phi X_{t-1}$ , caracterizando os movimentos de longo prazo. A individualidade do período analisado ainda assinala uma variável de controle,  $DU_t$ , condicionada pelos efeitos da crise financeira global sentidos pela economia brasileira no final de 2008 e no começo de 2009.

A identificação do número de defasagens temporais ou a ordem do modelo econométrico VEC é estabelecida pelos critérios de informação de Akaike (AIC) ou de Schwarz (SBC), além do reconhecimento de que os resíduos estimados não apresentam autocorrelação. Porém, parte-se de um número mínimo de defasagens igual a 2, uma vez que é a quantidade mínima de *lags* para se atingir raízes complexas no sistema de equação considerado. Com efeito, a tabela 2 mostra as estatísticas de AIC, SBC e o teste autocorrelação residual Multiplicador de Lagrange (LM) para um conjunto de defasagens determinado.

**Tabela 2 – Critério de informação de Akaike e Schwarz e teste de autocorrelação residual Multiplicador de Lagrange – janeiro de 2005 a agosto de 2010**

Ordem	2		3		4		5	
	AIC	SBC	AIC	SBC	AIC	SBC	AIC	SBC
	-18,794	-16,433	-19,134	-15,902	-19,457	-15,34	-19,521	-14,503

Teste de Autocorrelação Residual LM								
Ordem	Estatística LM	p-valor						
1ª	39,542	0,0325	37,261	0,0545	17,093	0,8784	33,11	0,1283
2ª	39,224	0,035	26,883	0,3617	35,123	0,086	32,121	0,1545
3ª	31,388	0,1765	26,512	0,3807	20,15	0,7389	25,227	0,4497
4ª	27,987	0,3084	25,894	0,4133	30,985	0,1895	32,269	0,1504
5ª	20,924	0,6968	29,589	0,24	20,886	0,6989	23,496	0,5486

\*Estatísticas calculadas pelo programa Eviews 5.0

Pelo teste de SBC o número ideal de defasagem seria 2, porém, esta ordem do VEC produz resíduos com autocorrelação de 1ª e 2ª ordem,

considerando um nível de significância de 5%. Já pelo critério de AIC definem-se 5 defasagens como a melhor construção, tal que não se detectou autocorrelação nos resíduos estimados. Todavia, a formatação com 4 defasagens não especifica autocorrelação serial nos resíduos calculados e pelo critério de SBC é a melhor formatação. Assim, ao se estabelecer que a utilização de 4 defasagens aumenta os graus de liberdade quando comparado com 5 defasagens, estima-se um VEC de ordem 4 – VEC(4).

Já delimitada a quantidade de defasagem dos componentes endógenos do VEC, é necessário aplicar o teste *Johansen*<sup>25</sup>, com o objetivo de encontrar o número de equações cointegradas, se existirem, dado o modelo proposto. É importante lembrar que o número máximo de equações cointegradas será de 4, como já apontado. A tabela 3 registra o teste de *Johansen*.

**Tabela 3 – Valores estatísticos do teste de cointegração de Johansen para um VEC(4) – janeiro de 2005 a agosto de 2010**

Nº de equações cointegradas	Estatística	VC* - 5%	Estatística	VC* - 5%
	Traço		Máximo-autovalor	
Nenhuma	139,878	69,819	46,083	33,876
≤ 1	93,795	47,856	38,923	27,584
≤ 2	54,87	29,797	26,248	21,131
≤ 3	28,621	15,494	17,544	14,264
≤ 4	11,077	3,841	11,077	3,841

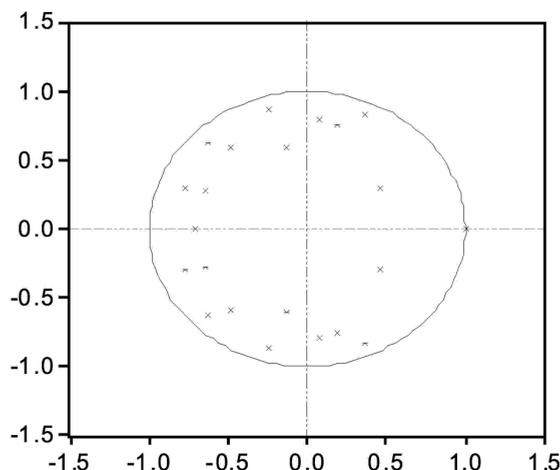
\*Estatísticas calculadas pelo programa Eviews 5.0

Considerando a tabela 3, tem-se que o VEC(4) proposto apresenta quatro equações de cointegração, a um nível de significância de 5% tanto pelo critério de traço quanto pelo critério de máximo-autovalor. Isto é, atinge-se o máximo de equações cointegradas possíveis no modelo econométrico proposto. Segundo *Dickey, Jansen e Thornton* (2007, p. 20), à medida que se eleva o número de equações cointegradas o sistema de equações a ser estimado torna-se mais estável. Ou seja, o sistema econômico estimado é estacionário em um conjunto de possíveis direções. Portanto, o VEC(4), que

<sup>25</sup> Para maiores detalhes ver Johansen e Juselius (1990).

possui as variáveis endógenas AEt; EXt; IMt; PROt e CA<sub>t</sub> e uma variável *dummy* de intervenção, atingiu um grau de estabilidade sensivelmente elevado. Essa hipótese é corroborada pelo gráfico 9.

**Gráfico 9 – Teste de estabilidade do VEC(4) – Raízes inversa do polinômio AR – janeiro de 2005 a agosto de 2010**



\*Estatísticas calculadas pelo programa Eviews 5.0

Nesse sentido, passa-se à análise das estatísticas e às interpretações econômicas dos resultados do Teste de Causalidade de Granger e da Função Impulso-Resposta. O primeiro teste a ser realizado é o Teste de Causalidade de Granger. Esse teste questiona a relação de causa entre, por exemplo,  $x$  e  $y$ . Assim, busca-se mensurar quanto de  $y$  pode ser explicado por seus valores passados e, então, especificar se ao adicionar valores passados de  $x$  haverá uma melhora na explicação de  $y$ . Ou seja, a variável  $x$  causa a variável  $y$  se o valor presente de  $y$  pode ser mais bem previsto pela incorporação de valores passados de  $x$ <sup>26</sup>. A tabela 4 apresenta os resultados do Teste de Causalidade de Granger. É necessário salientar que o número de defasagens aplicada nesse teste foi de 4, a mesma quantidade empregada no VEC(4).

<sup>26</sup> O Teste de Causalidade de Granger utilizado neste trabalho refere-se à relação de curto prazo. Para maiores detalhes ver Carneiro (1997).

**Tabela 4 – Teste de causalidade de Granger para as variáveis endógenas do VEC(4) – janeiro de 2005 a agosto de 2010**

Hipótese Nula	Estatística-F	p-valor
$\Delta$ PRO não causa $\Delta$ AE	0,9472	0,4498
$\Delta$ AE não causa $\Delta$ PRO	1,0495	0,3904
$\Delta$ EX não causa $\Delta$ AE	0,5778	0,6799
$\Delta$ AE não causa $\Delta$ EX	1,7856	0,1451
$\Delta$ IM não causa $\Delta$ AE	1,8034	0,1416
$\Delta$ AE não causa $\Delta$ IM	11,578	0
$\Delta$ CA não causa $\Delta$ AE	6,2591	0,0003
$\Delta$ AE não causa $\Delta$ CA	1,1431	0,3462
$\Delta$ EX não causa $\Delta$ PRO	0,1227	0,9737
$\Delta$ PRO não causa $\Delta$ EX	1,668	0,1707
$\Delta$ IM não causa $\Delta$ PRO	0,9054	0,4674
$\Delta$ PRO não causa $\Delta$ IM	5,1572	0,0014
$\Delta$ CA não causa $\Delta$ PRO	10,681	0
$\Delta$ PRO não causa $\Delta$ CA	0,6769	0,6109
$\Delta$ IM não causa $\Delta$ EX	0,136	0,9683
$\Delta$ EX não causa $\Delta$ IM	0,5992	0,6647
$\Delta$ CA não causa $\Delta$ EX	1,2302	0,3089
$\Delta$ EX não causa $\Delta$ CA	0,1634	0,9556
$\Delta$ CA não causa $\Delta$ IM	6,1806	0,0003
$\Delta$ IM não causa $\Delta$ CA	1,1968	0,3228

\*Estatísticas calculadas pelo programa Eviews 5.0

Um ponto a destacar é a relação que a variável CA tem com as outras variáveis endógenas do VEC(4) estimados. Rejeita-se a hipótese de que as variações em CA não causam, no sentido de Granger, as variações na PRO, nas IM e no AE, não rejeitando, no sentido causal de Granger, quando se toma o inverso dessa relação<sup>27</sup>. Ou seja, o sentido de causa vai das alterações

<sup>27</sup> A partir de agora todas as relações de causalidade são definidas no sentido de Granger. Com isso, omite-se a ênfase de Granger.

no CA<sub>t</sub> em direção às mudanças em PRO<sub>t</sub>, IM<sub>t</sub> e AE<sub>t</sub>. Ademais, ao se estabelecer um nível de significância de 5%, outras relações de causalidade que são estatisticamente significativas envolvem as variáveis AE<sub>t</sub> e PRO<sub>t</sub>. Com efeito, rejeita-se a hipótese de que alterações em AE<sub>t</sub> não causam variações em IM<sub>t</sub> e, também, rejeita-se que as variações em PRO<sub>t</sub> não causam modificações em IM<sub>t</sub>. Assim, duas ideias são colocadas: (1) o nível de atividade da economia brasileira acaba por definir o *quantum* importado; e (2) a hipótese da desindustrialização via comércio exterior estabelece que as IM<sub>t</sub> deslocariam a PRO<sub>t</sub>, e que fortes alterações nas IM<sub>t</sub> estariam causando movimentos da PRO<sub>t</sub>. Porém, pelo teste de causalidade observa-se o sentido inverso, as alterações da PRO<sub>t</sub> causam os movimentos em IM<sub>t</sub>. Com efeito, ao analisar em conjunto as relações de causalidade entre AE<sub>t</sub>, PRO<sub>t</sub> e CA<sub>t</sub> *vis-à-vis* as IM<sub>t</sub>, percebe-se que as mudanças no crescimento econômico e no valor da moeda nacional frente ao dólar estadunidense causam a absorção do Brasil de produtos importados, no período delimitado.

No que tange à relação causal do CA<sub>t</sub> e da PRO<sub>t</sub> frente às EX<sub>t</sub>, ao se considerar um nível de significância de 5%, não se pode definir o sentido de causa evidente. No entanto, na relação entre CA<sub>t</sub> e EX<sub>t</sub>, a probabilidade de não rejeitar que as variações em EX<sub>t</sub> não causam alterações em CA<sub>t</sub> chega a 96%. Essa mesma concepção é identificada na relação entre PRO<sub>t</sub> e EX<sub>t</sub>, onde a probabilidade de não rejeitar a hipótese de que as mudanças em EX<sub>t</sub> não causam alterações em PRO<sub>t</sub> atinge, praticamente, 97%. Assim, definido o comportamento de causalidade, no sentido de Granger, de algumas variáveis do modelo construído, parte-se à análise da função impulso-resposta.

A dinâmica que a função impulso-resposta captura é o comportamento, no interior do sistema de equações estimado, das variáveis endógenas desse sistema, ocorrido um choque exógeno na equação de outra variável endógena. Isto é, dado um impulso em uma determinada variável endógena presente no VEC(4), esta mudança não se restringe somente em uma direção, mas afeta todas as outras variáveis endógenas do modelo através de uma dinâmica de defasagens interna<sup>28</sup>. A função impulso-resposta mostra os efeitos de um choque temporário em 1ª diferença, que, por sua vez, torna-se uma mudança permanente no nível. Assim, é importante conhecer as grandezas dessas mudanças em tempo e em amplitude. Salienta-se, ainda, que o ordenamento

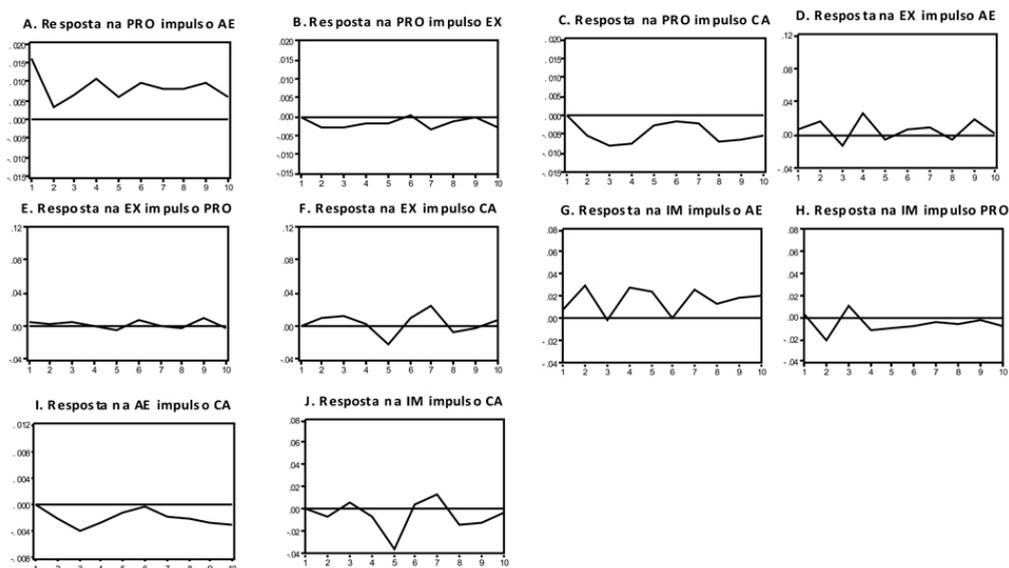
---

<sup>28</sup> Esse impulso é estabelecido pela variação de um desvio padrão no resíduo estimado da equação de uma determinada variável endógena.

das equações de curto prazo irá afetar a função impulso-resposta. Isto é, se ao construir o exercício de impulso-resposta, adicionar-se como primeira equação do sistema as Ext, estar-se-á depositando um peso maior nesta variável *vis-à-vis* os outros componentes endógenos do VEC(4). Todavia, segundo *Pesaran e Shin (1998)*, os resultados do teste de impulso-resposta, formatados tendo como base o impulso generalizado, independem de como as equações das variáveis endógenas estão ordenadas. Com efeito, decidiu-se compor a função impulso-resposta partindo do impulso generalizado.

A partir de um total de 16 funções impulso-resposta, decidiu-se apresentar 10 funções. Essa definição foi pautada pelos testes de causalidade de Granger já caracterizados anteriormente e, nas relações onde não se obteve uma significância estatística pronunciada, optou-se pela demarcação teórica da correspondência de causa. Adicionalmente, priorizou-se, na exposição do conjunto de funções impulso-resposta, a adequação ao objetivo desse trabalho. Com efeito, o gráfico 10 identifica as funções destacadas no VEC(4) estimado.

**Figura 10 – Efeito impulso-resposta sobre variáveis endógenas definidas do VEC(4) – janeiro de 2005 a agosto de 2010**



\*Estatísticas calculadas pelo programa Eviews 5.0

Ao estabelecer uma ordem 4 no VEC estimado, verifica-se um padrão cíclico na função impulso-resposta calculada para a maioria das variáveis endógenas deliberadas. Por conseguinte, é importante notar o comportamento da PROt após um impulso no AEt, e, ao mesmo tempo, o resultado das movimentações das EXt após um choque na PROt e vice-versa. A Figura 4.2 (A) mostra o efeito resposta de uma variação unitária exógena na equação da AEt sobre a PROt. Nesse sentido, uma alteração na AEt resulta em um rápido ajuste da PROt a essa mudança, elevando a produção física de forma duradoura. Por sua vez, um impulso na equação da PROt não especifica uma resposta nas EXt de maneira consistente (Gráfico 10 (E)). Isto é, observa-se um comportamento cíclico das EXt ao redor do seu valor inicial, ensejando um efeito pouco persistente no nível dessa variável. É interessante analisar, também, a resposta, na PROt, a um impulso na expressão das EXt (Gráfico 10 (B)). Com isso, percebe-se que não existe uma alteração expressiva na PROt, tal que se chega num resultado de leve queda nessa variável. Esse resultado pode estar indicando uma dinâmica contra-cíclica das EXt *vis-à-vis* o nível da atividade da economia brasileira. Em síntese, no período considerado, particulariza-se uma resposta vigorosa da PROt às variações de AEt, alterando de maneira permanente o nível desse componente endógeno do VEC(4) estimado. O mesmo resultado não é notado na relação entre PROt e EXt, particularizando a existência de uma priorização da produção nacional para o mercado interno. Por consequência, em situações de expressivo aquecimento da demanda interna essa priorização torna-se mais intensa.

Com respeito à relação entre IMt contra AEt e PROt, onde a relação de causalidade atingida, no sentido de Granger, é das duas últimas para a primeira, tem-se que um impulso na AEt identifica uma resposta nas IMt definindo um padrão cíclico. Todavia, a partir do 9º mês, estabelece-se uma alteração positiva permanente nessa variável. Já uma variação na PROt não induz a uma mudança consistente no IMt, ao passo que já no 4º mês especifica-se um desenho de estabilidade na dinâmica dessa variável, apontando para uma ligeira queda no seu valor. Isto é, apreende-se que a AEt é a variável macroeconômica chave na definição das IMt da economia brasileira. Assim, tem-se como hipótese que as alterações na AEt especificam uma elevação tanto na PROt quanto nas IMt, porém, ao se observar o efeito acumulado nessas duas variáveis, a taxa de crescimento da IMt é superior (Gráfico 10 (A) e (G)), como já ressaltado na seção anterior.

É importante explicitar os resultados da função impulso-resposta do CA<sub>t</sub> sobre IM<sub>t</sub>, EX<sub>t</sub>, PRO<sub>t</sub> e AE<sub>t</sub>, lembrando que a relação causal identificada, no sentido de Granger, foi do CA<sub>t</sub> para as outras variáveis. Não se encontrou resposta significativa nas EX<sub>t</sub> após impulso no CA<sub>t</sub> (Gráfico 10 (F)), observando-se uma dinâmica oscilatória nessa variável sem a definição de alteração permanente. Não obstante esse efeito, individualiza-se um resultado acumulado positivo nas EX<sub>t</sub>. As variações nas IM<sub>t</sub> relacionadas a um choque no CA<sub>t</sub> são mais expressivas que as individualizadas nas EX<sub>t</sub>, derivando uma queda na primeira variável. Por fim, caracterizam-se respostas similares na PRO<sub>t</sub> e na AE<sub>t</sub>, oriundas de um impulso no CA<sub>t</sub>. Define-se, com isso, uma queda nesses dois componentes endógenos do VEC(4), sendo que esse resultado torna-se estável, não proporcionando um retorno ao valor inicial de AE<sub>t</sub> e PRO<sub>t</sub>. Ou seja, uma depreciação da moeda nacional frente ao dólar estadunidense causaria uma queda na AE<sub>t</sub> e na PRO<sub>t</sub>. Esse comportamento da função impulso-resposta é explicado pelo período econômico analisado. De certa forma, o período de maior estresse econômico no Brasil foi resultado de eventos externos ao ambiente doméstico. Por consequência, a CA<sub>t</sub> acaba por absorver, num primeiro momento, o ambiente desfavorável da economia internacional, seguindo, depois, os efeitos na AE<sub>t</sub> e na PRO<sub>t</sub>. Por isso, acredita-se que as funções impulso-resposta dessas duas variáveis são explicadas mais pela crise econômica de 2009 do que por uma alteração no CA<sub>t</sub>.

De modo geral, percebe-se que as respostas da PRO<sub>t</sub> às inovações na AE<sub>t</sub> são muito mais consistentes que as obtidas após um impulso nas EX<sub>t</sub>, onde as alterações na AE<sub>t</sub> resultam em uma mudança positiva do patamar da PRO<sub>t</sub> permanentemente. Por outro lado, um impulso nas EX<sub>t</sub> origina uma suave diminuição na PRO<sub>t</sub> e um choque nesse último componente do VEC(4) induz a uma pequena modificação nas EX<sub>t</sub>. Ao mesmo tempo, definiu-se que a elevação da AE<sub>t</sub> gera um efeito positivo duradouro e definitivo nas IM<sub>t</sub>, sendo que uma depreciação do Real frente ao dólar estadunidense acarreta uma queda no valor acumulado das IM<sub>t</sub>, não definindo uma alteração prolongada nessa variável. Com isso, não se pode descartar que a elevação da AE<sub>t</sub> no Brasil ocasione o deslocamento da PRO<sub>t</sub>, que antes era voltada para o mercado externo, em direção à economia doméstica. Adicionalmente, esse aquecimento da AE<sub>t</sub> estabelece uma modificação muito mais robusta que as inovações no CA<sub>t</sub> sobre IM<sub>t</sub>. Essa dinâmica delibera um aprofundamento da tendência deficitária na balança comercial da indústria de

transformação, uma queda no coeficiente de exportação e um aumento do índice de penetração das importações, haja vista uma desaceleração na EXt e uma forte taxa de crescimento das IMt. Com isso, torna-se arriscado concluir pela desindustrialização via comércio exterior apenas pela observação do déficit da balança comercial da indústria de transformação.

Uma forma alternativa e mais simplificada de representar a relação entre as variáveis endógenas que compõem o VEC(4) é a caracterização dos coeficientes de correlação de Pearson e Parcial dessas variáveis. O coeficiente de correlação de Pearson especifica o grau de relação linear entre duas variáveis aleatórias (rxy). Já o coeficiente de correlação Parcial é a medida de correlação entre duas variáveis aleatórias, descontado o efeito que uma terceira variável possa provocar sobre elas (rxy,z). Com efeito, o cômputo da medida de correlação Parcial é definido ao se controlar a variável CA<sub>t</sub>, uma vez que, como apontado pelo teste de causalidade de Granger, não foi possível rejeitar que essa variável cause as variações em outras três variáveis utilizadas nesse exercício, estabelecendo uma “quase” exogeneidade. Ademais, os coeficientes de correlação Parcial que envolverem CA<sub>t</sub> controla-se a AE<sub>t</sub>, sendo que essa medida entre CA<sub>t</sub> e AE<sub>t</sub> é caracterizada apenas pela correlação de Pearson. A tabela 5 apresenta os coeficientes de correlação calculados.

**Tabela 4 – Coeficientes de correlação de Pearson entre as variáveis do VEC(4)**

Coeficiente de Correlação - Pearson										
	Ext		AEt		IMt		CA <sub>t</sub>		PRO <sub>t</sub>	
	r	Sig	r	sig	r	sig	r	sig	r	sig
Ext	1	-								
AEt	-0,51	0	1	-						
IMt	-0,21	0,08	0,91	0	1	-				
CA <sub>t</sub>	0,12	0,33	-0,81	0	-0,8	0	1	-		
PRO <sub>t</sub>	0,02	0,83	0,79	0	0,86	0,00	-0,87	0	1	-
Coeficiente de Correlação - Parcial										
	Ext		AEt		IMt		CA <sub>t</sub>		PRO <sub>t</sub>	
	r	Sig	r	sig	r	sig	r	sig	r	sig
Ext	1	-								
AEt	-0,72	0	1	-						
IMt	-0,19	0,12	0,75	0	1	-				
CA <sub>t</sub>	-0,59	0	-	-	-0,22	0,07	1	-		
PRO <sub>t</sub>	0,27	0,03	0,29	0,02	0,54	0	-0,64	0	1	-

\*Estatísticas calculadas pelo programa SPSS 17.0

Ao avaliar as estatísticas de correlação apresentadas na tabela anterior, evidenciam-se resultados coerentes com as funções impulso-resposta definidas no VEC(4). Percebe-se um expressivo relacionamento positivo entre IMt e AEt, pelas duas medidas de correlação. Nessa mesma direção, é caracterizada a correlação entre PROt e IMt, atingindo coeficientes positivos e superiores a 0,50. Já a correspondência entre AEt e PROt especificou uma métrica menor que a alcançada entre AEt e IMt. Assim, de certa forma, confirmam-se os movimentos da função impulso-resposta, indicando que o crescimento do mercado interno no Brasil produz uma taxa de expansão maior nas IMt quando comparada ao efeito sobre a PROt. Outro resultado próximo ao encontrado pela função impulso-resposta do VEC(4) foi a relação entre CAAt e os componentes da balança comercial analisados, EXt e IMt. O rCAEX foi rejeitado estatisticamente, sendo que rCAEX, AE alcançou um sinal negativo, possivelmente reflexo dos choques exógenos absorvidos pela economia brasileira, provocados pela crise internacional, e sua dinâmica de reação das variáveis econômicas, movimento já comentado anteriormente. Não obstante essa relação inversa identificada no rCAEX, AE, lembra-se que a resposta de EXt após um impulso em CAAt não estabelecia uma alteração de patamar consistente em EXt. Por sua vez, os valores calculados de rCAIM e rCAIM, AE apresentaram o sinal convencional, individualizando a mesma relação da função impulso-resposta.

Há que se destacar o resultado do relacionamento entre AEt e EXt. Tanto pela correlação de Pearson, quanto pelo método da correlação Parcial, conclui-se por uma relação inversa entre esses componentes macroeconômicos, tal que o valor desses coeficientes é relativamente alto. Com efeito, é caracterizada uma espécie de relação contra-cíclica entre AEt e EXt. Ao mesmo tempo, a resposta das EXt a partir de um impulso na AEt (Gráfico 10 (D)) individualizou um movimento de flutuação em torno de valor inicial das EXt, não estabelecendo uma alteração constante no patamar dessa variável. Esses resultados estatísticos ratificam a dificuldade em afirmar, com segurança, a existência de uma dinâmica de desindustrialização ocasionada pelo comércio exterior. Isso porque, o exercício de cômputo da função impulso-resposta estabeleceu uma resposta maior nas IMt, inclusive com mudança de patamar, quando confrontada com as respostas nas EXt às inovações na AEt. Ademais, ao individualizar os coeficientes de correlação entre essas variáveis, chega-se uma relação positiva entre IMt e AEt e a uma relação negativa entre esse último agregado

e as EXt. Consequentemente, um aumento de AEt pressiona o saldo da balança comercial da indústria de transformação a partir de uma queda das EXt e um crescimento das IMt, e como já observado anteriormente, sem queda na PROt. Assim, não se pode assegurar que exista uma dinâmica de substituição da produção nacional pelos bens importados, evidenciada no saldo comercial da balança de indústria de transformação.

Enfim, a ampliação do mercado doméstico do Brasil associada a uma rentabilidade baixa e às incertezas no comércio internacional parece estar impondo à indústria nacional a necessidade de direcionar parcela maior da sua produção para atender à demanda interna<sup>29</sup>. Por isso, a partir de 2007, contempla-se uma tendência de queda duradoura no coeficiente de exportação da indústria de transformação sem alimentos e bebidas (IT-AB), o que perdura até 2010. Por sua vez, praticamente no mesmo período, terceiro trimestre de 2006, caracteriza-se uma alteração de estável para decrescente na tendência estimada do saldo comercial da IT-AB. Isto é, uma parcela do déficit comercial da IT-AB é explicada pela opção das empresas em se voltarem mais para o mercado interno. Por esse motivo, pressupõe-se aqui que a simples especificação desse saldo comercial não é condição suficiente para elucidar a existência de uma trajetória de desindustrialização via comércio exterior. Adicionalmente, essas condições favoráveis de expansão da demanda interna e estabilidade de preços não foram observadas no Brasil desde a abertura comercial ocorrida no início dos anos 1990. A conjuntura propícia de crescimento da renda doméstica, por sua vez, pressiona positivamente as taxas de crescimento dos bens importados, identificada na elevação do índice de penetração da IT-AB, principalmente após 2010. O crescimento das importações a taxas superiores às da produção segue o padrão estrutural da economia nacional, tal que não foram identificadas alterações nesse padrão na fase recente de crescimento econômico. Ao contrário, percebeu-se que a indústria nacional reagiu de forma positiva, quando comparada ao período imediatamente seguinte à abertura comercial.

O robusto e constante crescimento da demanda interna elevou a produção e a utilização da capacidade instalada da indústria doméstica a

---

<sup>29</sup> A questão da tendência de deterioração das contas externas nos ciclos de expansão da demanda doméstica, caracterizando um padrão anticíclico dos saldos comerciais, tem sido um tema central na análise da evolução da economia brasileira. Ver, por exemplo, Carneiro (2002), Michel e Carvalho (2009), Bresser-Pereira (2010) e IPEA (2010).

níveis não observados historicamente. Esse desempenho positivo definiu a necessidade de ampliação da capacidade instalada da indústria, causando um aumento da importação de bens de capital, especialmente em 2010. Com efeito, um dos fatores de elevação do coeficiente de penetração de importações da IT-AB, nesse ano, foi a significativa importação de bens de investimento feita pelas empresas brasileiras. Ao mesmo tempo, a produção da indústria nacional de bens de capital também acaba por crescer a taxas recordes, atingindo marcas de produção não contempladas nos últimos 25 anos e operando em condições próximas do pleno emprego desde o terceiro trimestre de 2006.

Assim, quando se observa o coeficiente de exportações, o índice de penetração das importações, a demanda interna, a produção industrial, a utilização da capacidade instalada da indústria e o índice de *quantum* das exportações e das importações brasileiras – e não somente o saldo comercial da IT-AB com o exterior – não se pode afirmar, sem qualquer dúvida, que esteja em curso um processo de desindustrialização na economia brasileira, proporcionada pelo comércio exterior. Também não se pode descartar tal risco no futuro. Portanto, após essa trajetória de taxas de crescimento historicamente elevadas da produção nacional, torna-se necessário monitorar o comportamento dos coeficientes de orientação externa da indústria nacional no decorrer do período de acomodação do nível da atividade doméstica.

Não obstante o movimento não evidente de desindustrialização na IT-AB, alguns subsetores da economia brasileira merecem especial atenção, especialmente os subsetores têxteis e de vestuário/confecções. Ao se comparar a produção desse último subsetor, entre janeiro-agosto de 2004 e o mesmo período de 2010, encontra-se uma taxa de crescimento aproximadamente nula. Ou seja, após seis anos, o montante produzido pelo subsetor de vestuário/confecções no Brasil é praticamente o mesmo. Por sua vez, o índice de penetração de importações passou de 4,8%, em 2005 para 11%, nos oito primeiros meses de 2010, sendo que essa taxa se alterou paulatinamente, sem grandes mudanças em 2010. Já a produção do subsetor têxtil, entre janeiro-agosto de 2004 e o mesmo período em 2010, cresceu apenas 2,5%, ao passo que o índice de penetração de importações desse subsetor atingiu, nos idênticos meses de 2010, um valor de 19,1%, saindo de um percentual de 10,1 em 2005.

Cabe, ainda, alertar para a significativa queda no coeficiente de exportações da IT-AB. Faz-se importante a elaboração de políticas públicas

voltadas para elevar a participação das exportações na produção da indústria brasileira. Isso porque, conforme explanação anterior, uma parcela do déficit da balança comercial da IT-AB é causada pela queda no coeficiente de exportação da indústria nacional. Nesse sentido, Rowthorn e Wells (1987, p. 37) alertam que a razão entre as exportações líquidas de manufaturas e o PIB é mais importante que a relação entre emprego industrial e emprego total da economia, quando se identifica uma trajetória de desindustrialização. Ou seja, se o objetivo é elevar o coeficiente de exportações da IT e não apenas o valor exportado dessa indústria, é fundamental a adoção de medidas voltadas para alterações estruturais na economia brasileira. Assim, um simples movimento de retração direta ou indireta das importações não elimina o risco de desindustrialização via comércio exterior em um futuro próximo.

### **Considerações Finais**

O presente artigo teve como objetivo observar a marcha do saldo comercial brasileiro no contexto de recuperação de maior dinamismo da economia brasileira nesta primeira década do século XXI. Para tanto, partiu-se de um breve resgate sobre o tema do crescimento com restrição externa na experiência brasileira. Em vários momentos do processo de modernização produtiva do Brasil, os ciclos de aceleração do crescimento vieram acompanhados de deterioração das contas externas. A elevada elasticidade das importações e a tendência de direcionamento da produção industrial para o mercado doméstico interagem no sentido de deteriorar a balança comercial, especialmente no segmento de manufaturas. Entre 2004 e 2008, verificou-se intensificação da expansão da demanda doméstica, em seus diversos componentes, e deterioração crescente dos saldos comerciais. A balança comercial de produtos manufaturados tornou-se deficitária. Nesse contexto, ampliou-se o debate em torno dos riscos de desindustrialização. Nossa análise procurou contribuir com evidências originais, a partir de um amplo conjunto de evidências empíricas e testes econométricos.

Nossas principais conclusões foram: (i) há fortes indícios de que o período recente reproduziu o quadro de aceleração do crescimento com deterioração da balança comercial em função da estratégia privada de direcionamento da produção industrial para o mercado interno; e (ii) não encontramos evidências suficientemente robustas de que o comércio internacional esteja induzindo a um processo de desindustrialização. Vale dizer, o principal problema detectado

não é o aumento do índice de penetração das importações, mas sim a queda nos coeficientes de exportação. Tais constatações não afastam o risco da desindustrialização no futuro, nos termos sugeridos por Oreiro e Feijó (2010) e Bresser-Pereira (2010b), dentre outros.

Ademais, constatou-se uma diminuição no superávit da tendência estimada do saldo da balança comercial total, sendo que não se pode esperar, a curto prazo, o surgimento de grandes déficits nessa balança. Essa afirmação está ancorada na alteração da estrutura da balança comercial total do Brasil com o exterior, principalmente a partir de 2002. Percebeu-se uma mudança significativa no comportamento da sazonalidade desse agregado, proporcionada, principalmente, pelas vendas de bens intensivos em recursos naturais ao mercado chinês e pela escalada da elevação dos preços das *commodities* no mercado internacional. Com isso, observou-se que, nos primeiros nove meses de 2010, os preços das *commodities* no mercado internacional (exceto petróleo) já são maiores que os valores atingidos no mesmo período de 2007, ano imediatamente anterior aos efeitos da crise econômica internacional. Igualmente, há uma expectativa de que a China continue em um movimento de crescimento econômico acima de 8,0% ao ano. Ademais, o valor da tendência estimada do saldo da balança comercial após a crise econômica de 2009 é superior ao valor estimado no início dos anos 1990. Não é provável, portanto, a geração de elevados déficits na balança comercial brasileira no futuro próximo.

No que tange à tendência estimada do saldo da IT-AB e, também, da IT, observa-se que a situação, nesses dois casos, difere da trajetória geral da tendência estimada do saldo comercial total do Brasil. Distingue-se um movimento deficitário na tendência estimada do saldo comercial da IT-AB e da IT. É com base nessa conjuntura que alguns analistas apontam para um processo de desindustrialização no Brasil pelo comércio exterior. Acredita-se, no entanto, que a existência de uma tendência deficitária na balança comercial da IT-AB não implica uma trajetória de desindustrialização via comércio exterior. Com a intenção de verificar a hipótese citada, calculam-se os coeficientes de orientação externa da indústria nacional – coeficiente de exportação e índice de penetração das importações – considerando a agregação setorial da IT-AB. De modo geral, não se aponta para um crescimento robusto do índice de penetração das importações até 2007, sendo que a elevação desse índice torna-se vigorosa a partir de 2010. Ao mesmo tempo, o coeficiente de exportações dos setores analisados entra em

uma tendência de decréscimo a partir de 2007, apenas um trimestre depois da alteração da tendência do saldo da balança comercial da IT-AB de estável para deficitária, identificando que um dos determinantes da elevação do déficit comercial da IT-AB é a queda no coeficiente de exportação desses setores.

Assim, a análise conjunta da dinâmica dos coeficientes de orientação externa da indústria nacional e dos desempenhos da demanda interna, da produção industrial, da utilização da capacidade instalada da indústria, do *quantum* importado e exportado pelo Brasil, revela uma acomodação da indústria nacional em ambiente de demanda interna crescente, insegurança na economia internacional e perda de rentabilidade nas exportações. Essa conjuntura acaba por elevar as taxas de crescimento das importações. Porém, sabe-se que o padrão estrutural da economia nacional estabelece que os bens importados crescem mais que a produção nacional em ambiente de aquecimento da demanda doméstica. Não obstante essa estrutura, a produção e a utilização da capacidade instalada da indústria doméstica alcançam níveis historicamente jamais observados. Com efeito, não se pode afirmar, sem qualquer dúvida, que exista uma dinâmica de desindustrialização da economia brasileira causada pelo comércio exterior.

Ademais, são passíveis de atenção os subsetores têxteis e vestuário/confecções, pois apresentam produção praticamente estagnada desde 2004, sendo que o índice de penetração das importações nesses dois setores cresceu de forma contínua entre 2005 e 2010. Além disso, é fundamental observar o movimento dos coeficientes externos da indústria nacional na transição de um ambiente de forte crescimento da demanda interna para uma situação de estabilidade, pois em ambiente de crescimento econômico mais equilibrado, o índice de penetração das importações deve se solidificar em um patamar mais constante. No que tange ao coeficiente de exportações, especificou-se uma significativa queda nesse indicador. Consequentemente, é imprescindível a elaboração de políticas públicas voltadas não só para o aumento das exportações, mas sim, para a elevação da parcela exportada no total produzido pela indústria nacional. Acredita-se, com isso, na possibilidade de reversão da tendência deficitária na balança comercial da IT-AB, mesmo em ambiente de patente elevação da demanda interna. É pouco provável que medidas paliativas, que objetivem diminuir as importações, sejam suficientes para livrar o Brasil do risco de desindustrialização via comércio exterior no futuro. Políticas industriais mais robustas e com foco na inovação tecnológica e na ampliação dos coeficientes de exportação, complementadas pela modernização da

infraestrutura e pela redução das distorções macroeconômicas associadas aos níveis atuais das taxas de câmbio e juros, são complementos essenciais para garantir a manutenção de uma estrutura produtiva diversificada e moderna no futuro.

Por fim, salienta-se que as considerações e conclusões apontadas neste trabalho não esgotam as discussões sobre o tema de desindustrialização devido ao comércio exterior. Entretanto, acredita-se que esse trabalho contribui para elucidar alguns movimentos intrínsecos à indústria nacional e sua relação com o comércio exterior em uma situação de forte aquecimento da demanda doméstica no Brasil após 2005 e, mais especificamente, na crise econômica de 2009.

### **Referências Bibliográficas**

AZEVEDO, A. F. Z. ; PORTUGAL, M. S. Abertura comercial brasileira e instabilidade da demanda de importações. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, 1998.

BACHA, E. L. Crescimento com oferta limitada de divisas: uma reavaliação do modelo de dois hiatos. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, v. 12, n. 2, pç. 285-310, ago. 1982.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (Org.). *A Crise Global e o Brasil*. São Paulo: Editora FGV, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (org.). *Doença holandesa e indústria*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010b.

CANUTO, O.; GIUGALE, M (Editors). *The Day After Tomorrow: a handbook on the future of economic policy in the developing world*. Washington, DC: The World Bank, 2010.

CARNEIRO, F. G. A metodologia dos testes de causalidade em economia. Brasília: Departamento de Economia, UnB, Série Textos Didáticos n. 20, 1997.

CARNEIRO, R. M. Crise, estagnação e hiperinflação. (A economia brasileira nos anos 80). Tese de Doutorado. Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1991.

CARNEIRO, R. M. Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Fundação da Editora UNESP (FEU), 2002.

CASTRO, A. B. Ajustamento x transformação. A economia brasileira de 1974 a 1984. In: CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA - CEPAL. *Growth disequilibrium and disparities: interpretation of the process of economic development*. In: \_\_\_\_\_. *Economic survey of Latin America*. New York: United Nations, 1949.

COMMANDEUR, J. J. F.; KOOPMAN, S. J. *Practical Econometrics: an introduction to state space time series analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

DECOMTEC – FIESP. Análise da penetração das importações chinesas no mercado brasileiro. São Paulo: abr.2010. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/competitividade/>>. Acesso em: jul. 2010.

DELFIM NETTO, A.. Meio século de economia brasileira: desenvolvimento e restrição externa. In: GIAMBIAGI, F. et al. *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

DICKEY, D. A; JANSEN, D. W; THORNTON, D. L. A primer on cointegration with an application to money and income. IN: RAO, B. B. *Cointegration for the applied economist*. New York, Palgrave Macmillan, 2<sup>o</sup> edição, 2007.

ENDERS, W. *Applied Econometric Time Series*. New York: John Wiley & Sons. Second Edition, 2004.

FLIGENSPAN, F. B. *O Comércio Externo da Indústria Brasileira 1999-2005*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Economia, UFRGS, Porto Alegre, 2009.

GROSS, B. *On the "Course" to a New Normal*. Investment Outlook, September. PIMCO, 2009. (<http://www.pimco.com/LeftNav/Featured+Market+Commentary/IO/2009/Gross+Sept+On+the+Course+to+a+New+Normal.htm>, acesso em fevereiro de 2010).

HAMILTON, J. D. *Time Series Analysis*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

HARVEY, A. C. *Forecasting, Structural Time Series Models and the Kalman Filter*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

IGLESIAS, R. Baixo Dinamismo das Exportações de Produtos Industrializados ou Baixo Crescimento da Produção Industrial? Algumas mudanças no desempenho das exportações. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, FUNCEX, n. 67, p. 1-21, abr./jun. 2001.

IPEA. *O Brasil em 4 Décadas. Texto para Discussão*, n. 1.500. Brasília, DF: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2010.

JOHANSEN, S; JUSELIUS, K. Maximum likelihood estimation and inference on cointegration with applications to demand for money. *Oxford Bulletin of Economics Statistics*, v. 52, n. 2, pp. 169-210, 1990.

JUSELIUS, K. *The Cointegrated VAR Model*. New York: Oxford University Press, 2006

LEVY, P. M.; SERRA, M. I. F. Coeficientes de importação e exportação na indústria. *Boletim de Conjuntura, IPEA*, Rio de Janeiro, n. 58, jul/ago. 2002.

MARKWALD, R. Balança Comercial e Dívida Externa. *Revista da ANPEC*, ano X, n. 12, pp. 9-11, dez. 1987.

MICHEL, R., CARVALHO, L. (Orgs.). *Crescimento Econômico: setor externo e inflação*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2009.

MOREIRA, M. M.; PUGA, F.P. Coeficiente de Comércio em 2000: o desafio externo. Nota técnica AP/DEPEC nº 04/2001. Rio de Janeiro: BNDES, maio 2001.

NASSIF, A. Há evidências de desindustrialização no Brasil? Revista de Economia Política, vol. 28, nº 1 (109), pp. 72-96, Janeiro-Março, 2008.

OREIRO, J. L., FEIJÓ, C. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. Revista de Economia Política, v. 30, nº 2 (118), pp. 219-232, abr/jun. 2010.

PESARAN, M. H; SHIN, Y. Generalized impulse response analysis in linear multivariate models. Economics Letters, Vol. 58, pp. 17-29, 1998.

PREBISCH, R. *The Economic Development of Latin America and Some of its Principal Problems*. CEPAL, 1949.

PREBISCH, R. *Theoretical and Practical Problems of Economic Growth*. United Nations, 1951.

RIBEIRO, F.; MARKWALD, R. A balança comercial sob o regime de câmbio flutuante. In: BARROS, O.; GIAMBIAGI, F. (orgs.). *Brasil Globalizado: o Brasil em um mundo surpreendente*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

RODRIGUEZ, O. *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo Veinteuno, 1981.

ROWTHORN, R. E.; WELLS, J. R. *De-industrialization and Foreign Trade*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

ROWTHORN, R; RAMASWANY, R. *Growth, Trade and Deindustrialization*. IMF Staff Papers, v. 46, n.1. Washington, DC: International Monetary Fund, 1999.

SANT'ANNA, A. A. et al. Redistribuição de Renda e a Recuperação do Mercado de Trabalho Brasileiro. *Visão do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: BNDES, n. 85, set. 2010.

SANTOS, A. M. R.; SOUSA, E. A.; TEJADA, C. A. O.; JACINTO, P. A. Elasticidade-Preço das Exportações e Importações: uma abordagem através de dados em painel para os estados do Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS, 7. São Paulo, 2009.

SOUZA, M. Liberação, Importações e Crescimento Econômico na América Latina. 2007. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SPENCE, M. *Emerging Financial Markets after the Global Financial Crisis*. PIMCO Viewpoints, August. PIMCO, 2009. (<http://www.pimco.com/LeftNav/Viewpoints/2009/Emerging+Financial+Markets+Spence+August.htm>: acesso em fevereiro de 2010).

TARGETTI, F. *Kaldor's Contribution to Development Economics*. 2005. Disponível em <http://www.ferdinandotargetti.it/pens.htm>. Acesso em 6 mar. 2008.

TARGETTI, F. Nicholas Kaldor. *The Economics and Politics of Capitalism as a Dynamic System*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, M. C. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 7ª ed, 1978.

THIRLWALL, A. The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, n. 128, pp. 45-53, mar. 1979.

WORLD BANK. *Global Economic Prospects 2009: commodities at the crossroads*. Washington, DC: The World Bank, 2009.

ZINI, Jr. As funções de exportações e importações para o Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 28, n. 3, dez. 1988.

ZIVOT, E., ANDREWS, D.W.K. Further Evidence on the Great Crash, the Oil-Price Shock, and the Unit-Root Hypothesis. *Journal of Business and Economic Statistics*, vol. 10, nº 3, p. 251-270, 1992.



# Estudo das estratégias adotadas no agronegócio da soja do Paraguai

*Maykell Leite da Costa\**

*Rúbia Strassburger\*\**

*Marcos Alves dos Reys\*\*\**

*Andrea Cristina Dörr\*\*\*\**

## Resumo

O presente trabalho é resultado de uma pesquisa realizada na região de Alto Paraná, Paraguai, a qual é a principal zona produtora de grãos do país. Essa pesquisa se deu devido à grande importância sócioeconômica do Complexo Soja para o Paraguai e pela representatividade que o país vem conquistando no mercado internacional da oleaginosa. Dessa forma, o trabalho analisou as estratégias adotadas pelos principais agentes que participam do Complexo Agroindustrial da Soja para exportação na região e procurou apontar, através de uma análise de cenário, os principais desafios e as oportunidades do setor agroindustrial em questão. A pesquisa, que foi realizada no primeiro semestre de 2010, teve sua metodologia baseada em revisão bibliográfica e aplicação de questionários semiestruturados *in loco* junto a produtores rurais, revendedores de insumos, cooperativas, instituições de crédito, transportadores e *trading companies*. Em seguida, os dados foram

---

\* Mestrando em Extensão Rural – email: maykellcosta@gmail.com.

\*\* Acadêmica do curso de Ciências Econômicas – email: rubiast@hotmail.com.

\*\*\* Coautor, doutor e professor adjunto do Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural – UFSM – email: m\_reys@hotmail.com.

\*\*\*\* Orientadora, doutora e professora adjunta do Departamento de Ciências Econômicas – UFSM – email: andreadoerr@yahoo.com.br.

analisados e, com base nos resultados, construiu-se um cenário do mercado. A pesquisa proporcionou uma visão sistêmica do setor, apontando os principais agentes envolvidos, relações entre eles, o fluxo de bens e de serviços nas diversas etapas do complexo, e delineamento de cenários. Observou-se também que, devido às peculiaridades da agricultura, o seguro agrícola no país é afetado, tendo altos prêmios e a não cobertura de algumas culturas. Com base nos resultados, afirma-se que as organizações atuantes no Complexo Agroindustrial da Soja na região de Alto Paraná-Paraguai possuem estratégias bem definidas e se organizam de forma eficiente, tanto no que diz respeito à produção agrícola quanto em relação ao fluxo de bens e serviços. Contudo, ainda é preciso melhorar a eficiência dos mecanismos de mitigação dos riscos climáticos. Para isso, uma alternativa seria a atuação mais ativa do setor público, em especial no que se refere aos pequenos e médios agricultores.

**Palavras-chave:** Agronegócios; Mercado internacional da soja; Estratégias.

## **Introdução**

O conceito de complexo agroindustrial (CAI) surge na década de 1950, nos países centrais, como resultado de estudos sobre a participação das atividades agrícolas nas relações intersetoriais, a partir de teorias a respeito destas relações, formuladas por Leontief, como aponta Guimarães (1979). Giarracca (1985) define complexo como “a estrutura de relações entre as distintas etapas que intervêm na elaboração de um bem” e, quando este bem (produto) tem origem na agroindústria, verifica-se a existência de um CAI. Para Goldberg, citado por Bruneau e Imbernon (1980), o sistema agroindustrial é o conjunto da produção e da distribuição de fornecimento para a agricultura, operações de produção ao nível das exportações, como estocagem, transformação e distribuição de produtos agrícolas e de alimentos transformados.

A existência dos CAIs pressupõe, logicamente, a presença de, no mínimo, dois setores integrados – agrícola e industrial, sendo este representado pelas indústrias de insumos e pelas processadoras. Cada CAI pode estar mais ou menos integrado em nível intersetorial, sendo que os CAIs mais completos atuam nas esferas de estocagem, comercialização e transporte de produtos, e até mesmo no financiamento. Já os CAIs incompletos, segundo Silva (1993), apresentam relações exclusivamente à jusante dos produtores rurais. No caso

do Paraguai, o CAI da Soja pode ser considerado do tipo completo, pois a atuação vai desde o financiamento, passando por estocagem, comercialização, transporte e exportação.

Desde a virada do milênio, a soja tornou-se a *commodity* agrícola mais negociada no mercado internacional (USDA, 2007). Em 2005, os grãos movimentaram cerca de 60 milhões de toneladas ou US\$ 17,2 bilhões em importações no mundo. Considerando-se todo o “complexo soja” (incluindo farelo e óleo), esse montante chega a US\$ 32,2 bilhões (Comtrade/ONU, 2007). O êxito da soja está associado aos seus atributos: o grão é rico em proteínas e tem um amplo e balanceado espectro de nutrientes (The Solae Company, 2007). A portabilidade, a facilidade de preparo para o consumo, a longa durabilidade (se devidamente armazenada) e a variedade de subprodutos são outras características positivas da *commodity*.

Tendo em vista a importância sócioeconômica do Complexo Soja para o Paraguai, esta pesquisa objetivou analisar as estratégias adotadas pelos principais agentes que participam do Complexo Agroindustrial da Soja na região de Alto Paraná, Paraguay.

## **Referencial Teórico**

### ***Complexos Agroindustriais***

Os Complexos Agroindustriais (CAIs) representam a nova forma de organização da atividade agrícola depois de sua modernização e industrialização, em que a agricultura passa a ser inter-relacionada com outras atividades, estabelecendo vínculos diretos com a indústria. Segundo Silva (1998), nos CAIs completos, a agricultura está ligada diretamente com a indústria a montante e a jusante, ou seja, relaciona-se com fornecedores de insumos, máquinas e equipamentos e com as agroindústrias processadoras dos seus produtos.

O conceito de Complexo Agroindustrial surgiu a partir dos estudos de Wassily Leontief, que comprovaram empiricamente, através de matrizes, que a agricultura estava se tornando um elemento ligado a um processo produtivo maior, do qual estava cada vez mais dependente. Os métodos de produção estavam se modificando, com a inserção das novas tecnologias, a partir da década de 50, e a agricultura deixava de ser um setor isolado e independente, e passava a fazer parte de um complexo produtivo (Guimarães, 1979).

O processo de modernização da agricultura, conforme aponta Silva (1998), desenvolveu as atividades complementares à produção primária em um ambiente fora dos limites das fazendas. Esse fator levou a agricultura a se ligar vertical e horizontalmente com outros setores. Na integração vertical, aparece o papel fundamental da indústria de insumos, que fornece suprimentos para a agricultura, desde fertilizantes e defensivos químicos até máquinas e equipamentos, dos rudimentares aos sofisticados. Da mesma forma, a agricultura está integrada verticalmente com as indústrias processadoras, já que um produto como a soja raramente sai da propriedade e é destinado diretamente para o consumo sem nenhum tipo de processamento. Também têm grande importância atacadistas e varejistas, que atuam no setor e estabelecem as relações de transação entre os componentes do complexo agroindustrial. Na integração horizontal, destaca-se a relação da agricultura com as indústrias siderúrgica, petrolífera e têxtil.

Além de se relacionar com o setor industrial, a agricultura possui ligações em outros âmbitos, como com empresas de prestação de serviços, bancos, cooperativas, associações e o próprio governo. Zylbersztajn & Neves (2005) estabelecem uma concepção de Sistemas agroindustriais (agroalimentares), enfatizando os elementos fundamentais para a sua análise: os agentes, as relações entre eles, os setores, as organizações de apoio e o ambiente institucional. As configurações dos elementos dentro do complexo agroindustrial dão forma à sua dinâmica e ao estabelecimento das relações entre os agentes envolvidos.

### *Estratégias Competitivas*

A competitividade dentro dos complexos agroindustriais leva os agentes a traçarem estratégias para sua sobrevivência, adaptação e avanços no mercado onde estão inseridos. As estratégias mais comuns no complexo da soja são verticalização das empresas, economias de escala, diversificação da atividade, seguros da lavoura e contratos futuros.

A integração vertical ocorre entre diversos segmentos do complexo agroindustrial da soja. Porter (1999) define a integração vertical como sendo:

a combinação de processos de produção, distribuição, vendas e/ou outros processos tecnologicamente distintos dentro das fronteiras de uma mesma empresa. Isso representa, portanto, uma decisão da empresa no sentido de utilizar

as transações internas ou administrativas em vez de transações de mercado para atingir seus propósitos econômicos.

A decisão de verticalização por parte da empresa visa a diminuir os custos de transações entre duas ou mais etapas do processo produtivo e, desta forma, obter mais retornos. No que se refere às economias de escala, a expansão da capacidade deve ser considerada uma estratégia importante na produção de *commodities*. Nesse tipo de produção, proporções maiores de terras para o plantio, por exemplo, geram diminuição nos custos e aumento no poder de barganha do produtor. O mesmo ocorre no segmento industrial do complexo da soja e com a utilização intensiva de tecnologia. Segundo Porter (1999), a expansão da capacidade pode ter alguns entraves, como é o caso de prazos longos para o retorno dos investimentos, de dependência do comportamento da concorrência e de incertezas quanto à demanda futura. Mesmo assim, a expansão da capacidade pode representar uma decisão estratégica favorável de produção.

Conforme menciona Zylbersztajn (2005), as empresas podem recorrer também à diversificação da produção para expandir o leque de bens ou de serviços oferecidos. A falta de dinamismo dos mercados potenciais de um dado produto pode induzir uma empresa a investimentos em outros mercados e outros produtos. Esse caminho é uma possibilidade muito boa em alguns negócios, para explorar novas oportunidades.

## **Metodologia**

A pesquisa foi realizada através de revisão bibliográfica, análise de dados primários e pesquisas de campo na região de Alto Paraná, Paraguai. No total, foram conduzidas 17 entrevistas, com 5 produtores de soja, 3 revendedores de insumos, uma cooperativa, 3 instituições de crédito, 3 transportadores e 2 *traders*.

Segundo a literatura consultada, de modo geral, o estudo de caso é aplicável quando se deseja obter generalizações analíticas e não estatísticas, que possam contribuir para um certo referencial teórico. A pesquisa por meio de estudos de caso tem sido enquadrada no grupo de métodos denominados qualitativos, que se caracterizam por maior foco na compreensão dos fatos do que propriamente na sua mensuração. Dessa forma, contrasta-se com os

métodos quantitativos, que se preocupam mais em mensurar fenômenos e são aplicados a amostras mais extensas (Lazzarini, 1997).

Para este trabalho, optou-se pela análise de estudos de caso múltiplos, cuja vantagem reside no fato de esses proporcionarem evidências inseridas em diferentes contextos, o que acaba tornando a pesquisa como um todo mais robusta. Entretanto, as principais limitações desses estudos de caso são a subjetividade de análise e a impossibilidade de generalizações das conclusões (Yin, 1989). Gil (1991) destaca que a entrevista é um método inserido no estudo de caso e que apresenta vantagens pelo fato de ser mais adequada para a obtenção das respostas em profundidade. Entretanto, as limitações dessa técnica envolvem custos altos, além da necessidade de ter pessoas treinadas para desenvolvê-la. Outra limitação refere-se às deformações informativas provocadas pelo entrevistador.

## Resultados e Discussão

### *Características do complexo agroindustrial da soja*

Segundo dados da *Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas* (CAPECO) a soja é o principal produto agrícola do país e contribui com grande parte do Produto Interno Bruto (PIB) do Paraguai. O país é o terceiro maior produtor de soja da América do Sul e o sexto maior do mundo (USDA, 2009) (Tabela 1).

**Tabela 1 – Ranking dos produtores mundiais de soja 2008/2009 (em milhões de toneladas)**

EUA	Brasil	Argentina	China	Índia	Paraguai
80.54	57.00	43.80	16.80	10.00	6.50

Fonte: Elaborado com base nos dados do USDA (2009).

Em 2010, foram cultivados mais de 2,5 milhões de hectares de soja no Paraguai, o que corresponde a aumento de mais de 130% nos últimos dez anos (CAPECO, 2010). A produtividade média é de, aproximadamente, 2.700 kg/ha. Segundo dados da CAPECO (2010), o distrito de Alto Paraná

contribui com cerca de 30% da produção do país e possui produtividade média maior que a do restante do Paraguai, chegando a 2.940 kg/ha. Além disso, destaca-se que praticamente a totalidade da soja produzida no Paraguai é cultivada na porção leste do país.

Na média dos últimos cinco anos, cerca de 70% da produção é exportada na forma de grãos (USDA, 2009). Destaca-se, ainda, conforme mostra a Figura 1, que a sojicultura paraguaia possui cerca de 45% da produção de soja geneticamente modificada (INBIO, 2009).

**Figura 1 – Ranking de exportadores mundiais de soja em grão, 2008/2009.**



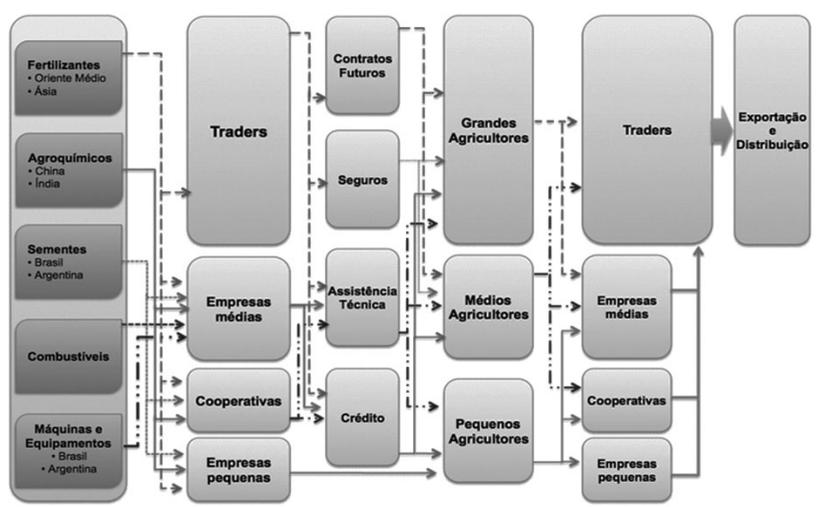
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do USDA (2009).

Os dados da pesquisa apontam que o Paraguai possui vantagens comparativas para a produção de soja. Em sua principal região produtora – o leste do país – as características edafoclimáticas são propícias à sojicultura, o que eleva a produtividade e contribui para uma maior rentabilidade da atividade.

Com base na análise do CAI da Soja do Paraguai, foi possível mapear a cadeia e identificar o fluxo de bens e serviços, desde a entrada no país até a saída da *commodity* soja para exportação. Além de mapear a cadeia, objetivou-se também apontar as operações e agentes-chave dentro da atividade. A Figura 2 apresenta os bens e os serviços presentes no Complexo Soja e os principais agentes envolvidos. Os dados evidenciam que parte dos insumos – bens e serviços – passa pelas *Trading Companies*, as quais

desempenham um papel fundamental no atual modelo de produção de soja do país.

**Figura 2 – Mapa conceitual do Complexo Agroindustrial da Soja na região de Alto Paraná, Paraguai.**



Fonte: Elaborado pelos autores.

### *Análises estratégicas*

Na moderna competição internacional, as empresas concorrem com estratégias globais, envolvendo não apenas o comércio internacional, mas também a eficiência gerencial e logística, o controle de riscos e a capacidade de adaptação ao ambiente econômico. A vantagem competitiva inclui os conceitos de mercados segmentados, produtos diferenciados, diversidades tecnológicas e economias de escala (PORTER, 1999). Alinhados a estas variáveis, os grandes *players* do Complexo Soja do Paraguai estão utilizando diversas estratégias para se tornarem cada vez mais competitivos no mercado. Citam-se alguns exemplos:

- Verticalização das empresas. É o caso de algumas empresas de maior porte e de *traders* que já possuem transportadoras rodoviárias próprias, frotas de barcas para o transporte fluvial, importação direta

- e venda de insumos, construção de fábricas de fertilizantes e construção de fábricas de óleo vegetal;
- Busca por economias de escala como forma de diminuir os custos unitários;
  - Controle de riscos climáticos através do seguro direto das lavouras, sem a necessidade de intermediários;
  - Controle de risco de preços, através de contratos futuros de soja fechados diretamente na Bolsa de Chicago (CME Group). Esse mecanismo de venda futura é utilizado também em larga escala pelos produtores rurais, os quais vendem a futuro contratos referentes aos custos de produção; e
  - Controle de risco cambial através de contratos futuros de dólar.

Com base na análise do Complexo em estudo e das estratégias adotadas pelos agentes envolvidos, pode-se utilizar a metodologia *SWOT* para fazer uma análise de cenário, conforme apresentado na Figura 3.

**Figura 3 – Análise do cenário do Complexo Soja no Paraguai**



Fonte: Dados da pesquisa.

Dentro do cenário analisado, destaca-se a discussão no que tange às ameaças ao setor, em especial sobre os riscos climáticos. Salienta-se que no setor agrícola, além do risco de mercado, existem diversas outras fontes que tornam uma atividade eminentemente arriscada. Por isso, a atividade agrícola

é completamente dependente das condições climáticas, as quais, por sua vez, são consideradas variáveis exógenas.

Extremos climáticos podem causar grandes impactos socioeconômicos às atividades produtivas. Segundo OZAKI (2006), fenômenos climáticos, se considerados catastróficos, apresentam efeitos residuais ou multiplicadores, que podem ter severas consequências espaço-temporais. Ou seja, em estados onde a atividade agrícola representa parte do PIB, a ocorrência da seca pode afetar muitos municípios ao mesmo tempo, resultando em reduções consideráveis do índice. No caso do Paraguai, o PIB é altamente dependente das atividades agrícolas, em especial da soja, e catástrofes climáticas podem causar efeitos residuais e multiplicadores.

Juntamente com o efeito espacial da perda, existe o efeito multiplicador setorial e o efeito temporal do prejuízo. O primeiro ocorre, pois ao afetar o setor agrícola, os prejuízos causados pela seca atingem também, indiretamente, outros setores da economia, como comércio e indústria. O segundo se refere ao fato da persistência do efeito por alguns anos após a ocorrência do evento danoso. Nesse caso, pode-se considerar a estiagem como um choque que será absorvido pela economia nos anos subsequentes.

No contexto de grandes complexos produtivos, o seguro é um dos mecanismos mais eficazes de transferência de risco e de garantia da renda. Entretanto, na agricultura, diversos fatores inibem o pleno funcionamento desse mecanismo. Dentre esses fatores, destaca-se:

1. Fenômenos, como a estiagem, afetam não apenas um produtor, mas vasta extensão territorial e centenas de produtores simultaneamente, de modo que uma das pressuposições básicas de segurabilidade é violada. Para a seguradora, a existência do risco sistêmico pode acarretar em descumprimento de parte de suas obrigações perante o segurado (Miranda e Glauber, 1997).
2. Riscos mais elevados implicam em taxas de prêmio mais altas. Além do elevado risco, os severos problemas de assimetria de informação e riscos generalizados aumentam ainda mais o custo do seguro. Por esse motivo, no seguro agrícola, as taxas são mais elevadas do que em outros ramos de seguro.
3. Em função dos problemas mencionados anteriormente, as seguradoras tendem a operar em regiões e com culturas onde a probabilidade de

ocorrer o sinistro é relativamente mais baixa. Assim, restringem a comercialização dos contratos onde o risco é menor.

Com base no exposto, uma das maiores ameaças ao CAI da soja na região de análise são os riscos climáticos. Assim, os agentes envolvidos procuram traçar estratégias para minimizá-los. Considerando que os principais agentes pelo fomento e organização do Complexo Soja no Paraguai são as *trading companies* e as empresas de maior porte, a pesquisa apontou que a totalidade destas organizações somente concedem crédito, seja em dinheiro ou em insumos, aos produtores que fazem o seguro agrícola de toda a lavoura. Além disso, no Paraguai, não é utilizado seguro público, sendo a totalidade dos contratos fechados com seguradoras independentes e/ou com seguradoras ligadas diretamente às *trading companies*. Verificou-se, também, que no CAI da Soja do Paraguai existem diversos fatores que inibem o pleno funcionamento dos seguros agrícolas, como altas taxas de prêmios e restrição das culturas protegidas.

### **Conclusões**

A pesquisa realizada junto ao Complexo Agroindustrial da Soja na região de Alto Paraná-Paraguai proporcionou uma visão sistêmica do setor, apontando os principais agentes envolvidos, relações entre os agentes, fluxo de bens e serviços nas diversas etapas do complexo e delineamento de cenários. Através desse trabalho, foi possível apontar quais as principais estratégias utilizadas pelos agentes que propiciam maior competitividade ao setor.

Dentre os pontos apresentados na matriz SWOT, a pesquisa se propôs a estudar a questão do risco climático. Verificou-se que a estratégia utilizada pelas organizações para minimizar os riscos é o seguro agrícola, o qual é exigido, obrigatoriamente, dos produtores rurais para que estes consigam acessar o crédito. Destaca-se o fato de que esse crédito é privado, tendo em vista que se verificou a ausência do setor público no financiamento da agricultura no país. Verificou-se, também, que, devido às peculiaridades da agricultura, o seguro agrícola no país é afetado, tendo altos prêmios e a não cobertura de algumas culturas.

Com base nos resultados, afirma-se que as organizações atuantes no Complexo Agroindustrial da Soja na região de Alto Paraná-Paraguai possuem

estratégias bem definidas e se organizam de forma eficiente, tanto para a produção agrícola quanto para o fluxo de bens e serviços. Contudo, ainda é preciso melhorar a eficiência dos mecanismos de mitigação dos riscos climáticos. Para isso, uma alternativa seria a atuação mais ativa do setor público, em especial no que se refere aos pequenos e médios agricultores.

### Referências

BRUNEAU, M. E; IMBERNON J. M. *Le système agro-industriel et l'agriculture contractuelle dans la campagne du Tiers Monde*. In: *L'Éspace Géographique*, n. 3, Paris, 1980. In: ERTHAL, R. Os complexos agroindustriais no Brasil. *Revista geo-paisagem (on line)*. Ano 5, n. 9. 2006. Disponível em <<http://www.feth.ggf.br/complexos.htm>>. Acesso em: 12 de maio de 2010.

CAPECO - *Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas*. Disponível em: <<http://www.capeco.org.py/estadisticas.php>>. Acesso em: 18 de março de 2010.

GIARRACCA, Norma. *Complejos agroindustriales y la subordinación del campesinato. Algunas reflexiones y el caso de los tabacaleros mexicanos*. In: *Estudios Rurales Latinoamericanos*, v. 8. Bogotá. 1985.

GIL, Antônio Carlos N. *Técnicas de pesquisa em economia*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1991. 195p.

GUIMARÃES, Alberto Passos. *A crise agrária brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 345p.

INBIO - INSTITUTO DE BIOTECNOLOGIA AGRÍCOLA. Disponível em: <[http://www.inbio-paraguay.org/interna/que\\_es\\_inbio\\_1.html](http://www.inbio-paraguay.org/interna/que_es_inbio_1.html)>. Acesso em: 18 de março de 2010.

LAZZARINI, Sergio Giovanetti. Estudo de caso para fins de pesquisa: aplicabilidade e aplicações do método. In: FARINA, Elizabeth M. Marcier Q. (Coord.). *Estudo de caso em agrobusiness*. São Paulo: Pioneira, 1997. pp.9-23.

MIRANDA, Mário J.; GLAUBER, Joseph W. *Systemic risk, reinsurance, and the failure of crop insurance markets*. American Journal of Agricultural Economics, v.79, n.1, pp.206-215, Feb. 1997.

OZAKI, Vitor Augusto. O papel do seguro na gestão do risco agrícola e os empecilhos para o seu desenvolvimento. Working paper, Dept. de Economia, Administração e Sociologia. ESALQ/USP, 20p., 2006.

PORTER, Michael E. *Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. 17 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999.

SILVA, José Graziano da. A industrialização e a urbanização da agricultura brasileira. In: "O agrário paulista". Revista da Fundação SEADE, v. 7 (3). São Paulo, 1993.

\_\_\_\_\_, José Graziano da. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. 2 ed. rev. Campinas: UNICAMP, 1996. 211p.

THE SOLAE COMPANY. *Soy essentials*. Disponível em: <<http://www.solae.com.br/soyessentials/soyessentials.html>>. Acesso em: 28 de maio de 2010.

UN – United Nations. *Comtrade*. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/>>. Acesso em: 28 de maio de 2010.

USDA - *Economic Research Service*. – Disponível em: <<http://www.ers.usda.gov/>>. Acesso em: 20 de maio de 2010.

YIN, Robert K. *Case study research, design and methods*. Newbury Park: Sage Publications, 1989.165p.

ZYLBERSZTAJN, Décio.; NEVES, Marcos Fava. *Economia e gestão dos negócios agroalimentares: indústria de alimentos, indústria de insumos, produção agropecuária, distribuição*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005. 428p.



# **Antitruste e protecionismo: A experiência brasileira recente**

*José Tavares de Araujo Jr.<sup>1</sup>*

## **Introdução**

A defesa da concorrência só se tornou um objeto relevante de política pública no Brasil após a aprovação da lei nº 8884/94, que instituiu o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e conferiu poderes ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) para agir como autoridade antitruste independente. Não por acaso, esta lei foi editada em 11 de junho de 1994, duas semanas após a promulgação da lei nº 8880/94, que lançou o Plano Real. De fato, ambos os estatutos fazem parte do conjunto de reformas econômicas implantadas no país naquela década, que incluiu a abertura da economia, a restauração do padrão monetário, a abolição dos controles generalizados de preços, a privatização de empresas estatais e a criação de agências reguladoras em setores de infraestrutura e de utilidade pública.

Em qualquer economia onde vigore o regime de liberdade de preços, o papel do órgão antitruste é preservar o interesse público e promover a eficiência produtiva, coibindo condutas privadas e removendo distorções de mercado que possam impedir a realização destes dois objetivos. Como resumiu Giuliano Amato (1997), o exercício desta função implica um dilema permanente:

---

<sup>1</sup> Diretor do Cindes.

*In a democratic society, there are two bounds that should never be crossed: one beyond which the unlegitimated power of individuals arises, and the other beyond which legitimate public power becomes illegitimate. Where do these two bounds lie? This is the real nub of the dilemma. (p. 3)*

Este artigo discute o desempenho do SBDC nos últimos 15 anos à luz do dilema formulado por Amado. No caso brasileiro, este dilema tem uma configuração peculiar, em virtude da herança advinda de 60 anos de políticas econômicas baseadas em substituição de importações, onde as preocupações com poder de mercado, eficiência produtiva e bem estar do consumidor eram virtualmente ausentes. Assim, a principal dificuldade enfrentada pelo CADE e demais órgãos do SBDC, não tem sido a de punir condutas anticompetitivas do setor privado, mas a de lidar com distorções de mercado criadas por outros órgãos governamentais.

O texto está organizado da seguinte forma. A seção 2 contém um breve histórico do SBDC desde a edição da lei nº 8884/94, apontando seus principais méritos, que são a transparência de procedimentos e o crescente rigor na aplicação das normas antitruste, bem como algumas de suas deficiências, que poderão ser corrigidas através do projeto de lei em discussão no Congresso. A seção 3 mostra que, a despeito da atuação do SBDC, o poder de mercado das firmas que operam em oligopólios importantes, como a indústria automobilística e os produtores de bens intermediários, tem sido preservado através da proteção aduaneira. A seção 4 aborda outros aspectos da interface entre defesa da concorrência e política comercial, com foco nas medidas *antidumping*. Por fim, a seção 5 resume as conclusões do artigo.

### **Breve histórico do SBDC**

Para lidar com o dilema formulado por Amato, a autoridade antitruste precisa cumprir três requisitos básicos: (a) identificar tempestivamente as situações em que o poder de mercado pode ser exercido unilateralmente ou através de condutas concertadas; (b) dispor de instrumentos efetivos para coibir ambos os tipos de condutas; (c) ser capaz de aplicar estes instrumentos de forma expedita e na medida adequada.

A história do SBDC desde 1994 pode ser descrita como um processo de capacitação gradual para o exercício dos requisitos acima. Alguns aspectos deste processo estão registrados nas duas edições do livro *A Revolução do*

*Antitruste no Brasil*, organizadas por César Mattos em 2003 e 2008. A primeira edição mostra que a maioria dos casos julgados pelo CADE até 2002 referiu-se a atos de concentração e que o combate a condutas anticompetitivas ficou em segundo plano. Além disso, as distorções de mercado criadas por falhas de regulação e outras formas de intervenção estatal não foram enfrentadas pelo SBDC neste período. Entretanto, a segunda edição revela que, nos anos seguintes, o CADE teve oportunidade de examinar diversos temas da agenda antitruste contemporânea, tais como: restrições verticais em indústrias de rede, formação de preços em mercados de dois lados, domínio de nichos de mercado em indústrias de alta tecnologia, vínculos de exclusividade entre produtores e revendedores, demanda por bens hedônicos, compartilhamento de rotas entre companhias aéreas, estratégias de predação, etc. Por outro lado, algumas punições exemplares foram aplicadas em casos de cartel e de condutas unilaterais. Por fim, ainda que timidamente, a advocacia da concorrência começou a ser praticada pelo SBDC.

Outro indicador do amadurecimento da autoridade antitruste no Brasil é o livro de Pedro Dutra (2009), que reúne 23 entrevistas com membros do CADE entre 1986 e 2008<sup>2</sup>. Os depoimentos ratificam três aspectos usuais nas análises sobre o estado atual da defesa da concorrência no país<sup>3</sup>. O primeiro diz respeito à irrelevância do CADE no período anterior a 1994, como bem ilustra a seguinte declaração de Mauro Grinberg, que foi conselheiro entre 1986 e 1990. Comentando um dos casos julgados na sua época, ele observa que:

A análise econômica foi muito rudimentar, a análise era quase só jurídica. Não havia um corpo técnico; os conselheiros, eles mesmos, analisavam o ato, praticamente sem apoio administrativo. Eu nem sequer tinha sala no CADE, trabalhava no meu gabinete no Ministério da Fazenda e só ia ao prédio do CADE para as sessões. Nenhum conselheiro tinha sala no CADE; havia uma sala coletiva em que todos ficavam na véspera da sessão. Tudo era muito frugal, o CADE não era convidado para seminários. O próprio Conselho Interministerial de Preços, o

---

<sup>2</sup> Os depoimentos têm um roteiro uniforme, com cinco perguntas ao entrevistado: (a) qual a sua formação? (b) como se deu sua ida para o CADE? (c) como você encontrou o CADE? (d) quais foram os principais casos que você julgou? (e) qual a importância da defesa da concorrência para a sociedade brasileira?

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, os textos reunidos em Reis Velloso (2006).

famigerado CIP, simplesmente ignorava os ofícios do CADE, pedindo preços de produtos e serviços, informações gerais de mercado. A relação do CADE com os órgãos do governo era muito tênue e pouco respeitosa. (p. 20)<sup>4</sup>

O segundo aspecto, reiterado em vários depoimentos, é o de que embora a qualidade técnica das decisões do CADE tenha melhorado rapidamente após a aprovação da lei nº 8884/94, o SBDC não dispõe ainda hoje de recursos humanos e orçamentários compatíveis com suas atribuições. Como notou Afonso Arinos de Melo Franco Neto, que foi conselheiro entre 2001 e 2002, esta deficiência tem sido mitigada através de esforços individuais:

O CADE tinha funcionários responsáveis, embora em número muito reduzido, e, sob uma perspectiva moderna, com uma organização, a meu ver, inadequada. Nos gabinetes, os funcionários funcionavam em torno do Conselheiro, mas de forma independente entre si. Havia muito poucos canais formais de colaboração entre eles. E não havia os recursos materiais necessários; havia pouco material de consulta, não havia coleções de dados, nem meios adequados para procurar informações sobre os mercados. Cada conselheiro trabalhava por conta própria. No que podia, eu me socorria do nosso meio acadêmico: alunos podem nos ajudar a fazer levantamentos de dados ou uma pesquisa; enfim, eu trazia algum trabalho para a vida acadêmica que eu continuava vivendo. Mas, claro, não é o ideal, e sim que o CADE seja dotado dos meios materiais e humanos para trabalhar com facilidade. (p. 138)

O terceiro traço marcante na história do SBDC é a transparência de seu processo decisório. As reuniões do Plenário do CADE são abertas ao público e, desde 2005, transmitidas ao vivo pela internet. Os principais documentos sobre os casos julgados, que incluem os pareceres redigidos pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda, Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça, Ministério Público, Procuradoria do CADE, os votos dos conselheiros e a ementa da decisão estão disponíveis no sítio [www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br). Além de assegurar a

---

<sup>4</sup> Entre 1963 e 1990, o CADE instaurou 117 processos administrativos, dos quais apenas 16 resultaram em condenações, que posteriormente foram suspensas pelo Poder Judiciário. (Farina, 1990) A lei vigente naquela época não conferia poderes ao Conselho para examinar atos de concentração. A irrelevância do órgão chegou ao apogeu entre durante o governo Collor, quando o plenário permaneceu inativo, sem membros nomeados entre março de 1990 e março de 1992.

independência da autoridade antitruste, este procedimento tem outros méritos, como apontou Elizabeth Farina, que presidiu o Conselho entre 2004 e 2008:

A transparência não atende apenas ao dever da publicidade, ela melhora o nível técnico das decisões. O conselheiro sabe que os debates feitos no plenário estão sendo ouvidos por especialistas, pelo público interessado, assim como os advogados também sabem que a sustentação oral deles, os argumentos deles, e dos economistas também, estão sendo expostos, são debatidos. Todos cuidam mais, sabendo que o escrutínio do que fazem é maior. Se se quiser recuperar o áudio da sessão posteriormente, é possível, a qualquer tempo. Não há segredo. Note-se que esse processo ajuda inclusive o processo seletivo no CADE; o pretendente a um cargo no plenário sabe que o que fizer estará exposto ao público. (p. 225)

A transparência tornou-se um procedimento fundamental para conferir respeitabilidade ao SBDC em âmbito nacional e internacional num curto intervalo de tempo<sup>5</sup>. O ponto de partida para a construção desta imagem foi a lei nº 8884/94, que deu ao CADE os instrumentos necessários para introduzir no Brasil os princípios contemporâneos da defesa da concorrência. Esta lei foi uma resposta oportuna ao novo cenário estabelecido no país após a reforma comercial do governo Collor, o Plano Real e o fim dos controles generalizados de preços. No ambiente que vigorou até o final dos anos oitenta, de economia fechada, sem moeda doméstica e preços tabelados, a legislação antitruste estava reduzida, inevitavelmente, a uma formalidade jurídica, como bem ilustrou a patética experiência do CADE entre 1963 e 1992.

Entretanto, além da escassez de pessoal e da elevada rotatividade dos funcionários, o SBDC padece de outras deficiências advindas de pequenas falhas da lei nº 8884/94. A principal delas é o critério de notificação de atos de concentração ao CADE, que obriga o sistema a examinar um número desnecessariamente alto de operações, comprometendo o desempenho das demais funções da autoridade antitruste, relativas à repressão de condutas anticompetitivas e à advocacia da concorrência. Entre 2004 e 2008, o CADE analisou em média 500 atos de concentração por ano, que corresponderam a cerca de 30% do número de operações notificadas às

<sup>5</sup> A imagem internacional do SBDC está bem documentada no trabalho recente da *Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico* (OCDE) que avaliou o estado atual da política de concorrência no Brasil (OCDE, 2010).

autoridades norte-americanas neste período, cuja economia é 10 vezes maior do que a brasileira (Farina, 2009). Para enfrentar esse problema, a SEAE e SDE introduziram, em 2002, um rito sumário que passou a ser aplicado nos casos mais simples. Atualmente, cerca de 80% das operações são analisadas através deste procedimento (Farina e Araújo, 2009).

A combinação entre escassez de pessoal e carga elevada de atribuições deixa o CADE diante do risco permanente de tomar decisões erradas que afetem sua credibilidade. De fato, a experiência internacional contém vários registros de uso indevido da lei antitruste. Nos Estados Unidos, alguns exemplos notáveis foram *Brown Shoe*, *Realemon* e *IBM*<sup>6</sup>. A história do SBDC nos últimos 15 anos não contém eventos similares a estes, apesar de algumas decisões controvertidas, como *Kolynos-Colgate* e *Nestlé-Garoto* (Tavares, 2006). No entanto, existem evidências robustas de que este tipo de risco tem estado sempre presente. Em 9 de abril de 2010, por exemplo, o CADE decidiu, por unanimidade, arquivar o Processo Administrativo nº 08012.007104/2002-98, no qual a Nellitex Indústria Têxtil Lda. acusava a Têxtil J. Serrano de praticar preços predatórios no mercado de tecidos sintéticos de polipropileno, que são usados para estofar móveis de baixo custo. Este processo havia sido instaurado pela SDE em outubro de 2002. Após estudar o caso durante cinco anos e meio, a Secretaria aceitou as alegações da Nellitex, a despeito da impossibilidade deste tipo de conduta numa indústria como a têxtil, onde a tecnologia é difundida e cuja oferta é composta por cerca de quatro mil firmas estabelecidas no país, 700 das

---

<sup>6</sup> O caso *Brown Shoe* foi julgado pela Suprema Corte em 1962, que aceitou os argumentos da Divisão Antitruste do Departamento de Justiça (DOJ) contrários à aquisição da firma *G.R. Kinney Co.* por *Brown Shoe Co.*. Naquele momento, estas empresas detinham, em conjunto, menos de 5% do mercado nacional de sapatos nos Estados Unidos. Este caso tornou-se a referência simbólica do chamado *populismo antitruste* (Bork, 1978; Armentano, 1990). Outro exemplo célebre desta tradição é caso *Realemon*. Em 1974, a *Federal Trade Commission* (FTC) abriu um processo contra a firma *Borden*, que liderava o mercado de suco de limão engarrafado no país com a marca *Realemon*. Para reduzir o suposto poder de mercado de *Borden*, a FTC propôs uma solução absurda, que seria a de permitir que os concorrentes usassem livremente a marca *Realemon*. Entretanto, esta solução não chegou a ser aplicada, porque se tratava de uma violação explícita das leis de proteção à marca (Schmalensee, 1979; Krouse, 1984). No caso da *IBM*, a Divisão Antitruste do DOJ iniciou, em 1967, uma investigação sobre a conduta desta empresa no mercado nacional de computadores. O caso durou 15 anos, consumiu cerca de 17 milhões de dólares de recursos públicos, e foi encerrado em 1982 por falta de provas contra a *IBM*. Como resumiu Lopatka (2000, p. 146): “*United States v. IBM is the greatest waste of resources in the history of antitrust enforcement.*”

quais localizadas no município de Americana, sede da representante. Em junho de 2008, a SDE encaminhou o processo ao CADE, recomendando a condenação da J. Serrano. Nos 21 meses seguintes, os autos foram examinados pela Procuradoria do CADE, Ministério Público e o conselheiro relator. Embora a decisão final tenha sido correta, este caso poderia ter sido encerrado em 2002.

Visando aprimorar a lei nº 8884/94, o presidente Lula encaminhou ao Congresso, em 2005, uma proposta de reestruturação do SBDC que unifica os três órgãos (CADE, SEAE e SDE), estabelece a análise prévia dos atos de concentração, reduz o número de operações a serem submetidas ao CADE, e cria condições para a formação de um quadro de funcionários especializados em normas antitruste. Este projeto, que começou a ser elaborado pelo governo Fernando Henrique Cardoso em 2000, foi aprovado na Câmara de Deputados em dezembro de 2009 com o apoio de todos os partidos, e está sendo examinado pelo Senado neste momento. A eventual aprovação desta reforma marcará o início de uma nova etapa na história do SBDC, na qual o CADE estará habilitado a enfrentar seu principal desafio, que é o de promover a articulação entre a defesa da concorrência e as demais políticas públicas. A complexidade desta tarefa está ilustrada nas próximas seções.

### **Poder de mercado nas indústrias de automóveis e de bens intermediários**

A indústria automobilística é um oligopólio internacional que possui uma capacidade excepcional para extrair benefícios governamentais e influir na negociação de tratados comerciais, conforme atesta a lista de eventos registrados ao longo do século XX. Os exemplos mais notáveis incluem as estratégias de industrialização do Brasil, Argentina e México nas décadas de 50 e 60; o Pacto Canadá–Estados Unidos de 1965; as políticas latino-americanas de promoção de exportações nos anos 70 e 80; o acordo de restrição voluntária de exportações (VER) entre Estados Unidos e Japão de 1981; a recorrente competição entre governos estaduais na oferta de incentivos fiscais, sobretudo nos Estados Unidos, na União Europeia e no Brasil; o protocolo automotivo do Mercosul; etc. Atualmente, com exceção do Japão, onde as tarifas aduaneiras para veículos e autopeças são nulas, e a única restrição à importação são as normas de segurança e de impacto

ambiental, as montadoras continuam a receber algum tipo de apoio governamental em todos os países onde operam.

Devido ao tamanho da indústria e aos seus vínculos intersetoriais, as decisões de investimento feitas pelas montadoras costumam gerar impactos não só no nível de emprego e nas condições de crescimento macroeconômico, mas também no balanço de pagamentos e no ritmo de progresso técnico do país. Como essas cifras podem ser facilmente transformadas em poder político, os fabricantes de automóveis têm sido capazes de manter os privilégios governamentais por longos períodos. Uma ilustração recente deste poder foi a experiência da União Europeia na década de 1990<sup>7</sup>.

Do ponto de vista antitruste, a principal distorção provocada pelos benefícios acima referidos é a de elevar ainda mais o poder de mercado das montadoras, que já contam com a proteção natural das barreiras à entrada que são típicas desta indústria. Além dos custos fixos das instalações produtivas, dos investimentos em P&D, da formação de uma rede nacional de distribuição, manutenção e assistência técnica, um obstáculo crucial que um novo fabricante de veículos enfrenta é o de construir sua reputação num oligopólio internacional cujo dinamismo é centrado na diferenciação de produtos. Isto implica que os gastos iniciais em publicidade institucional e na promoção dos produtos recém-lançados serão bem superiores àqueles despendidos pelas firmas mais antigas. Nos Estados Unidos, por exemplo, os gastos anuais em publicidade da *Ford*, *GM* e *Chrysler*, foram de U\$ 226, U\$ 412 e U\$ 501, respectivamente, por veículo lançado em 1998. Para a *Isuzu*, no entanto, o custo foi de U\$ 1.347, apesar de ser uma montadora japonesa fundada em 1910, mas que só passou a atuar no mercado americano através de produção local em 1981. (Brock, 2001) Estes dados confirmam, precisamente, a definição clássica de barreira à entrada, tal como enunciada por Stigler: “*A barrier to entry may be defined as a cost of producing (at some or every rate of output) which must be borne by a firm which seeks to enter an industry but is not borne by firms already in the industry.*” (1968, p. 67)

---

<sup>7</sup> Com o objetivo de disciplinar os subsídios concedidos pelos Estados-membros à indústria automobilística, a Comissão Europeia editou, em 18.05.89, o “*Community framework on State aid to the motor vehicle industry*”. Entre 1977 e 1987, as montadoras haviam recebido cerca de 26 bilhões de Ecus sob a forma de subsídios nacionais explícitos. Com as novas regras, a Comissão conseguiu reduzir este valor para 5,4 bilhões no período 1989-1996, além de haver tornado mais transparente o processo de concessão dos benefícios. Contudo, durante a década de 90, o protocolo automotivo provocou sérios incidentes políticos entre a Comissão e alguns governos nacionais, como os da Alemanha e Itália, que resistiam à implantação das novas disciplinas (Dancet e Rosenstock, 1996; Tavares, 1998).

No Brasil, a alíquota atual do imposto de importação de veículos é de 35%, que corresponde a uma taxa de proteção efetiva de 180%, a mais alta do país (Castilho e outros, 2009). Este nível de proteção, aliado aos fatores acima referidos, confere às montadoras um poder incontestável para fixar preços no mercado brasileiro. A tabela 1 contém algumas ilustrações deste poder. Estão reunidos ali os preços médios de veículos novos vendidos no Brasil e nos Estados Unidos em junho de 2010, relativos a oito modelos distintos. Quando os veículos não são fabricados no Brasil (Audi, BMW e Mercedes-Benz), a elevação de preços em relação ao mercado norte-americano varia entre 109% e 211%. Entre os demais veículos, a disparidade oscila entre 53% e 115%.

Estes dados mostram que o poder de mercado das montadoras no Brasil é muito superior ao da maioria das empresas cujos atos de concentração sofreram restrições impostas pelo CADE nos últimos anos. A situação típica que costuma dar origem a tais restrições é aquela em que a empresa resultante de uma fusão teria, potencialmente, a capacidade de sustentar uma elevação de preços da ordem de 5% a 15%, durante um período não inferior a dois anos. Para impedir o exercício deste poder de mercado, o CADE pode determinar a alienação de certos ativos ou, eventualmente, vetar a operação. No entanto, desde a edição da lei nº 8884/94, as montadoras vêm extrapolando livremente aqueles parâmetros.

**Tabela 1 – Brasil e Estados Unidos: Preços Médios de Veículos Novos em Junho de 2010**

Modelos	Brasil	Estados Unidos	Diferença de Preços
Audi A3	R\$ 108.621	R\$ 51.923	109%
BMW 135	R\$ 187.220	R\$ 65.085	188%
Mercedes-Benz C-300	R\$ 201.608	R\$ 64.895	211%
Ford Focus	R\$ 58.063	R\$ 32.461	79%
Honda Fit	R\$ 55.060	R\$ 30.701	79%
Hyunday Tucson	R\$ 71.031	R\$ 40.567	75%
Toyota Corolla	R\$ 69.153	R\$ 32.132	115%
Volkswagen Golf	R\$ 57.223	R\$ 37.444	53%

Nota: Taxa de câmbio media em junho: R\$ 1,80/US\$.

Fontes: <[www.fipe.org.br](http://www.fipe.org.br)>; <[www.autosite.com](http://www.autosite.com)>; <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>.

Tal como as montadoras, os fabricantes de bens intermediários também recebem uma proteção aduaneira injustificável. Ainda que as tarifas de importação destes bens sejam aparentemente moderadas, variando entre 10% e 16%, os danos causados à economia brasileira são mais graves. No caso de veículos, a perda de bem estar advinda da proteção está circunscrita às rendas que são extraídas dos consumidores e apropriadas pelas montadoras. Entretanto, no caso de bens intermediários, as barreiras tarifárias oneram as estruturas de custo dos usuários destes bens e, portanto, prejudicam os níveis de eficiência de todo o sistema industrial.

Além disso, há pelo menos três razões adicionais que recomendam cautela na aplicação de tarifas sobre a importação de bens intermediários. A primeira decorre dos obstáculos envolvidos na substituição de insumos locais por similares importados, que geram uma proteção natural aos fabricantes estabelecidos no país, tornando supérflua a tarifa aduaneira. Quando uma firma usa regularmente um fornecedor nacional, que atende às suas necessidades tecnológicas, ela só passará a adquirir o insumo no exterior em situações extremas. Além do risco cambial e dos custos logísticos, a troca de fornecedor frequentemente implica alterações nas rotinas produtivas da empresa, períodos de adaptação às peculiaridades do insumo importado, eventuais mudanças na qualidade do produto final, e incerteza quanto à reação dos consumidores diante das novas características do produto.

Portanto, mesmo quando o similar importado se torna relativamente mais barato, devido, por exemplo, à apreciação cambial durante um período longo, a firma hesitará em promover a substituição. É este fenômeno que explica, em grande medida, a estabilidade dos coeficientes de penetração das importações de bens intermediários no Brasil entre 2000 e 2006, descrita na tabela 2. Neste período, o real valorizou-se em cerca de 40%, mas, mesmo assim, os produtores destes bens conseguiram ampliar, ou pelo menos manter suas posições no mercado doméstico. De fato, dos sete ramos ali mencionados, cinco expandiram suas vendas no país, e o único que sofreu uma queda mínima foi o de produtos siderúrgicos.

**Tabela 2 – Coeficientes de Penetração das Importações de Bens Intermediários**

Indústria	2000	2006
Papel e Celulose	10.2	8.0
Produtos Químicos Orgânicos e Inorgânicos	26.3	23.2
Produtos Químicos Diversos	23.7	23.7
Resinas e Elastômeros	28.0	25.4
Tintas e Vernizes	6.9	5.3
Metais não Ferrosos	23.3	22.7
Produtos Siderúrgicos	7.2	7.7

Fonte: Castilho e outros (2009).

A segunda razão que torna injustificável proteger fabricantes de bens intermediários é a de que, normalmente, eles constituem monopólios ou oligopólios, enquanto que a maioria de seus clientes é formada por indústrias desconcentradas. Esta diferença nos perfis de organização da produção, aliada à reduzida elasticidade de substituição entre insumos nacionais e importados, confere elevado poder de barganha aos produtores de bens intermediários, que pode ser exacerbado com o apoio da proteção aduaneira<sup>8</sup>.

Por fim, a terceira razão é a de que o ritmo de progresso técnico na produção de bens intermediários foi intenso durante a segunda metade do século XX, devido, em parte, a inovações introduzidas por algumas das empresas multinacionais que hoje operam no Brasil. Assim, o único papel da

<sup>8</sup> Um indicador do poder de barganha dos produtores de bens intermediários é a conduta de seus clientes durante as investigações de casos *antidumping*, que têm sido frequentes no Brasil nas duas últimas décadas, como discutiremos na seção 4. Apesar dos prejuízos que estas medidas causam aos compradores destes insumos, não há registro de protestos por parte dos usuários junto ao governo. A explicação para este comportamento tímido tem duas origens. A primeira é a de que, a despeito de eventuais protestos, a maioria das investigações *antidumping* é concluída com a aplicação de sobretaxas alfandegárias. Assim, as manifestações contrárias à medida tendem a ser inócuas. A segunda é a de que as firmas usuárias não irão trocar de fornecedor após a aplicação da medida e, portanto, não estão interessadas em adotar condutas que possam gerar tensões com o provedor doméstico.

tarifa aduaneira neste caso é o de ampliar o poder de mercado que já é conferido naturalmente pela liderança tecnológica.

Ao contrário do que ocorre com as montadoras, que jamais submeteram um ato de concentração ao SBDC, são frequentes as operações envolvendo produtores de bens intermediários. Alguns desses casos ilustram de forma eloquente as dificuldades que são criadas à atuação do CADE pelo protecionismo supérfluo. Por exemplo, em 23 de junho de 2008, o Conselho impediu que uma operação mundial entre *Owens Corning* e *Saint Gobain* (AC nº 08012.001885/2007-1), envolvendo a produção de fibras de vidro, incluísse o mercado brasileiro. Esta operação poderia, eventualmente, ter sido aprovada se a produção de fibra de vidro no Brasil não fosse protegida por tarifas de importação.

A indústria de fibras de vidro surgiu em 1932 a partir de uma inovação introduzida por *Owens Corning*, cujas patentes foram adquiridas por *Saint Gobain* em 1939. Desde então, o desenvolvimento desta indústria tem sido marcado pela liderança tecnológica das duas empresas, que mantiveram o domínio sobre um oligopólio internacional extremamente concentrado, apesar da difusão acelerada do uso de fibras de vidro durante a segunda metade do século XX. Atualmente, este insumo é usado na fabricação de componentes intensivos em P&D em várias indústrias, como automobilística, aeronáutica e eletroeletrônica.

Apesar de serem os dois únicos produtores deste insumo no Brasil e compartilharem a liderança de um oligopólio internacional, *Owens Corning* e *Saint Gobain* dispõem ainda da proteção de uma tarifa de 12%, que tem sido suficiente para suprimir a concorrência de bens importados. Mas, ao contrário da situação típica em outras indústrias de bens intermediários, alguns dos principais usuários de fibras de vidro são firmas com poder de barganha que tem sido capazes de explorar a rivalidade entre *Owens Corning* e *Saint Gobain*. Por esta razão, a tarifa tornou-se redundante, e os preços no mercado brasileiro não diferem muito dos níveis internacionais. Este cenário não seria mantido se o duopólio se transformasse em monopólio, porque a tarifa deixaria de ser redundante e desapareceria a paridade entre preços domésticos e internacionais. Para evitar isso, o CADE reprovou a operação, mas não conseguiu abolir o contrasenso em vigor, que é a existência de uma tarifa que favorece os dois fornecedores mais qualificados do mundo na oferta de fibras de vidro.

---

<sup>9</sup> Cf. Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas (ABRAFATI), [www.abrafati.com.br](http://www.abrafati.com.br).

### ***Antidumping* e condutas anticompetitivas**

Além da proteção aduaneira concedida aos principais oligopólios estabelecidos no Brasil, outra distorção de mercado criada pelo governo advém das frequentes medidas *antidumping* que têm sido aplicadas às importações de bens intermediários. Entre 1988 e 2009, cerca de 80% dos 313 processos iniciados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) visaram proteger os fabricantes destes bens. Os impactos adversos deste tipo de proteção sobre as condições de concorrência no mercado doméstico são conhecidos e bem documentados na literatura econômica (Blonigen e Prusa, 2001; Messerlin, 1990; Shin, 1998; Sykes, 1998; Tavares, 2002; Willig, 1998; Zanardi, 2000). No entanto, tais impactos têm sido ignorados pelo MDIC, mesmo naqueles casos que afrontam explicitamente a lei antitruste, como o exemplo comentado a seguir.

Em 24 de março de 2009, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) aplicou uma medida *antidumping* sobre as importações de acrilato de butila. A investigação deste caso foi iniciada a pedido da *Basf S.A.*, o único produtor deste monômero acrílico, matéria prima essencial para a indústria de tintas, onde operam cerca de 300 empresas que, em 2009, geraram 18 mil empregos diretos e R\$ 3 bilhões de faturamento<sup>9</sup>. Neste mercado, há vários anos, o produto mais vendido é a tinta SUVINIL, que é uma das marcas ofertadas pela *Basf*.

Quando a *Basf* começou a produzir acrilato de butila no Brasil, em setembro de 2001, a tarifa de importação deste monômero era de 2%. Entretanto, em dezembro de 2002, a CAMEX elevou a proteção para 13,5%. No ano seguinte, a alíquota foi ajustada, em caráter permanente, para 12%. Como indica a tabela 3, este nível de proteção é o mais alto do mundo. Na maioria dos países, a alíquota é zero, sobretudo naqueles onde a indústria doméstica é monopolista, como na África do Sul, sede da SASOL Limited ([www.sasol.com](http://www.sasol.com)). Nos três principais mercados onde há alguma proteção, Estados Unidos, Japão e União Europeia, as alíquotas variam entre 4,2% e 6,5%, e a competição doméstica é intensa entre um reduzido número de firmas que operam globalmente.

**Tabela 3 – Tarifas de Importação sobre Acrilato de Butila em Países Seleccionados (2008)**

País	Tarifa MFN
África do Sul	0
Austrália	0
Brasil	12
Canadá	0
Coréia do Sul	6,5
Estados Unidos	4,2
Japão	4,3
Nova Zelândia	0
União Europeia	6,5

Fonte: Wits/Trains.

Portanto, a atitude da CAMEX em relação à *Basf* foi exatamente oposta à do CADE em relação à *joint-venture* entre *Owens Corning* e *Saint Gobain*. O CADE procurou impedir a formação de um monopólio protegido por tarifas, e a CAMEX resolveu conceder proteção indevida a um monopolista recém-estabelecido no país. A disparidade das decisões tomadas pelos dois órgãos foi aprofundada após a edição da medida *antidumping* em março de 2009. Além de ter elevado o poder de monopólio da *Basf* no mercado de acrilato de butila, a medida introduziu um desequilíbrio novo no mercado de tintas, ao onerar os custos dos demais fabricantes e beneficiar os produtos da *Basf*, que não foram afetados pela medida. A elevação dos custos de concorrentes constitui um delito antitruste clássico, previsto nos artigos 20 e 21 da lei nº 8884/94. Durante a investigação do caso, os usuários de acrilato de butila informaram ao MDIC sobre esta distorção, mas, mesmo assim, a medida foi aplicada.

### **Conclusão**

A superação das disparidades entre a atuação do SBDC e a política comercial vigente nas duas últimas décadas depende de duas mudanças não

triviais. A primeira consistiria numa reforma da Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC), visando abolir a proteção aduaneira que tem sido concedida aos principais oligopólios que operam no país. A segunda seria introduzir critérios mais restritivos na aplicação de medidas *antidumping*. Infelizmente, nenhuma das duas providências esta incluída nos programas de governo dos dois principais candidatos a presidente na próxima eleição.

### Referências

Amato, Giuliano. *Antitrust and the Bounds of Power: The Dilemma of Liberal Democracy in the History of the Market*. Hart Publishing, Oxford, 1997.

Armentano, Dominick. *Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure*. The Independent Institute, Oakland, California, 1990.

Blonigen, Bruce, e Thomas Prusa. “*Antidumping*”. NBER Working Paper no. 8398, Cambridge, MA, 2001.

Bork, Robert. *The Antitrust Paradox*. The Free Press, New York, 1978.

Brock, James. “*Automobiles*”, in Walter Adams e James Brock (orgs.) *The Structure of American Industry*. Prentice Hall: New Jersey, 2001.

Castilho, Marta e outros. *Estrutura de Comércio Exterior e Proteção Efetiva: Uma Análise da Política de Importação Brasileira*. Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

Dancet, Geert, e Manfred Rosenstock. “*State Aid Control by the European Commission: The Case of the Automobile Sector*”, in Jules Stuyck, Filip Abraham e Chantal Goemans (orgs.), *Subsidies and Competition in the European Union*. Leuven University Press, 1996.

Dutra, Pedro. *Conversando com o CADE*. Editora Singular, São Paulo, 2009.

Farina, Elizabeth. “*Política Antitruste: A Experiência Brasileira*”. Texto para Discussão, USP, São Paulo, 1990.

Farina, Elizabeth. “*Quatro Anos à Frente do CADE*”. Revista do IBRAC, Vol. 16, no. 1, 2009.

Farina, Elizabeth e Patricia Araújo. “*The Recent Development of the Brazilian Competition Policy System*”, in Eleanor Fox e Daniel Sokol (orgs.). *Competition Law and Policy in Latin America*, Hart Publishing, New York, 2009.

Krouse, Clement. “*Brand Name as a Barrier to Entry: The ReaLemon Case*”. Southern Economic Journal, Vol. 51, No. 2, 1984.

Lopatka, John. “*United States v. IBM: A Monument to Arrogance*”. Antitrust Law Journal, Vol. 68, pp. 145-162, 2000.

Mattos, César (org.). *A Revolução do Antitruste no Brasil*. Editora Singular, São Paulo, 2003.

Mattos, César (org.). *A Revolução do Antitruste no Brasil 2*. Editora Singular, São Paulo, 2008.

Messerlin, Patrick. “*Antidumping Regulations or Pro-Cartel Laws? The EC Chemical Cases*”. World Economy, Vol. 13, No. 9, 1990.

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Competition Law and Policy in Brazil: A Peer Review*, Paris, 2010.

Reis Velloso, João Paulo (org.). *Por uma Moderna Política de Competição*, Editora José Olympio. Rio de Janeiro, 2006.

Schmalensee, Richard. “*On the Use of Economic Models in Antitrust: The Realemon Case*”. University of Pennsylvania Law Review, Vol. 127, No. 4, 1979.

Shin, Hyun Ja. “*Possible Instances of Predatory Pricing in Recent U.S. Antidumping Cases*”. Brookings Trade Forum, The Brookings Institution Press, Washington, D.C, 1998.

Stigler, George. *The Organization of Industry*. The University of Chicago Press, 1968.

Sykes, Alan. “*Antidumping and Antitrust: What Problems Does Each Address?*”. Brookings Trade Forum, The Brookings Institution, Washington, D.C, 1998.

Tavares de Araujo, José. “*Proteção à Indústria Automobilística na Europa e no Mercosul*”. Revista de Economia Política, Vol. 18, nº 4, São Paulo, 1998.

Tavares de Araujo, José. “*Legal and Economic Interfaces Between Antidumping and Competition Policy*”. World Competition, Vol. 25, no. 2, 2002.

Tavares de Araujo, José. “*Perspectivas da Política de Concorrência no Brasil: o Controle de Fusões e Aquisições*”, in João Paulo dos Reis Velloso (org.), *Por uma Moderna Política de Competição*. Editora José Olympio, Rio de Janeiro, 2006.

Willig, Robert. “*Economic Effects of Antidumping Policy*”. Brookings Trade Forum, The Brookings Institution, Washington, D.C, 1998.

Zanardi, Maurizio. “*Antidumping Law as a Collusive Device*”. Boston College Working Paper 487, Boston, M.A, 2000.



# A Crise das *Tortillas* no México (2007): alta das *Commodities*, Instabilidade Financeira e Segurança Alimentar

*Laís Forti Thomaz*<sup>1</sup>

*Carlos Eduardo Carvalho*<sup>1</sup>

## Resumo

O trabalho analisa as origens da forte alta dos preços das *tortillas* de milho que provocou a onda de protestos populares do início de 2007 no México. Manifestações semelhantes em outros lugares e a tendência de alta das *commodities*, retomada em 2010, acentuaram as preocupações com a segurança alimentar de países dependentes da importação de alimentos. O interesse pelo episódio mexicano se justifica pela complexidade que este apresenta. Como em outros produtos, a elevação do preço do milho foi influenciada pelos efeitos combinados do aumento da demanda mundial, de movimentos especulativos nos mercados financeiros e da destinação de parte dos grãos para produzir etanol nos EUA. A alta mais forte das *tortillas*, contudo, ocorreu antes do pico de preços do milho, e desacelerou enquanto o milho continuava a subir, o que sugere a existência de problemas na formação

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas – Unesp, Unicamp, PUC/SP. laisthomaz@gmail.com. Professor do Departamento de Economia da PUC/SP e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas – Unesp, Unicamp, PUC/SP. cecarv@uol.com.br. Agradecemos as sugestões e críticas de Cesar Morales, da Cepal, de Marcos Antônio Macedo Cintra, do IPEA, de participantes do III Seminário sobre Pesquisas em Relações Internacionais, do Itamaraty (março de 2011), e do parecerista anônimo de *Tempo do Mundo*.

dos preços nos mercados mexicanos. Há também os efeitos complexos dos pesados subsídios praticados pelos Estados Unidos, de forte impacto no México com o NAFTA. O trabalho discute esse conjunto de elementos explicativos para a crise de 2007, além de uma análise da sustentação dos subsídios nos Estados Unidos.

**Palavras-Chave:** Crise das Tortilhas, México, Milho, Estados Unidos, Biocombustíveis.

### **Abstract**

The paper analyzes the origins of the soaring in the price of corn tortillas that provoked a wave of popular protests in early 2007 in Mexico. Similar manifestations elsewhere and the uptrend in commodity prices, recovered in 2010, increased the concerns about food security for countries dependent on food imports. The interest in the Mexican episode is justified by the complexity it presents. As for other products, the rising price of corn was influenced by the combined effects of increased global demand, speculative movements in financial markets and the allocation of a portion of grain to produce ethanol in the U.S. The biggest increase of tortillas, however, occurred before the peak of corn prices, and slowed down while the corn was still rising, suggesting the existence of problems in price formation in Mexican markets. There is also the complex effects of heavy subsidies practiced by the United States, with a strong impact on Mexico by NAFTA. The paper discusses the set of elements that explain the crisis of 2007, beyond a discussion on the support of subsidies in the United States.

**Keywords:** Tortillas crisis, México, Corn, United States, Biofuels.

### **Introdução**

Em 31 de janeiro de 2007, dezenas de milhares de pessoas protestaram na Cidade do México contra a forte alta das *tortillas*, de \$5,00 um ano antes para até \$20,00 em algumas regiões, pedindo redução do preço e mudanças na política econômica (DENIS, 2007; ABC, 2007; CONTEXTO; 2007). O recém-empossado presidente da República, Felipe Calderón, enfrentou diversos protestos semelhantes pelo país. (NAVARRO, 2007)

O México consome 630 milhões de tortilhas por dia (SMALL, 2007), alimento essencial para mais de 50 milhões de pessoas, embora o consumo

tenha diminuído 10% entre 1998 e 2007, com o aumento da renda per capita (GILES, 2008) e a retirada dos subsídios aos preços (LA JORNADA, 2008). O milho é o principal ingrediente das tortilhas e, pela sua relevância na economia e na identidade nacional, para muitos mexicanos vale a expressão “*sin maíz no hay país*” (ESTEVA; MARIELLE, 2003). O governo reagiu com a fixação do preço das tortilhas em \$ 8,50, por meio do *Acuerdo para Estabilizar el Precio de la Tortilla* (AEPT), além de outras providências para combater a especulação e assegurar o abastecimento. O presidente da República anunciou a disposição de aplicar as leis e combater os especuladores, responsáveis pela alta considerada injustificada (Sólis, 2007).

A crise das tortilhas expôs um problema de segurança alimentar no México e situações semelhantes se repetiram nos anos seguintes em diversos países: oscilações de preços de alimentos muito acentuadas, em um contexto de abertura comercial e de definição de políticas de produção e oferta doméstica de alimentos com base apenas em preços. O agravamento da crise financeira nos EUA, em setembro de 2008, derrubou a atividade econômica e os preços das *commodities* pelo mundo, afetando de outra forma países produtores de alimentos. (MAYER, 2010, p.74)

Ficaram evidentes dois problemas relativamente novos: (a) riscos de segurança alimentar causados mais por alta de preços que por restrição de oferta; (b) riscos de que oscilações de preços acentuadas causem problemas de balanço de pagamentos em países importadores ou exportadores de alimentos.

O conceito tradicional de segurança, por vezes criticado por destacar apenas questões militares e estadocêntricas, viu-se desafiado por problemas antes irrelevantes e que adquiriram grande destaque nas relações internacionais. Buzan e Waever (2003) desenvolveram os conceitos de “*securitização*”<sup>2</sup> e “*dessecuritização*” para caracterizar questões que não eram tidas como essencialmente de segurança, mas que passaram a ameaçá-la. Em relação ao âmbito alimentar, Buzan, Waever e Wilde (1998) afirmam que:

*What constitutes an existential economic threat depends upon the referent object. For individuals, economic security can be understood most clearly in terms of basic human needs. Individuals live or die (or in the case of malnutrition in*

<sup>2</sup> O termo é usado em Relações Internacionais para designar algo que não era considerado como questão de segurança e passa a sê-lo, de modo circunstancial ou duradouro. O significado nada tem a ver com o conceito de securitização em Economia, relativo ao processo de tornar negociáveis ativos financeiros (*securities*).

*children, have their development as human beings compromised) according to the provision of the basic necessities for sustaining human life: adequate food, water, clothing, shelter and education. So-called food security and call to eradicate mass starvation are clearly within the realm of human needs, as a disaster relief.*

As preocupações com a segurança alimentar vinham de antes da crise das *tortillas*. No relatório “*Trade Reforms and Food Security*”, de 2003, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) discute sua evolução como conceito operacional de política pública e aponta mais de duzentas definições surgidas desde os anos 1970. A definição oficial adotada desde 2001 no *The State of Food Insecurity* é:

*“Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to enough safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy lifestyle.”* (FAO, 2003)

A securitização alimentar tornou-se uma questão muito relevante para a sociedade internacional e tem demandado providências dos Estados nacionais. Ziegler (*apud* CHADE, 2009, p.11), ex-relator da ONU para o Direito à Alimentação, destacou que “a fome matou, em 2008, mais pessoas que todas as guerras reunidas durante aquele mesmo ano”. Jamil Chade (2010, p.23) alega que, por cerca de vinte anos, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a própria ONU abandonaram a ajuda aos pequenos produtores agrícolas dos países pobres, o que agravou os problemas quando os preços das *commodities* subiram.

O interesse pelo caso mexicano se justifica também por algumas peculiaridades. Pelo lado interno, a crise foi estimulada pela estrutura oligopolizada do mercado de tortilhas e por movimentos especulativos nos mercados mexicanos, apesar de não haver indicações de queda da produção e da oferta no país (Tabela 1). Externamente, a crise questionou os efeitos da abertura comercial e financeira. Com o Tratado de Livre Comércio das América do Norte (NAFTA na sigla em inglês), o México abriu seu mercado e os EUA mantiveram os subsídios à sua produção, o que deprimiu o preço do milho, com efeitos nocivos no México sobre os pequenos agricultores e aumento do poder dos grandes produtores. Apesar de ter aumentado sua produção de milho branco, utilizado basicamente para alimentação humana, o México não

foi capaz de suprir sua demanda pelo milho amarelo, utilizado para alimentação de animais, produção de amido e para produção de biocombustíveis. O México tornou-se grande importador de milho amarelo. Quando os EUA passaram a subsidiar a produção de etanol, o que aumentou a demanda por milho amarelo, surgiram movimentos especulativos sobre a tendência dos preços<sup>3</sup> das duas variedades de milho, com expectativas combinadas de crescentes incentivos aos biocombustíveis, alta acentuada do petróleo, instabilidade nos mercados de *commodities* e movimentos de desvalorização do dólar.

O objetivo do trabalho é analisar as causas da crise das tortilhas, de modo a identificar os determinantes do que ocorreu naquele momento e, na medida do possível, distinguir o que foi específico do caso mexicano e o que pode ser atribuído a problemas e tendências internacionais. Mais amplamente, trata-se de compreender as causas e as implicações da passagem do México da autossuficiência para a condição de importador do item mais relevante de sua alimentação e de sua atividade agrícola, bem como dos determinantes do forte aumento do preço do milho, entre os quais está o uso para biocombustíveis, depois de anos de prolongado efeito baixista provocado pelos subsídios dos EUA.

Para tanto, o texto apresenta mais três seções, além dessa introdução. A segunda traz um resumo dos processos que estimulam a instabilidade acentuada dos preços das *commodities* nos últimos anos. A terceira analisa a estrutura agrícola mexicana e questões relativas à sua segurança alimentar no milho e nas tortilhas. A quarta seção apresenta um quadro amplo dos subsídios ao milho e ao etanol nos EUA. Uma pequena seção final apresenta as principais conclusões e indicações de pesquisa.

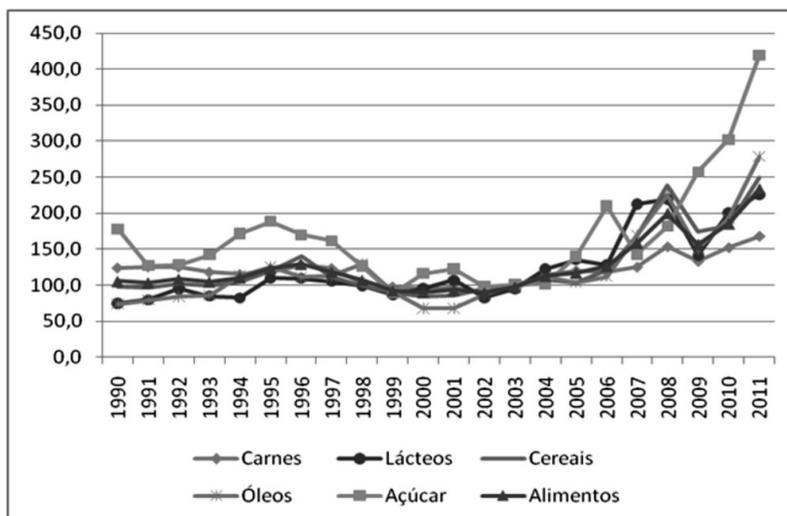
### **Tendência de alta e volatilidade das *commodities*: demanda, clima, financeirização**

A tendência de alta e a volatilidade dos preços das *commodities* (Gráfico 1) são objeto de preocupações crescentes nos últimos anos. “Em 2006, o Índice de Preços de Alimentos da FAO estava em 122 pontos. Subiu para 214

<sup>3</sup> “Ante la falta de productos estandarizados y la ausencia de sistemas de información eficientes, el mercado de físicos descansa en un contexto de confianza y no en estándares. Mientras que en otros mercados se diferencia el maíz de alto valor agregado (como puede ser por su alto contenido de aceite, color, etc), en México los precios se siguen formando a partir del precio del maíz amarillo”. (SAGARPA 2010)

pontos em junho de 2008; caiu para 140 em março de 2009. Bateu em 215 em dezembro de 2010”. (SILVA, 2011)

**Gráfico 1 – Índices de Preços de *Commodities* (2002-2004=100)**



Fonte: FAO, Food Commodity Price Index.

Alguns fatores são apontados geralmente como causadores dessas tendências, mas há muitas controvérsias sobre o peso de cada um. (SILVA; SCHETZ; TAVARES, 2008; PRATES; 2011) Uma divisão esquemática das análises sobre o peso relativo desses fatores identifica dois campos: o campo “fundamentalista” busca explicações nas condições de oferta e demanda; o outro enfatiza os efeitos da instabilidade acentuada dos mercados financeiros.

No campo fundamentalista, há grande concordância sobre os efeitos do aumento da demanda decorrente de mudanças de padrões alimentares nos países asiáticos mais populosos, mas há divergências sobre a magnitude dos efeitos da demanda para biocombustíveis, seja para uso direto (como o milho para etanol), seja pela ocupação de terras antes utilizadas para produção de alimentos. Pelo lado da oferta, aponta-se que a produção vem crescendo, o que deveria moderar os preços, mas destaca-se o contraponto da ocorrência mais frequente de graves problemas climáticos, embora em regiões e períodos determinados.

As pressões decorrentes do crescimento acelerado da Ásia sugeriram o termo “mundo sinocêntrico”, caracterizado, entre outros fatores, pelo aumento prolongado da demanda por *commodities* em geral. No caso dos alimentos, argumenta-se que essa tendência deve persistir de forma prolongada, com as mudanças no padrão alimentar dos países em crescimento acelerado, em que se combinam a urbanização e o aumento da renda. Como se sabe, quanto menor a renda *per capita* de um país, maior a elasticidade da renda para produtos alimentares, além da maior quantidade de cereais requerida para alimentar os animais para oferta de carne.

No lado da oferta, apesar do aumento da produção de alimentos, eventos climáticos “extremos, cada vez mais frequentes, desguarnecem o cálculo econômico dos produtores e fertilizam o repasto da especulação” (SILVA, 2011).

O impacto das mudanças climáticas na agricultura tem sido bastante evidente nos últimos anos. Secas e enchentes são recorrentes em muitas áreas. Dos 37 países atualmente em crise, 22 sofreram condições climáticas adversas, e seis experimentaram um déficit excepcional na produção de alimentos/insumos (o Lesoto, a Somália, o Zimbábue, a Suazilândia, o Iraque, a Moldávia). Os outros ou enfrentaram problemas abrangentes no acesso à comida (provocados pelas mudanças climáticas, deslocamentos internos, conflitos, limitações econômicas) ou insegurança alimentar severa em algumas regiões. As perspectivas para a Etiópia, o Quênia, a Somália e o Zimbábue também são preocupantes. No longo prazo, as mudanças climáticas provavelmente reduzirão a produção global de alimentos, sustentando os preços altos por muito tempo. (VIGNA, 2009)

O temor de que possa haver falta de alimentos faz com que países muito dependentes de importações realizem compras antecipadas nos mercados a vista para estoques, ou nos mercados financeiros em negociações a futuro, o que aumenta muito as pressões de demanda em determinados momentos. (BID, 2011, p.3)

O outro campo destaca a chamada “financeirização<sup>4</sup> das *commodities*” como fator explicativo da instabilidade dos preços. Como se sabe, os preços

---

<sup>4</sup> O termo financeirização é utilizado aqui para indicar apenas a forte interconexão dos mercados especulativos com os mercados de *commodities*. Como se sabe, na literatura de Economia o termo tem acepções que apontam um alegado predomínio crescente da atividade financeira sobre a produção de bens e serviços.

dos alimentos passaram a ser formados cada vez mais em mercados organizados, com liquidez elevada e muito conectados com outros mercados financeiros (ações, câmbio), o que favorece a atuação de especuladores e de *traders* (grandes empresas de comercialização desses produtos) que podem operar em todos os mercados. Com isso, os preços dos alimentos passam a incorporar as expectativas voláteis sobre juros e câmbio no curto prazo, sobre tendências mais longas, como a depreciação do dólar e a possível valorização de outras moedas, e sobre a rentabilidade dos ativos financeiros em geral. Schulmeister (2009) propõe a expressão “hipótese *bull-bear*”<sup>5</sup> para caracterizar os efeitos da volatilidade dos mercados financeiros sobre os preços das *commodities* nos mercados a vista.

Com a desregulamentação financeira e a ampla interconexão entre os mercados, as *commodities* passaram a ser objeto dos movimentos especulativos, acompanhando as intensas flutuações de preços dos ativos financeiros e das moedas.

A financeirização dos mercados de *commodities* decorreu da incorporação das bolsas de valores e mercados de balcão que negociam derivativos vinculados a esses bens pelo processo de globalização financeira. Historicamente, esses derivativos eram utilizados como instrumento de *hedge* contra a alta volatilidade dos preços desses bens pelos chamados investidores comerciais (produtores e indústrias consumidoras). A partir do início dos anos 1990, os investidores financeiros (ou não comerciais) passaram a tratar esses bens como uma nova classe de ativo financeiro, ao lado de ações títulos e imóveis. Num primeiro momento, quando a participação desses instrumentos nos portfólios de fundos de investimento (sobretudo, fundos *hedge*) ainda era pequena, as aplicações nos mercados de *commodities* despontaram como uma ótima alternativa de diversificação de risco devido à baixa correlação histórica com o rendimento dos títulos e ações. (...) Após a eclosão da crise *subprime*, as aplicações nesses mercados ganharam impulso adicional devido à estratégia de vários fundos de investimento de perfil mais especulativo de mitigação das perdas nas demais classes de ativos financeiros mediante o aumento de suas posições em derivativos vinculados a *commodities*, que impulsionou, sobretudo, as cotações dos cereais e do petróleo na Bolsa de Chicago. (PRATES, 2011, pp.12-13)

---

<sup>5</sup> No jargão do mercado de ações dos EUA, *bull* designa as expectativas altistas e *bear* designa as baixistas.

Na mesma linha, Mayer (2010) argumenta que as motivações para operar com *commodities* estão relacionadas ao fato de que, no longo prazo, pode ser obtido o mesmo retorno médio da aplicação em ações, mas com volatilidade menor.

Outro estímulo é a reação dos mercados futuros de *commodities* com a inflação:

*Contrary to equities and bonds, commodity futures contracts also have good hedging properties against inflation (i.e. their return is positively correlated with inflation). This is because these kinds of contracts represent a bet on commodity prices, such as those of energy and food products which have a strong weight in the goods baskets that are used for measuring current price levels. Also, since futures prices reflect information about expected changes in commodity prices, they rise and fall in line with deviations from expected inflation. (MAYER, 2010, p.77)*

Dessa maneira, os investimentos em *commodities* foram uma alternativa mais rentável, principalmente após a crise das “Ponto.Com” de 2000, e ainda mais na fase inicial da crise do *subprime*, entre meados de 2007 e setembro de 2008.

Schulmeister (2009) também concorda que as hipótese *bull bear* explicam melhor as altas das *commodities* que as hipóteses fundamentalistas, inclusive porque a produção de alimentos bateu recordes em 2007, o que deveria ter inibido a elevação dos preços.

A especulação financeira entrou na pauta do G-20 financeiro, com a proposta de medidas para conter a especulação com as *commodities*, propostas pelo presidente da França, Sarkozy, além da "reorganização" do sistema monetário internacional. (NETTO, 2011)

Além desse conjunto de fatores, a análise da formação de preços deve incluir a questão dos efeitos dos subsídios prolongados dos países centrais a seus produtores, que deprimem os preços e levam à desorganização das estruturas produtivas de muitos países agrícolas. Em 2008, os preços dos alimentos caíram, mas a fome se agravou, porque pequenos produtores endividados não tinham mais condições de comprar sementes e fertilizantes. (CHADE, 2009:32; THE ECONOMIST, 2010) Sem o apoio de seus governos, os pequenos produtores dos países mais pobres não conseguem

incentivos suficientes para produzir, nem são beneficiados quando ocorrem altas dos preços.

A esses fatores somou-se a busca de substituir energia fóssil por biocombustíveis, devido à alta do petróleo e a preocupação global com o meio ambiente. A crise das tortilhas colocou em destaque o confronto entre entidades e organizações internacionais que questionam a produção dos chamados “combustíveis verdes”, por um lado, contra países produtores de biocombustíveis e empresários produtores de etanol nos Estados Unidos.

A controvérsia sobre a questão é ampla. A FAO questiona os elevados subsídios dos países ricos para a produção de biocombustíveis, que utilizam 5% da produção de cereais e contribuem para a elevação dos preços. (CHADE, 2009, p.25) Os artigos *How Biofuels Could Starve the Poor*, de Runge e Senauer, e *Food for Fuel?* com a participação de Dashle, ambos publicados na *Foreign Affairs*, em 2007, responsabilizaram fortemente os biocombustíveis pela alta dos preços dos alimentos.

A polêmica cresceu com o artigo de Chakraborty (2008), no *The Guardian*, afirmando que um documento reservado do Banco Mundial atribuía aos biocombustíveis a alta de 75% nos preços dos alimentos. Contudo, Ferran Tarradellas, do Comitê de Indústria do Parlamento Europeu, afirmou que o suposto relatório teria sido recusado pelo Banco e que o relatório final adotado indicava a alta do petróleo como o principal responsável pelos problemas. (CORREIO, 2008)

Outro estudo, proveniente do *International Food Policy Research Institute* (IFPRI), produzido por Mark Rosegrant (*apud* Von Braun, 2008), admite que o impacto dos biocombustíveis teria sido de 30% na média ponderada dos preços dos grãos e de 39% no caso do milho, o maior aumento entre os grãos. Esse mesmo estudo apresenta dois cenários futuros:

- (i) baseado nos planos dos atuais produtores de biocombustíveis e na identificação dos países de elevado potencial para produção, esse impacto seria de 26% no milho e 18% em sementes oleaginosas em 2020;
- (ii) baseado em uma expansão mais drástica dos biocombustíveis, assumindo uma duplicação da taxa de expansão da produção sobre os níveis do primeiro cenário, o preço do milho subiria 72 % e o de sementes oleaginosas aumentaria 44%.

As análises variam muito, pela diversidade de interesses e de enfoques. Para Machado (2008), o debate é condicionado por grupos contrários à produção dos biocombustíveis, desde os interesses ligados ao petróleo até “dirigentes do Banco Mundial, FMI, Nações Unidas e União Europeia, todos apontando o dedo acusador ao desvio das lavouras para a produção de etanol e daí à inflação da comida”. O autor aponta ainda a ação de lobistas contratados pela *Grocery Manufacturers Association* (GMA), que reúne grupos poderosos no setor de alimentos e bebidas – Coca-Cola, Nestlé, Campbell, Sara Lee, Procter & Gamble e Unilever.

Acusar o etanol pela crise se transformou em algo passional. Nem mesmo dentro da ONU os especialistas se entendem. O britânico John Holmes defendeu o etanol, enquanto outra facção da entidade defendeu uma moratória à produção do biocombustível. A ONU acabou admitindo que a produção de etanol seria uma das responsáveis pela crise, mas apenas as produções subsidiadas, ou seja, a americana (a partir do milho) e a europeia (a partir de grãos). Por isso a entidade pediu que os países ricos contivessem o subsídio ao setor. Nenhum governo, porém, deu ouvidos à ONU. (CHADE, 2009, p.26)

Vale acrescentar que o Brasil procurou se defender das críticas do impacto do etanol na produção de alimentos alegando que sua produção tem como fonte a cana-de-açúcar, capaz de gerar combustível com eficiência bem mais alta e custos bem inferiores ao etanol de milho.

Ainda assim,

existe o risco de que a demanda elevada por etanol poderia estimular agricultores maiores a mudar a sua produção de alimentos para a cana-de-açúcar para abastecer a indústria de etanol. São Paulo, o maior produtor de cana-de-açúcar e etanol entre os estados brasileiros, conheceu um aumento de mais de 300.000 ha de cana-de-açúcar no ano passado. Ao mesmo tempo, a área destinada a outras culturas foi reduzida por aproximadamente 170.000 ha. Embora a cana-de-açúcar não seja tão crítica para a segurança alimentar quanto o milho, o trigo ou o arroz, a probabilidade de emergência de uma concorrência em relação aos insumos para a produção (terra, água, fertilizantes) poderia levar a uma diminuição na produção de alimentos. Portanto, a regulamentação e o zoneamento agroecológico são fundamentais no Brasil para evitar a reconversão das áreas de produção de alimentos em produção de cana-de-açúcar. (VIGNA, 2009)

No início de 2010, a Agência de Proteção Ambiental (EPA) dos Estados Unidos, com o auxílio do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), divulgou resultados de uma pesquisa que classificam o etanol da cana-de-açúcar como um “biocombustível avançado”, o qual reduz a emissão de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) em 61% comparado à gasolina, contribuindo na redução das emissões de gases-estufa.

Na seção 4, verificaremos os argumentos de defesa dos produtores dos biocombustíveis em relação a essas acusações, mas antes disso discutiremos como o México se tornou importador do item básico de sua alimentação.

### **México: dependência dos estados unidos, produção de milho e problemas nos mercados domésticos**

*Adesão ao NAFTA<sup>6</sup> e efeitos dos subsídios nos EUA na produção mexicana de milho*

As avaliações críticas sobre os efeitos do NAFTA destacam o empobrecimento dos produtores mexicanos devido à concorrência do milho fortemente subsidiado nos EUA, sendo que esses tipos de subsídios são condenados pela OMC<sup>7</sup>. Calcula-se que o preço do milho tenha caído 70% em consequência de tais medidas, o que tornou inviável sua produção pelos agricultores mexicanos. A pressão do milho importado desestimulou e empobreceu os pequenos agricultores (COM CIÊNCIA, 2003) e provocou forte redução do emprego rural (Audley et. al., 2004, pp. 6, 20).

O tratado de livre comércio permitia ao México manter a proteção do mercado por quinze anos, mas a demanda crescente levou o governo a

---

<sup>6</sup> Sobre os objetivos do México com o NAFTA, ver, por exemplo, Moreno-Brid (2009).

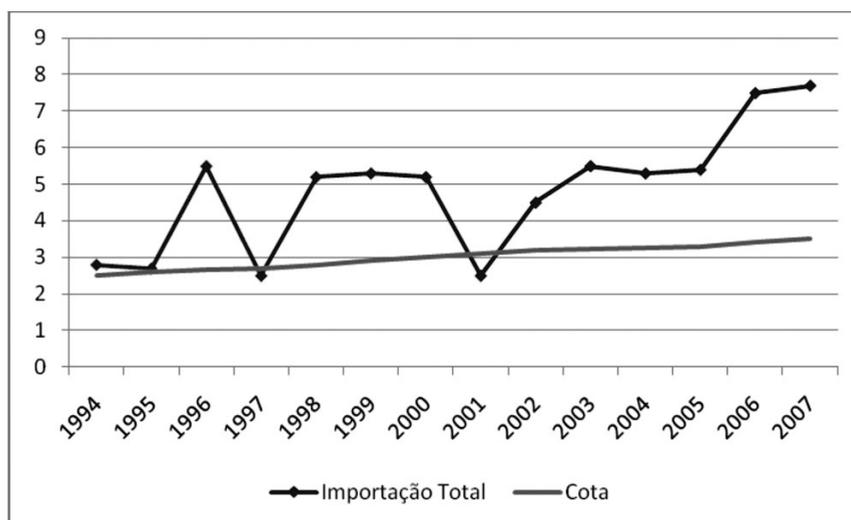
<sup>7</sup> Os subsídios domésticos são medidas com a finalidade de auxílio ou proteção ao produtor nacional, por meio de garantias de preços ou pagamentos aos produtores. Eles são divididos em caixas amarelas, verdes e azuis. Na caixa amarela encontram-se os subsídios que mais prejudicam o mercado: estão incluídas políticas de preço mínimo, crédito subsidiado de custeio, investimento e comercialização, isenções fiscais e pagamentos complementares. Na caixa azul estão os pagamentos diretos e programas condicionados a mecanismos de limitação de produção, sendo esses detentores de menor impacto negativo ao comércio. Já na caixa verde estão os subsídios que supostamente não distorcem o mercado, tais como os programas de infraestrutura, pesquisa, serviços sanitários e fitossanitários, reforma agrária e pagamentos diretos desvinculados da produção.

liberalizar as importações logo nos primeiros anos do acordo (ERS, 2009). A importação ficou muito acima da cota estabelecida no NAFTA em quase todos os anos a partir de 1994 (Gráfico 2) e as importações passaram a representar um quarto da oferta entre 2005 e 2008 (Tabela 1).

As perdas do México provocadas por subsídios e outras práticas comerciais dos EUA teriam atingido US\$ 11,1 bilhões de 1990 a 2008, segundo Wise (2009, p.23).

*Assuming Mexican producer prices were depressed by the same percentage as the dumping margins, below-cost exports cost Mexican producers of corn, soybeans, wheat, cotton and rice an estimated \$9.7 billion from 1997-2005, just over \$1 billion per year. Corn showed the highest losses. Average dumping margins of 19% contributed to a 413% increase in U.S. exports and a 66% decline in real producer prices in Mexico from the early 1990s to 2005. The estimated cost to Mexican producers of dumping-level corn prices was \$6.5 billion over the nine-year period, an average of \$99 per hectare per year, \$38 per ton. (WISE, 2009:4)*

**Gráfico 2 - Importações de milho originadas dos Estados Unidos e cota estabelecida pelo TLCAN (1994-2007, milhões de toneladas)**



Fonte: CEFP.

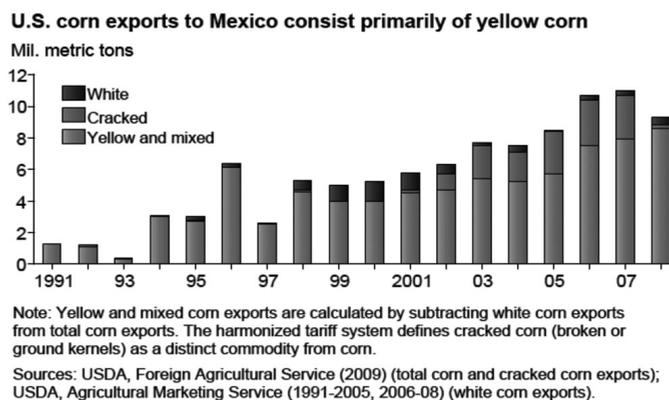
**Tabela 1 – Comércio exterior e segurança alimentar do milho (milhões de toneladas)**

Ano	Comércio exterior			Oferta nacional	Consumo aparente	Consumo per capita (kg)	Índice de Segurança Alimentar
	Produção	Import.	Export.				
2000	17.56	5.33	0.0058	22.89	22.88	232.00	77%
2001	20.13	6.14	0.0074	26.27	26.27	263.00	77%
2002	19.30	5.50	0.1640	24.80	24.63	244.00	78%
2003	20.70	5.74	0.0066	26.44	26.43	259.00	78%
2004	21.69	5.52	0.0071	27.21	27.20	264.00	80%
2005	19.34	5.74	0.0530	25.08	25.03	243.00	77%
2006	21.89	7,61	0.0184	29.50	29.48	279.00	74%
2007	23.51	7.95	0.2640	31.47	31.20	293.00	75%
2008	25.12	8,2	0.2350	33.32	33.09	310.00	75%

Fonte: Dirección General Adjunta de Planeación Estratégica y Análisis Sectorial, 2009:2; Dados extraídos do SIAP e segundo Informe do Governo 2008.

A produção de milho no México cresceu 73% depois do NAFTA, em relação à média de 1984-93, impulsionada por aumento de plantações irrigadas. Ainda assim, o governo mexicano teve de ultrapassar as quotas de importação definidas no NAFTA, especialmente em relação ao milho amarelo, utilizado na alimentação de gado e produtores de amido (Gráfico 3), como ressaltado anteriormente.

**Gráfico 3 – Exportações de milho dos Estados Unidos para o México (1991-2008) em toneladas métricas**



Fonte: ERS, USDA.

O México é praticamente autossuficiente na produção de milho branco e é dependente de importação de milho amarelo. (CEFP, 2004, p.7) O milho branco, utilizado principalmente para fazer tortillas e outras comidas para consumo humano, representa menos de 5% das exportações americanas. Contudo, com o crescimento do consumo pecuário, em 2006 foi destinada mais de um milhão de toneladas de milho branco para alimentação animal. Por outro lado, entre 1995 e 2008, o consumo anual *per capita* de tortillas caiu de cerca de 120 kg para aproximadamente 80 kg (ARREOLA, 2008 *apud* ERS, 2009). Isso fez com que as exportações de milho branco dos EUA para o México diminuíssem quase sem interrupção entre 2000 e 2007. Em 2008, porém, as exportações da qualidade branca atingiram 528 mil toneladas, o nível mais alto desde 2002. (ERS, 2009).

As divergências sobre os efeitos do NAFTA persistiram diante da forte alta dos preços em 2007 e começo de 2008:

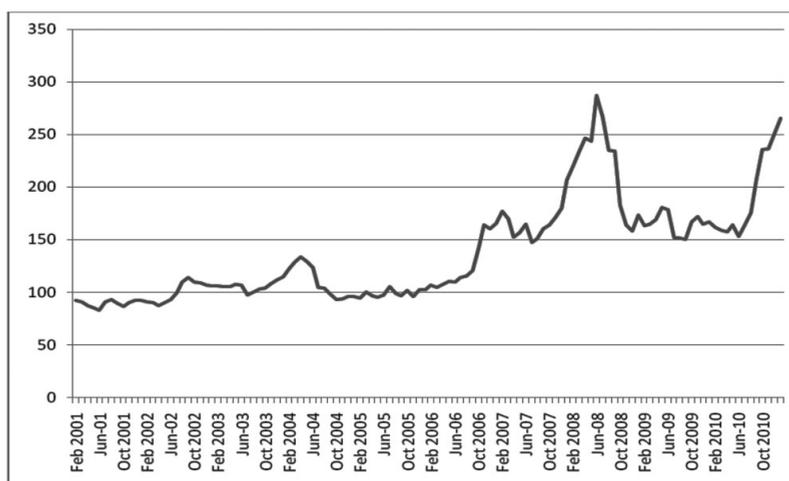
*Pour certains économistes, accuser l'Alena est un paradoxe: c'est grâce à ce traité, disent-ils, que Calderon a pu importer en urgence de nouveaux volumes de maïs et en 2008, les dernières barrières tarifaires seront supprimées. L'IATP [Institute for Agriculture and Trade Policy] ne cautionne nullement cet argument. Mais il souligne que l'explosion des prix pourrait aider les agriculteurs mexicains à regagner un peu de compétitivité et relancer la production. Près de 2 millions de nouveaux hectares de maïs devraient ainsi être emblavés cette année. (DENIS, 2007)*

#### *A crise de 2007*

O preço das tortillas saltou de \$ 5,00 em janeiro de 2006 para até \$ 20,00 um ano depois, quando houve os protestos populares e o governo optou pelo tabelamento a \$ 8,50, no *Acuerdo para Estabilizar el Precio de la Tortilla* (AEPT), justificado pela necessidade de manter preço justo para a população, combater a especulação e assegurar o abastecimento. Vale observar que o *Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados* (SNIIM) apresenta dados dos preços médios das tortilhas apenas a partir de 2007 e para janeiro daquele ano os dados apontam preço médio em torno de \$ 14,00. Os preços variam entre os Estados e os níveis de \$ 20,00 teriam sido os preços máximos em alguns deles.

O preço do milho apresentou movimento diferente. Segundo o CEFEP, o milho subiu de US\$ 2,10 dls/bu em maio de 2000 para US\$ 3,51 dls/bu em junho de 2007, 67,1% de aumento em sete anos. De agosto de 2007 a abril de 2008, a alta foi de 57,9%, com pico de US\$ 5,48 dls/bu em junho de 2008, 68% acima de agosto de 2007 (como nos demais mercados, houve forte queda a partir de meados de 2008 e em outubro, o milho voltou a US\$ 3,99 dls/bu, queda de 27,2% abaixo do pico de junho). Assim, o salto do preço das tortilhas ocorreu muito antes da forte alta do milho, que se estendeu até meados de 2008, como se vê no Gráfico 4.

**Gráfico 4 - Preço do milho (dólares por tonelada métrica)**



Fonte: Elaboração nossa. Dados obtidos em Index Mundi, 2011.

Porém, mesmo com a forte queda do preço do milho em 2008 (gráfico 5), o preço das *tortillas* ficou em \$9,17, bem acima dos níveis anteriores à alta de 2007 (SNIIM, 2010). As fortes divergências entre os preços das *tortillas* e do milho podem ser atribuídas às diferenças nas estruturas de mercado, com elevada concentração de empresas na farinha de milho e alta participação de produtores de pequeno porte nas *tortillas*.

A combinação dessas estruturas de mercado diferenciadas ajudaria a explicar, ao menos em parte, as diferenças nas tendências de preços: a alta dos preços teria sido induzida por uma elevação nos preços da farinha de

milho, promovida pelas grandes empresas do setor, em que a comercialização é dominada por apenas três empresas (SAGARPA, 2010, p. 175). Pelos dados de Quintanilla (2008, p. 81), há no setor apenas 48 empresas, das quais 22 concentram 95% do emprego e 99% do valor adicionado e apenas uma delas, Gruma, comercializa 60% do total.

No segmento da produção e venda de tortillas, a tendência deveria ser de preços alinhados com a farinha e com outros custos impostos ao setor. Trata-se de um setor com número expressivo de estabelecimentos de pequeno porte, facilidade de entrada de novos produtores e concorrência de outros produtos. Basta lembrar que, como já mencionado, o consumo de tortilhas recuou 10% nos dez anos anteriores à crise, devido à substituição por outros produtos devido à elevação da renda *per capita*. (GILES, 2008)

*La elaboración de productos de panadería y tortillas genera 425,4 mil empleos y consta de 121 mil unidades económicas, 28% del total de las manufacturas y 84% del subsector de la industria alimentaria. Esta rama se caracteriza por estar constituida por empresas familiares con establecimientos pequeños, si bien en general las tortillerías son más pequeñas que las panaderías, ambas utilizan como materia primas principalmente granos (maíz y trigo) los cuales son procesados inicialmente por la industria harinera para su molienda, la cual a su vez la distribuye a las tortillerías y panaderías. (SAGARPA, 2010, p.147)*

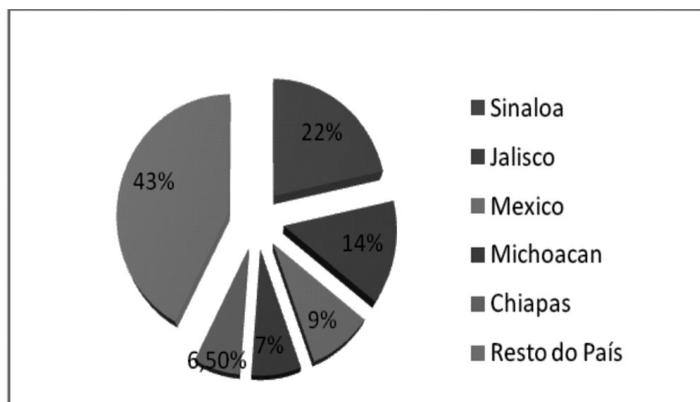
Apesar disso, a empresa Gruma tem forte presença na venda de tortillas, com 738 mil toneladas anuais, além de outros itens de alimentação, como derivados de milho e de trigo (Quintanilla, 2008, p.81), o que sugere uma estrutura de mercado em que há também produtores de grande porte e número elevado de produtores muito pequenos.

Há outros problemas a considerar na formação de preços das tortillas. Para a Comissão Federal de Concorrência (CFC, 2010), há diversas barreiras regulatórias municipais, inclusive com limitações ao número de tortilhariarias e da distância mínima entre elas.

Outro problema é a concentração regional da produção de milho nos Estados de Sinloa e Jalisco (Gráfico 5). Os demais Estados mexicanos enfrentam custos de transporte e de armazenamento, com estrutura precária nos dois setores. Há também os efeitos da alta do petróleo. Os caminhões

ganharam quota de mercado nas exportações dos EUA para o México, em detrimento do transporte marítimo e ferroviários, devido à maior flexibilidade permitida pela rede viária mais extensa. (Salin, 2010)

### Gráfico 5 – Principais Estados produtores de milho branco no México



Fonte: Dirección General Adjunta de Planeación Estratégica y Análisis Sectorial, 2009:1.Dados SIAP.

### Estados unidos: subsídios e biocombustíveis

#### *As políticas de apoio à produção de milho nos EUA*

A produção de milho e de etanol nos Estados Unidos é concentrada no “*Corn Belt*” (“cinturão do milho”), que reúne os Estados de Iowa (IA), Indiana (IN), Illinois (IL), Missouri (MO) e Ohio (OH), além de partes de Dakota do Sul (SD), Nebraska (NE), Kansas (KS), Minnesota (MN), Wisconsin (WI), Michigan (MI), e Kentucky (KY). O seu conjunto é representado pela *National Corn Growers Asssotiation* (NCGA). Fundada em 1957, ela é uma federação de estados organizados, de conselhos e comissões, que tratam do desenvolvimento e da implementação de programas e políticas na questão agrícola do milho no nível nacional para auxílio à proteção e maximização dos interesses desses produtores. A manutenção do protecionismo agrícola, apesar de ter surgido da necessidade de compatibilizar comida barata e renda

aceitável aos agricultores, manteve-se pela forte influência política desses estados, principalmente porque as eleições congressuais são distritais, gerando, muitas vezes, ações mais paroquialistas.

Esses interesses já eram protegidos antes de a NCGA existir. O padrão protetor agrícola nos Estados Unidos teve o *Agricultural Adjustment Act* (AAA) de 1933 como um marco, o plano previa restringir a oferta e assim aumentar os preços de sete *commodities* básicas. As leis que o sucederam, apesar de algumas mudanças, sinalizavam essa política agrícola regulamentada fundada no *New Deal*. A *Commodity Credit Corporation* também criada em 1933, foi outro instrumento que possibilitou o governo a influenciar a oferta e os preços de mercado dos produtos por meio de *nonrecourse loans* (LIMA, 2008, p.33) Dessa maneira, ajuda a manter o abastecimento equilibrado e adequado das *commodities* agrícolas e ajuda na sua distribuição, sendo autorizada a comprar, vender, emprestar, fazer pagamentos e outras atividades, para aumentar a produção, estabilizar os preços e facilitar a comercialização de produtos agrícolas.

Isso porque, segundo Wise (2009, p. 8), o problema da superprodução, com ciclos altos e baixos, era praticamente inerente à produção agrícola nos Estados Unidos. Com a instituição do Departamento de Agricultura – USDA buscou-se o gerenciamento e o equilíbrio da oferta e da demanda. Foi estabelecido preço mínimo dos alimentos, reservas para produção excedente, além de programas que tiravam terras do cultivo. Essas medidas teriam o objetivo de gerar preços de mercado justos aos agricultores, comprando o excedente quando a produção foi elevada e vendê-lo para o mercado quando a produção foi baixa.

As questões centrais que vão formatar esse padrão protecionista estão focadas na preservação da renda do setor agrícola, na busca de ganhos de produtividade e de preços baratos ao consumidor e na prevenção de superoferta de alimentos. Este sistema de gestão da oferta foi a base para a política agrícola dos EUA até 1996, embora as reformas que tiveram início na década de 1970, progressivamente tenham enfraquecido essas políticas. A Lei Agrícola de 1996, popularmente conhecida como *Freedom to Farm Act*, representou o término da gestão de oferta. “*Freedom*” no título refere-se à dissociação dos pagamentos do governo às decisões da produção. A partir disso, os agricultores deveriam fazer as decisões de plantio em resposta aos sinais do mercado, não dos incentivos governamentais, do “Pagamento direto” aos agricultores que

levava em conta sua produção histórica. Esses pagamentos foram considerados menos distorcivos e mais pró-mercado, ou seja, o mercado iria definir preços e limitaria a superprodução. Na prática, o programa criou uma crise imediata. Milhões de hectares de terras que haviam sido detidos fora da agricultura voltaram para a produção e os preços despencaram, com risco de uma crise bancária rural. (WISE, 2009)

O resultado da crise foi um conjunto de pagamentos de emergência para agricultores, a fim de compensar os preços baixos, os chamados *Market Loss Assistance payments*, incorporados na *Farm Bill* de 2002 como pagamentos anticíclicos. Esses pagamentos foram combinados com *Loan Deficiency payments*, baseados nos preços e na produção de uma determinada cultura. Estes dois programas, juntamente com os pagamentos diretos, formaram a base do subsídio agrícola pós-1996.

A Lei Agrícola nos Estados Unidos, isto é a *Farm Bill* é votada de cinco em cinco anos. Em 2002, muitas foram as críticas apresentadas pelos organismos internacionais em relação a sua política protecionista sendo que no caso do milho, os subsídios eram dez vezes superiores ao seu orçamento agrícola total. (VIGNA, 2008)

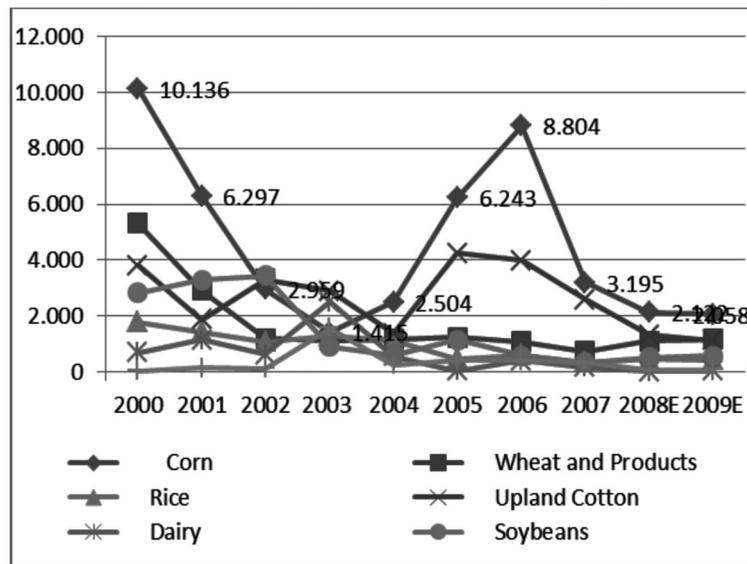
Mesmo com as denúncias, subsídios adicionais foram incorporados, como por exemplo, para fornecimento de irrigação, energia, seguro agrícola, conservação do solo, e para o etanol (a partir de 2001). O resultado foi um aumento nos pagamentos de mercadorias de seus níveis pré-1996 de cerca de US\$10 bilhões por ano, para cerca de US\$ 20 bilhões por ano. (WISE, 2009). Esses subsídios foram renovados e mais uma vez ampliados na *Farm Bill* de 2008, na qual os biocombustíveis continuaram em destaque:

*In May, 2008, the U.S. Congress passed the Food, Conservation, and Energy Act of 2008, the new farm bill that will accelerate the commercialization of advanced biofuels, including cellulosic ethanol, encourage the production of biomass crops, and expand the current Renewable Energy and Energy Efficiency Program. Section 9003 provides for grants covering up to 30% of the cost of developing and building demonstration-scale biorefineries for producing "advanced biofuels," which essentially includes all fuels that are not produced from corn kernel starch. It also allows for loan guarantees of up to \$250 million for building commercial-scale biorefineries to produce advanced biofuels. (U.S. DEPARTMENT OF ENERGY, 2008)*

Porém, deve-se ressaltar que o ônus desses subsídios passou dos consumidores para os contribuintes, o que representou um enorme benefício aos interesses do agronegócio. Isso porque a maioria das culturas nos EUA não é vendida como alimento diretamente para os consumidores, mas como matéria-prima para agronegócios, empresas de alimentos, fabricantes de roupas e outros. Esses subsídios resultaram em oferta estável de matérias-primas a preços baixos para esses empresários. (WISE, 2009, p. 8.)

De todo modo, segundo o *Environmental Working Group*, de 1995 a 2009 os subsídios ao milho somaram US\$ 73,8 bilhões, na forma de pagamentos diretos, seguros para colheitas, empréstimos e pagamentos contracíclicos. Os programas mais importantes foram: *Production Flexibility* (US\$16,3 bilhões), *Loan Deficiency* (US\$ 13,5 bilhões), *Direct Payments* (US\$ 12,9 bilhões), *Crop Insurance Premium Subsidies* (US\$ 11,6 bilhões), *Market Loss Assistance* (US\$ 8,5 bilhões) e *Counter Cyclical Payment* (US\$ 5,4 bilhões). Além disso, o setor do milho é um dos que mais se beneficia da CCC (Gráfico 6).

**Gráfico 6 – CCC Net Outlays by Selected Commodities (2000-2009, US\$ milhões)**



(E): Estimativa. Fonte: Elaboração nossa. Dados: USDA, CCC.

Com esses incentivos, a produção de milho, segundo o *National Agricultural Statistics Service* (NASS) do USDA, apresentou um excepcional aumento em 2007, parcialmente compensado por uma redução em hectares de soja no Cinturão do Milho e Great Plains, assim como menos hectares de algodão e de arroz no Delta e Sudeste. A expectativa dos agricultores era de plantar 67,1 milhões hectares de soja, sendo este o total mais baixo desde 1996, diminuição de 8,4 milhões de hectares – ou 11 % – a partir de 2006. A área plantada de algodão também diminuiu, totalizando 12,1 milhões de hectares, ou seja, 20 % menos a partir de 2006.

Ainda segundo o NASS, já em 2009, os produtores de milho pretendiam plantar 85 milhões de acres. Isso significa um recuo de 1% em relação ao ano anterior e 9% abaixo de 2007. Mesmo assim esta produção continuaria a ser a terceira maior área plantada desde 1949. Os maiores declínios foram em Dakota do Norte e Colorado, com 250.000 e 200.000 hectares, respectivamente. Na Califórnia foram 120.000 hectares a menos que no ano passado, enquanto os produtores em Iowa, Michigan, Minnesota, Pensilvânia, Texas pretendem diminuir 100.000 hectares da área plantada de milho. Os maiores aumentos foram esperados em Missouri, até 250.000 hectares, Dakota do Sul, até 150.000 hectares, e Illinois, até 100.000 hectares.

Na análise da produção de milho nos Estados Unidos de 2005 a 2009, foi identificado que no *Corn Belt* estão apenas considerados os principais estados, que concentram em média 44% da produção. A produção total do país atingiu 93.527 mil acres. Um aumento de quase 20% em relação ao ano anterior. Já nos anos de 2008 e 2009, houve uma diminuição dessa área plantada. (NASS, USDA)

### *Os incentivos à produção de etanol*

Com a demanda de biocombustíveis, os produtores passaram a pressionar o governo para obter incentivos maiores para o desenvolvimento de tecnologia para uma produção mais eficiente de etanol a partir do milho. Em outubro de 2004, o Presidente Bush assinou a lei HR 4520, the *American Jobs Creation Act of 2004* (JOBS Bill), a qual criou o *Volumetric Ethanol Excise Tax Credit* (VEETC). Trata-se de um programa de crédito fiscal relativo à mistura de etanol com gasolina, sendo atribuído um crédito de US\$0.51 para cada galão de etanol misturado à gasolina. Além disso, existe uma proteção tarifária

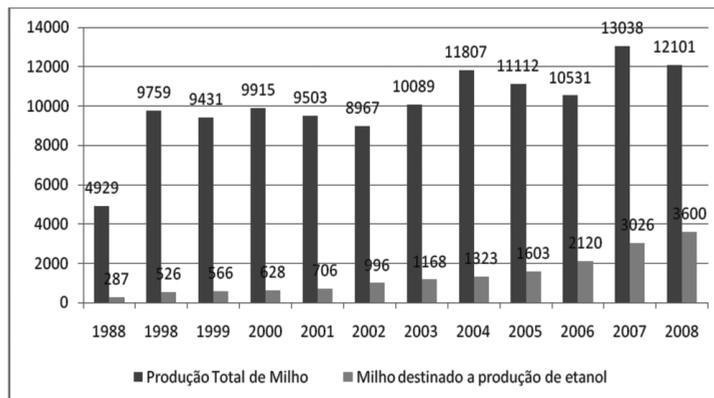
de US\$0.54 por galão importado. Na *Farm Bill* de 2008, o VEETC foi reduzido a US\$0.45 por galão.

Com base no gráfico 7, pode-se dizer que, em 2006, 20% da produção de milho foi utilizada para o uso de etanol nos Estados Unidos, em 2007 esse número aumentou para 23% e, em 2008, para aproximadamente 30%. Isso vale dizer que a produção de milho destinada ao etanol representou cerca de 12% da produção mundial de milho. (SILVA; SCHETZ; TAVARES, 2008).

A tabela 2 ilustra a alta correlação entre os estados produtores de etanol e a captura da maior parte dos subsídios federais ao milho, medido pelo *Environmental Working Group*.

Os dez estados com maior capacidade de produção de etanol recebem mais de 80% de todos os subsídios federais ao milho, superando a média nacional. O caso mais extremo é Illinois, onde os agricultores recebem cerca de 30% desses subsídios a mais por hectare do que a média nacional na captura de subsídios federais destinados ao milho. Iowa não fica muito atrás com 23% a mais do que a média. Nebraska que tem uma capacidade de produzir etanol (2º lugar no *ranking*) maior que Illinois não recebe tanto subsídios. Até Indiana que está no 6º lugar do *ranking* recebe mais incentivo. Mais uma vez isso só é compreensível em função dos lobistas das associações desses estados do *Corn Belt*.

**Gráfico 7 – Produção total de Milho nos Estados Unidos e a Produção de Milho destinada à produção de etanol (1988-2008) em milhões de bushels**



Fonte: NCGA, World of Corn, 2009; Dados: USDA, NASS Crop Production 2008 Summary, Jan 2009.

**Tabela 2 – Diferenças na Captura de subsídios entre os Estados que mais produzem etanol nos Estados Unidos (1994-2004)**

Estado	Produção de Etanol		Captura dos Subsídios Federais ao Milho			
	Capacidade (mmgy)	Ranking Nacional	% do total nacional, 1994 - 2004	Ranking	Subsídio ao Milho / Acre de milho Plantado	Subsídio / Média percentual de acre
Iowa	1962	1	19%	1	68,32	123%
Nebraska	1051	2	12%	3	58,68	106%
Illinois	881	3	16%	2	71,4	128%
South Dakota	703	4	4%	8	37,2	67%
Minnesota	594	5	10%	4	52,23	94%
Indiana	392	6	8%	5	65,82	118%
Kansas	268	7	3%	9	65,82	92%
Winsconsin	228	8	4%	7	51,1	88%
Michigan	207	9	3%	11	48,89	97%
Missouri	155	10	3%	10	53,82	91%
<b>Total top 10</b>	<b>6,44</b>		<b>81%</b>		<b>59,83</b>	<b>108%</b>
Nacional					55,6	100%

Fonte: *Environmental Working Group*. BIOFUELS - AT WHAT COST? Dados: Nebraska Energy Office Jul 2006; Environmental Working Group's Farm Subsidy Database, Nev 2005; USDA Corn Production Jan 2006.

Pelos estudos específicos da *LECG Corporation*, empresa de consultoria e assessoria especializada, a *Renewable Fuels Association* demonstra como a Indústria do etanol contribui na economia de seu país: em 2007, o número de empregos gerados pela indústria do etanol no setor do milho é de 84.191, passando a representar 43% do total de empregos gerados por essa indústria. Mas, no saldo total, seriam gerados mais de 230 mil empregos da cadeia produtiva do etanol. A combinação de gastos para as operações anuais, o transporte de etanol e de capital gastos para as novas instalações em construção teria adicionado US\$ 47,6 bilhões no PNB.

Assim, esse estudo afirma que a indústria do etanol teria se autofinanciado em 2007. A renda familiar agregada ao PNB teria sido de aproximadamente US\$ 4,6 bilhões. Todos os 6,5 bilhões de litros produzidos em 2007 foram comercializados, o que gerou um custo estimado de US\$ 3,4 bilhões relacionados aos dois principais incentivos federais, o *VEETC* e o *Small*

*Ethanol Producer Tax Credit*<sup>8</sup>. Com isso, a indústria do etanol teria gerado um *superávit* de US\$ 1,2 bilhão para o Tesouro Federal. Além disso, teriam gerado cerca de US\$ 3,6 bilhões de receita adicional para os governos estaduais e locais. Logo, segundo o estudo da LECG, o etanol reduziria a dependência do petróleo importado e reduziria o *déficit* comercial dos EUA. Vale dizer que a produção de quase 6,5 bilhões de galões de etanol fez com que os EUA importassem menos 228,2 milhões de barris de petróleo em 2007 direcionados à produção de gasolina, o equivalente a aproximadamente 5% do total de importações de petróleo bruto pelo país. Eis a relevância econômica do setor do milho e do etanol nos Estados Unidos.

Como resposta aos vários ataques do dilema *Biocombustíveis versus Alimentos*, a NCGA tem se mobilizado e chamado seus membros à ação para se comunicarem diretamente com as empresas alimentícias envolvidas no GMA, as quais atacam o milho dos agricultores e a produção de etanol dos Estados Unidos. A NCGA aponta três empresas principais: *General Mills*, *Kraft Foods* e *Lakeside*. Os membros da NCGA argumentam que os grãos mais utilizados para consumo humano são o trigo e o arroz, esses produtos não são utilizados para produção dos biocombustíveis, mas também tiveram seus preços aumentados no período de estudo. Somente 10% do milho dos Estados Unidos são utilizados em produtos para alimentação humana, tais como xarope de milho, amido e cereais. Eles também afirmam que a produção de milho hoje é maior do que qualquer período, sendo a escassez de milho algo impensável. A produção de etanol separaria o amido de outros componentes, mesmo que em menores volumes ainda permaneçam proteína e outros nutrientes que podem ser aproveitados. uma questão que não podemos deixar de lado é que os agricultores têm buscado novas tecnologias para aumentar a produção de milho e simultaneamente diminuir a quantidade de acres ocupados por essa produção. Como ressaltam Silva, Schetz, Tavares (2008, p.9) “a oferta de terras agriculturáveis é uma função da tecnologia utilizada”, esse também se torna um argumento em defesa da

---

<sup>8</sup> O *Small Ethanol Producer Tax Credit* é um incentivo fiscal, no valor de US \$ 0,10 por galão de etanol que é vendido e utilizado para misturar gasolina. O pequeno produtor de etanol, que produz até 60 milhões de litros de etanol, tem que estar registrado no *Internal Revenue Service* (IRS) para ter direito a esse crédito (*The Alternative Fuels and Advanced Vehicles Data Center, U.S. Department of Energy*. Disponível em: <[http://www.afdc.energy.gov/afdc/progs/view\\_ind\\_fed.php/afdc/352/0](http://www.afdc.energy.gov/afdc/progs/view_ind_fed.php/afdc/352/0)>).

produção dos biocombustíveis, na medida em que seus produtores tem buscado, cada vez mais inovações tecnológicas nesse sentido.

Enfim, esses produtores tentam, de todas as formas, informar as pessoas de que não seriam eles os únicos ou principais culpados dessas crises alimentares, e que apenas estariam buscando sua independência energética, o que contribuiria para o interesse de todos os cidadãos americanos. Os produtores enfatizam a manutenção de seus incentivos e subsídios muito em função do argumento da independência energética frente aos países do Oriente Médio.

### **Comentários finais**

A crise das tortilhas é um evento de grande complexidade, tanto nas causas quanto nas circunstâncias em que ocorreu. Como origens imediatas estão problemas conhecidos, como a demanda mundial por alimentos e os processos especulativos nos mercados de *commodities*, além do uso de produtos alimentícios para a produção de biocombustíveis, embora tenha havido grande aumento na produção de alimentos. Menos atenção tem sido dada a fatores internos, como concentração de mercado e enrijecimento de preços, presentes no caso da farinha de milho e das próprias tortilhas no México. Há ainda os efeitos dos pesados subsídios com que os EUA protegem seus produtores, o que deprimiu os preços do milho importado e enfraqueceu os pequenos produtores mexicanos.

A interação entre esses diferentes determinantes reforça a necessidade de abordagens que procurem considerar o conjunto dos determinantes e analisar as peculiaridades de cada um deles. Dito de outra forma, trata-se de analisar os processos internacionais ligados à alta dos alimentos, mas também os aspectos específicos dos mercados domésticos de processamento e comercialização de alimentos.

A relevância de questões internas do México aparece na baixa sincronia entre os preços das tortillas e do milho: o pico de preços das tortillas antecedeu em mais de um ano o pico de preços do milho, e as tortillas continuaram com preços altos mesmo quando o milho começou a declinar. A análise desse processo sugere a relevância da capacidade dos grandes produtores de farinha de milho e de tortilhas de induzir a formação dos preços, inclusive de forma a acompanhar os processos especulativos nos mercados internacionais.

Vale ressaltar que, apesar de sua produção ter aumentando, a demanda mexicana por milho foi mais acelerada, fazendo com que o México se tornasse importador de um item essencial de sua cesta básica, o que se configurou como um problema de segurança alimentar quando os preços do milho dispararam no mercado internacional, com demanda em alta e movimentos especulativos estimulados pelos subsídios dos EUA, agora ao uso do milho para produção de etanol.

Elemento de grande relevância é a persistência dos subsídios dos países centrais e suas consequências nos países de renda média e baixa. As perdas verificadas nos períodos de preços baixos praticados pelos Estados Unidos foram muito significativas para os mexicanos. As políticas protecionistas adotadas dificultam a atuação em igualdade nos mercado de *commodities*. Como exemplo dessa questão, foram analisados os efeitos da adesão do México ao NAFTA sobre o desenvolvimento agrícola no país.

Os produtores de milho e biocombustíveis nos EUA lutam para manter os mecanismos de proteção com o argumento de que o milho destinado aos biocombustíveis não é o milho que seria usado para consumo humano. Ao lado disso, procuram aumentar a produtividade de suas culturas, o que pode aumentar a oferta, mas com preços sustentados pelas políticas de apoio governamentais nos EUA.

### Referências

ABC, *Tortilla Price Protest Hits Mexico City*. 31 Jan 2007. Disponível em: [http://abclocal.go.com/kabc/story?section=news/national\\_world&id=4991825](http://abclocal.go.com/kabc/story?section=news/national_world&id=4991825). Acesso em: 02 Jul 2010.

ARSENAL INVESTIMENTOS. Um exercício sobre a inflação global. 13 Mai 2008 (mimeo)

AUDLEY, J.; PAPADEMETRIOU, D.G.; POLASKI, S.; VAUGHAN, S. *Nafta's promise and reality. Lesson from Mexico for the hemisphere*. Washington, Carnegie Endowment for International Peace – CEIP, 2004.

BANXICO, INPC *Commodities*. Disponível em: <<http://www.banxico.org.mx/graph/test/?s=SP74626,CP154,8&period=Men&l=es>> Acesso em: 30 Mar 2011.

BELLO, Walden. Como fabricar uma crise global. *La jornada*, Carta Maior. 01 Jun 2008. Versão reduzida do artigo publicado na edição do *The Nation*: Nova York, 2 Jun 2008. Tradução: Naila Freitas / Verso Tradutores. Disponível em: <<http://www.landaction.org/spip/spip.php?article320>>; <<http://www.altermundo.org/content/view/1562/1/>> Acesso em: 02 Jul 2010.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Carta Mensal INTAL 174 Fev 2011. Disponível em: <[http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/P\\_INTAL\\_ICM\\_174\\_ANALISIS1\\_2011.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/P_INTAL_ICM_174_ANALISIS1_2011.pdf)>. Acesso em: 2 Mar 2011.

BIOFUELS - AT WHAT COST? *Government support for ethanol and biodiesel in the United States, The Global Subsidies Initiative (GSI) of the International Institute for Sustainable Development (IISD)*. Disponível em: <[http://www.globalsubsidies.org/files/assets/pdf/Brochure\\_US\\_Report.pdf](http://www.globalsubsidies.org/files/assets/pdf/Brochure_US_Report.pdf)>. Acesso em: 02 Jan 2010.

BOZZO, Claudia. Inflação deve ser controlada até 2009. *Gazeta Mercantil – Internacional*. 09 Jun 2008.

BUZAN, Barry and WEAVER, Ole. *Security complexes: a theory of regional security* In.: *Regions and powers- the structure of international society*. London: CUP, 2003.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security : a new framework for analysis*. Boulder. Colo.: Lynne Rienner Pub., 1998.

CÁRDENAS, Isabel. *La batalla por medir la inflación*. 1 Set 2009. Disponível em: <<http://www.voltairenet.org/article161902.html>> Acesso em: 02 Jul 2010.

CCC. *Commodity Credit Corporation Charter Act*. . Disponível em: <[http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA\\_File/charteract2008.pdf](http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/charteract2008.pdf)> Acesso em: 02 Jan 2010.

CEFP. *Centro de Estudios de Finanzas Publicas*. Disponível em: <[www.cefp.gob.mx/](http://www.cefp.gob.mx/)>. Acesso em: 02 Jul 2010.

CFC. *Comisión Federal de Competencia. Monopolios, obstáculo para reducir precios.* In.: Concanaco Servytur. Nota Económica No. 133. Disponível em: <<http://www.concanaco.com.mx/comercio-concanaco-servytur/comercio-interior/nota-economica/347-nota-economica-133.html>>. Acesso em: 02 Jul 2010.

CHADE, Jamil. *O mundo não é plano: a tragédia de bilhão de famintos.* São Paulo: Saraiva: Virgília, 2009.

CHAKRABORTTY, Aditya. *Secret report: biofuel caused food crisis. Internal World Bank study delivers blow to plant energy drive.* The Guardian. 3 Jul 2008. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/environment/2008/jul/03/biofuels.renewableenergy>>. Acesso em: 02 Jul 2010.

COM CIÊNCIA. *Subsídios agrícolas dos ricos prejudicam países pobres.* 10 Out 2003. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/agronegocio/02.shtml>>. Acesso em: 02 Jul 2010.

CONCEIÇÃO, Ana. *Rússia proíbe exportação de grãos até novembro de 2011.* O Estado de S. Paulo. 2 Set 2010. Disponível em: <[http://economia.estadao.com.br/noticias/not\\_34035.htm](http://economia.estadao.com.br/noticias/not_34035.htm)> Acesso em: 02 Out 2011.

CONTEXTO, TeleMundo 1 fev 2007 Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=le4B4GBqmo8>> Acesso em: 02 Jul 2010.

CORREIO DO PATRIOTA. *Entrevista a Timothy Searchinger: “Os biocombustíveis causam fome e levam à destruição das florestas”* 29 Set 2008. Disponível em: <[http://www.correiodopatriota.com/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=1407](http://www.correiodopatriota.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1407)> Acesso em: 13 Jul 2010.

DASCHLE, Tom; RUNGE; C. Ford; SENAUER; Benjamin. *Food for Fuel?* Setembro / Outubro 2007. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/62845/tom-daschle-c-ford-runge-and-benjamin-senauer/food-for-fuel>>. Acesso em: 02 Jul 2010.

DENIS, Anne. *La crise de la tortilla enflamme le Mexique*. Les Echos.fr . 28 março 2007. Disponível em: <<http://archives.lesechos.fr/archives/2007/lesechos.fr/03/28/300156076.htm>>. Acesso em: 02 Jul 2010.

DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y ANÁLISIS SECTORIAL. Financiera Rural. *Monografía del Maíz Grano*. Mar 2009. Disponível em: <<http://www.financierarural.gob.mx/informacionsectorial/Documents/Ma%C3%ADz.pdf>> Acesso em: 02 Jul 2010.

ERS, *Economic Research Service/Usda*. NAFTA AT 15: Building On Free Trade / WRS-09-03 Mar 2009. Disponível em: <[http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/ers/WRS/2000s/2009/WRS-03-31-2009\\_Special\\_Report.pdf](http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/ers/WRS/2000s/2009/WRS-03-31-2009_Special_Report.pdf)> Acesso em: 13 Jul 2010.

ENVIRONMENTAL WORKING GROUP. *Farm Subsidy Database*. Disponível em: <<http://farm.ewg.org/progdetail.php?fips=00000&progcode=corn>> Acesso em: 02 Jul 2010.

ESTEVA, Gustavo; MARIELLE, Catherine (coords.) *Sin maíz no hay país*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Dirección General de Culturas Populares e Indígenas: Museo Nacional de Culturas Populares, 2003. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/CEJmexico/sin-maiz-no-hay-pais/download>> Acesso em: 02 Jul 2010.

FAO.- Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. *Trade reforms and Food Security*, 2003. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/005/y4671e/y4671e06.htm>>

FAO.- Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. Food security: concepts and measurement. In.: Trade Reforms And Food Security. Roma, 2003. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/005/y4671e/y4671e06.htm>>

FAO.- Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. Food Commodity Price Index. Mar 2011. Disponível em: <<http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>> Acesso em: 09 Mar 2011.

GUZMÁN, Gerardo Reyes. *Incremento de los precios del maíz y la tortilla en México. Problemas del Desarrollo*. Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 38, n. 151. Out / Dez 2007. Disponível em: <<http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde151/PDE151000406.pdf>>

INDEX MUNDI. Disponível em: <<http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=corn&months=120>>. Acesso em: 09 Mar 2010.

LECG Corporation. . Disponível em: <<http://www.lecg.com/>>. Acesso em: 02 Jul 2010.

LIMA, Thiago. Desafios internacionais à política agrícola norte-americana: O contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos e o CAFTA-DR. São Paulo: Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP-UNICAMP-PUC/SP, 2008.

MACHADO, Antonio. Jornal de Washington desvenda ação de lobbies atrás da questão do álcool e do choque da comida Cidade Biz, 19 Maio 2008. Disponível em <[http://cidadebiz.oi.com.br/paginas/43001\\_44000/43604-1.html](http://cidadebiz.oi.com.br/paginas/43001_44000/43604-1.html)> Acesso em: 02 Jul 2009.

MAYER, Jörg. *The Financialization of Commodity Markets and Commodity Price Volatility*. In.: DULLIEN, S.; KOTTE, D.J.; MÁRQUEZ, A.; PRIEWE, J. (eds.). *The Financial and Economic Crisis of 2008-2009 and developing countries*. Genebra: UNCTAD, United Nation Publications, 2010. Disponível em: <[http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdp20101\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdp20101_en.pdf)>. Acesso em 30 Mar 2011.

MORENO-BRID, Juan Carlos. *La economía mexicana frente a la crisis internacional*. Revista Nueva Sociedad n. 220, Março / Abril 2009, ISSN: 0251-3552, Disponível em: <<http://www.nuso.org/>>. Acesso em: 02 Jul 2010.

NASS. *National Agricultural Static Service*. Disponível em: <<http://www.nass.usda.gov/>>

NAVARRO, Luis Hernández. *La nueva guerra de la tortilla*. La Jornada 12 jan 2007. Disponível em: <<http://www.jornada.unam.mx/2007/01/12/index.php?section=opinion&article=010a1pol>> Acesso em: 02 Jul 2010.

NCGA. *National Corn Growers Association*. Disponível em: <<http://www.ncga.com>> Acesso em: 02 Jul 2010.

NETTO, Andrei. Nova proposta francesa no G-20 agrada ao Brasil. O Estado de S. Paulo 17 Fev 2011. Disponível em: <[http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110217/not\\_imp680551,0.php](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110217/not_imp680551,0.php)>. Acesso em: 02 Mar 2011.

PRATES, Daniela Magalhães. O novo ciclo de preço das *commodities*. In.: Grupo de Economia FUNDAP. Boletim de economia, Março 2011. Disponível em: <[http://novo.fundap.sp.gov.br/arquivos/PDF/Boletim\\_Economia\\_2.pdf](http://novo.fundap.sp.gov.br/arquivos/PDF/Boletim_Economia_2.pdf)>. Acesso em 30 Mar 2011.

QUINTANILLA, Rogelio Huerta. *Monopolio, precio de la tortilla y estancamiento de la economía mexicana*. Economía Informa. n. 351 Março /Abril, 2008. Disponível em: <<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/351/03rogelio.pdf>>. Acesso em: 02 Jul 2010.

RFA. *Renewable Fuels Association* .Disponível em: < <http://www.ethanolrfa.org>>. Acesso em: 02 Jul 2009.

RUNGE; C. Ford; SENAUER; Benjamin *How Biofuels Could Starve the Poor*. Maio / Junho 2007. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/62609/c-ford-rung-and-benjamin-senauer/how-biofuels-could-starve-the-poor>> Acesso em: 02 Jul 2010.

SAGARPA, *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años*. Out 2010. Disponível em: < <http://www.sagarpa.gob.mx/agronegocios/Documents/pablo/retosyopportunidades.pdf>>. Acesso em 30 Mar 2011.

SALAZAR, Jorge A. Calderón. *Crisis alimentaria en México*. Resumo apresentado no XXVIII Seminario de Economía Agrícola, Mesa VII “Estado

vs libre mercado: crisis alimentaria, TLCAN y soberanía Alimentaria”, organizado pelo Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Ciudad de México, 10 de octubre de 2008. Disponível em: <<http://ierd.prd.org.mx/coy147/JACS1.htm>> Acesso em: 02 Jul 2010.

SALIN, Delmy L. U.S. *Grain and Soybean Exports to Mexico A Modal Share Transportation Analysis*. 2007-2008. Jan 2010. Disponível em: <<http://www.ams.usda.gov/AMSV1.0/getfile?dDocName=STELPRDC5081717>>. Acesso em: 02 Jul 2010.

SCHULMEISTER, Stephan. *Trading Practices and Price Dynamics in Commodity: Markets and the Stabilising Effects of a Transaction Tax*. Austrian Institute of Economic Research, Commissioned by the Federal Ministries of Finance and of Economics and Labour, Jan 2009. Disponível em: <[http://www.steuer-gegen-armut.org/fileadmin/Bildgalerie/Kampagnen-Seite/Unterstuetzung\\_Wissenschaft/09\\_Wifo-Transaktionssteuer.pdf](http://www.steuer-gegen-armut.org/fileadmin/Bildgalerie/Kampagnen-Seite/Unterstuetzung_Wissenschaft/09_Wifo-Transaktionssteuer.pdf)>. Acesso em 30 Mar 2011.

SEIBEL, Felipe. A crise das Tortillas, no México: inflação por causa do etanol. Portal Revista Exame 03 Maio 2007 disponível em: <<http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0892/negocios/m0127992.html>> Acesso em: 02 Jul 2010.

SILVA, José Graziano. Respostas à nova alta dos alimentos. São Paulo: Valor Econômico, 16 Jan 2011. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/impresso/opiniaio/98/369051/respostas-a-nova-alta-dos-alimentos>> Acesso em: 16 Jan 2011.

SILVA, José Graziano; SCHETZ, Guilherme; TAVARES, Lucas. Em busca da produção sustentável de biocombustíveis. São Paulo: Revista Política Externa, v. 17, n.2, Set/Out/Nov, 2008.

SMALL, Dennis. *El etanol y el libre comercio en México presagian inflación, hambruna y emigración en masa*. Executive Intelligence Review (EIR), Vol.XXIV, n. 4-5. 24 Mar 2007. Disponível em: <[http://www.larouchepub.com/spanish/reir/ejemplar\\_gratis/ee\\_etanol\\_hambruna.html](http://www.larouchepub.com/spanish/reir/ejemplar_gratis/ee_etanol_hambruna.html)> Acesso em: 02 Jul 2010.

SNIIM, *Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados. Precio promedio de las tortillas*. Disponível em: <<http://www.economia-sniim.gob.mx/Tortilla.asp>> Acesso em: 02 Jul 2010.

SÓLIS, Juan Sebastián. *Acuerdan tortillas en \$8.50 el kilo*. Cidade do México: Noticieros Televisa, 18 Jan 2007. Disponível em: <<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/597001.html>> Acesso em: 02 Jul 2010.

THE ECONOMIST. *Dare to grow more: High food prices are not all bad news*. 2 Dez 2010. Disponível em: <[http://www.economist.com/node/17627826?story\\_id=17627826&CFID=151438752&CFTOKEN=26285761](http://www.economist.com/node/17627826?story_id=17627826&CFID=151438752&CFTOKEN=26285761)> Acesso em: 02 Mar 2010.

U.S. DEPARTMENT OF ENERGY. *New Farm Bill Speeds Commercialization of Advanced Biofuels*. 28 Mai 2008. Disponível em: <[http://www1.eere.energy.gov/biomass/news\\_detail.html?news\\_id=11789](http://www1.eere.energy.gov/biomass/news_detail.html?news_id=11789)>. Acesso em: 02 Jul 2010.

USDA. *United States Department of Agriculture*. Disponível em: <<http://www.usda.gov>>. Acesso em: 02 Jul 2010.

VEIGA, J. E. D. *Metamorfoses da Política Agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo: Annablue, 1994.

VIGNA, Anne. Sem “tortillas” nem empregos. México / “Ligações perigosas”. *Le Monde Diplomatique*, 04 Abr 2008. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=164&PHPSESSID=7344ed5e82e51d5534f731688bd39468>> Acesso em: 02 Jul 2010.

VIGNA, Edécio. *Reunião da FAO é considerada um fracasso pela sociedade civil*. INESC. Instituto de Estudos Socioeconomicos, 2009. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos-e-manifestos/reuniao-da-fao-e-considerada-um-fracasso-pela-sociedade-civil/>> Acesso em: 02 Jul 2010.

VON BRAUN, Joachim. *Biofuels, international food prices, and the poor*. Testimony to the United States Senate Committee on Energy and Natural

Resources. 12 Jun 2008. Disponível em: <<http://www.ifpri.org/publication/biofuels-international-food-prices-and-poor>> Acesso em: 02 Jul 2010.

WISE, Timothy A. *Agricultural Dumping Under NAFTA: Estimating the Costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers. Mexican Rural Development Research Reports*. Global Development and Environment Institute, Tufts University, Dez 2009. Disponível em: <<http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/AgricDumpingWoodrowWilsonCenter.pdf>> Acesso em: 02 Jan 2010.



# As principais mudanças da economia indiana no século XX e começo do XXI

*Marcel Jaroski Barbosa\**

*Jacqueline A H. Haffner\*\**

## Resumo

O artigo analisa as reformas liberalizantes ocorridas na Índia, principalmente a partir de 1990, explicitando as principais modificações na condução político-econômica introduzidas por Indira Gandhi e por seu sucessor. Com base nessa análise, o presente trabalho apresenta uma discussão sobre os rumos que a economia desse país tomou depois do referido período. O objetivo desta pesquisa foi elucidar o porquê das mudanças na participação do setor industrial, agrícola e de serviços na economia indiana. Na última seção deste artigo, faz-se uma análise dos principais motivos que teriam levado à mudança na participação desses setores no PIB do país.

**Palavras-chave:** Índia, reformas macroeconômicas, desindustrialização.

## Abstract

The article analyzes the macroeconomic reforms that occurred in India, mainly since 1990, revealing the main economic policy modifications introduced

---

\* Professor do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Luterana do Brasil – ULBRA e da Faculdade Cenecista de Osório e da Faculdade Cenecista de Osório.

\*\* Professora da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

by Indira Gandhi and her successor. Through this analysis, this article presents a discussion about the trends in the country's economy after that period. The purpose of this research was to elucidate the reasons why the changes in the relative participation of the industrial, agricultural and services sector in the Indian economy happened. In the last section of this article, an analysis was undertaken about the main reasons for the change on the relative participation of these sectors in the country's GDP.

**Keywords:** India, macroeconomic reforms, deindustrialization.

## Introdução

A Índia sofre há muitos anos com grandes desigualdades e com divisão fortemente baseada no sistema de castas<sup>1</sup>; além disso, foi dominada pelo Império Mongol. Durante esse período, era uma nação predominantemente agrícola, promissora e líder na produção manufatureira, posição que manteve até o advento da Revolução Industrial. Até então, o comércio era interno, e as principais exportações eram de arroz, trigo e algodão. A classe urbana, que possuía melhores condições econômicas, gerava demanda para os produtos indianos e, portanto, prosperidade. O Império Mongol teve sua queda em meados do século XVII.

O país passou, então, a um período de subordinação à Inglaterra, criando-se, nesse momento, um cenário favorável à propriedade privada, em que se estimulou o livre-comércio e em que houve a criação de uma moeda corrente juntamente com uma taxa de câmbio fixa. A indústria passou a ser dual: exportadora e importadora. Durante o século XIX, houve a implementação de uma rede de transportes ferroviários, que cobria o país, sendo isso possível graças aos incentivos do governo.

Contudo, apesar das aparentes melhoras no país, a participação da renda indiana no mundo caiu muito entre o período anterior e o de domínio inglês. Houve aumento do comércio, fato que gerou queda nos preços dos produtos têxteis e que, portanto, diminuiu a lucratividade e levou a desindustrialização. Esta teve como causa fatores internos e externos: queda nos preços, o colapso do Império Mongol – queda da produção manufatureira; e forças globais,

---

<sup>1</sup> O sistema de castas indiano é caracterizado por uma estratificação e restrição social: as classes são inseridas nas castas de forma hereditária. O sistema de castas possui quatro castas, consideradas endógamas, e grupos sociais externos às castas. A origem do sistema, segundo o hinduísmo, é o Brahma, divindade criadora do universo.

devido ao desenvolvimento do setor exportador, permitindo a entrada de manufaturas inglesas no mercado indiano.

Em 1947, a Índia torna-se independente; a partir daquele ano, sua economia se fecha e é marcada por dois grandes períodos até 1985: o socialismo indiano e a reforma de mercado. Uma série de planos quinquenais foram implementados, os quais tinham como base a substituição de importações, menor liberdade aos agentes econômicos e maior intervenção estatal. As metas, nesse período, eram a industrialização e a diminuição das desigualdades. O país teve também, nesse período, influência do socialismo soviético, que guiou os rumos indianos. Entretanto, a falta de harmonia entre o setor público e o privado, além da exagerada interferência do Estado, prejudicou o desenvolvimento.

As reformas implementadas entre 1985 e 1993 foram classificadas como reformas básicas, entre as quais duas medidas foram tomadas: a substituição de importações e a restauração das liberdades dos agentes econômicos nos diversos setores da economia. Houve, nesse período, a desvalorização da rúpia, fato que levou a um maior volume de exportações. O período de fechamento indiano, no entanto, teve fim em 1991 quando da assinatura de acordo com o FMI. As reformas dos anos 90 deram continuidade a certas políticas das reformas anteriores, mas foram mais efetivas.

Na década de 90, a liberalização das importações foi mais intensa e houve maior controle sobre a taxa de câmbio, que era flutuante, o qual foi conduzida para estimular o comércio internacional. Nesse mesmo período, o controle estatal foi reduzido e novas regras para o investimento externo direto foram estabelecidas – os setores mais beneficiados foram os de engenharia, serviços, equipamentos elétricos e computação. Os resultados foram bastante positivos, pois o comércio exterior aumentou de forma considerável. O fluxo de investimentos estrangeiros também teve crescimento: em 1990, o valor era de 103 milhões de dólares e em 2005 de 17 bilhões (BARBOSA, 2008).

Depois das reformas, nota-se que a economia indiana se caracterizou por um crescimento movido pelo setor de serviços, em que o comércio exterior tem pouca participação no PIB. A pauta exportadora é composta por produtos simples e pouco diversificados, com baixo nível técnico, nos quais a vantagem comparativa é a mão de obra barata. Também desde os anos 90, a Índia tem-se destacado nos setores químico, farmacêutico e de engenharia, sendo hoje a maior exportadora de medicamentos genéricos.

Hoje, segundo o Banco Mundial, são quatro os maiores entraves ao desenvolvimento indiano. O primeiro é a infraestrutura: o país tem carência de eletricidade, transporte e infraestrutura em geral. Faltam investimentos por parte do governo, e apenas de 3 a 4% do PIB são investidos em infraestrutura (BARBOSA, 2008). Diante dessa situação, são feitas parcerias entre os setores público e privado para o suprimento das carências. O segundo entrave é o déficit fiscal: há risco de crise, e é necessário que se aumentem impostos e se reduzam gastos; contudo, o governo não sabe lidar com o problema. O terceiro são as leis trabalhistas, as quais possuem várias falhas e inconsistências, fato que causa incerteza e que, portanto, acaba desestimulando o investimento. O quarto e último entrave é o setor financeiro, que cresceu após 1990, mas que exclui as pequenas e médias empresas do acesso ao crédito.

Entretanto, apesar desses empecilhos ao desenvolvimento pleno da economia indiana, ela possui algumas virtudes que garantem ou ao menos facilitam o seu crescimento futuro. Possui reservas internacionais, sua inflação é controlada, o seu déficit é administrável e há controle de capitais.

### **Contextualização da economia indiana antes das reformas**

A independência da Índia ocorreu em 1947, determinando, assim, o fim do domínio britânico. A principal herança deixada pelos ingleses foi a interrupção do processo de industrialização, tornando a economia indiana fundamentalmente agrária. Esse fato motivou o governo indiano a retomar aquele processo, de modo especial a partir de 1950, por meio da criação da Comissão de Planejamento, que ficou encarregada de desenvolver os planos quinquenais. Entretanto, essa retomada foi fortemente influenciada pela União Soviética, de modo que a condução da economia indiana foi caracterizada por fortes intervenções do governo, ou seja, praticou-se o denominado “socialismo indiano”.

Virmani (2006) divide esse período em duas subfases, a saber: *Commanding Heights* (1951/52 a 1964/65) e *Leg-Bueaucratic Socialism* (1965/66 a 1979/80), as quais se diferenciam em virtude da intensidade da intervenção do governo na economia.

A primeira subfase, compreendida entre 1951/52 a 1964/65, foi marcada pela redução da liberdade dos agentes econômicos, menor competitividade e maior intervenção governamental. Inicialmente, o 1º Plano Quinquenal (1951/56)

não foi inspirado em nenhum modelo teórico ou em experiências de outros países. Assim, não houve a definição de setores prioritários, pois o objetivo principal era acelerar a industrialização, com a diminuição dos desequilíbrios regionais e sociais.

Já no 2º Plano Quinquenal (1956/61), estabeleceu-se que a industrialização indiana se daria de forma fechada, com ênfase maior nos bens de capital do que nos de consumo. Nesse sentido, priorizaram-se os setores de bens de capital, mineração e metalurgia básica e o apoio a pequenas e médias empresas. Também nesse plano, foi criado o sistema de licenciamento industrial e de importação, com o intuito de proteger as indústrias nacionais da concorrência externa. Jhingan destaca que as consequências destas medidas foram a dificuldade da livre iniciativa em agir, o aumento da demanda por importações e, aliado à baixa produtividade agrícola, o surgimento de pressões inflacionárias (Jhingan, s.d., p. 524).

O 3º Plano (1961/1966) incentivou os setores de bens de capital, químico, aço, energia elétrica e de combustíveis. Entretanto, esse plano foi prejudicado pela invasão chinesa em 1962, a guerra com o Paquistão, o fim da ajuda externa, os desequilíbrios externos e a inflação (JHINGAN, s.d., p. 526). Desse modo, com a redução da liberdade dos agentes econômicos e o aumento da participação do Estado na economia, encerra-se a subfase denominada *Commanding Heights*.

Não obstante, na segunda subfase, denominada *Leg-Bureaucratic Socialism* (1965/66 a 1979/80), o governo indiano resolveu ampliar sua participação na economia e atuar mesmo em áreas em que a iniciativa privada poderia atuar, dando início à fase burocrática do socialismo indiano. Essa iniciativa é apontada por Virmani como inédita em uma economia de mercado, em que o setor privado era dono da maior parte dos recursos (Virmani 2006, pp. 15 e 16).

Nesse ambiente intervencionista, ocorreu uma série de estatizações. Em 1971, 14 bancos foram nacionalizados. Entre 1971 e 1973, a Indian Iron & Steel Company também passou pelo mesmo processo. Além disso, desde a década de 1960, o modelo de substituição, adotado até então, começou a apresentar sinais de ruptura. As importações decresceram significativamente, fato que impedia novas substituições; concomitantemente, as exportações ampliaram sua participação de 5%, em 1960, para 15%, em 1970 (SOUZA, 2005, p. 280). Em virtude dessa conjuntura, nos anos de 1966 a 1969, os planos foram anuais.

Em 1969, lançou-se o 4º Plano (1969-1974), que objetivava o aumento da produção de alimentos por meio da agricultura irrigada. Os investimentos foram distribuídos de forma equilibrada entre os setores de metalurgia básica, metais não ferrosos (alumínio, cobre e zinco), indústrias de engenharia pesada, química e petroquímica, fertilizantes e construção naval. A meta era ampliar as exportações em 7% e reduzir as importações de bens supérfluos, a fim de gerar superávits comerciais. Apesar de o desenvolvimento econômico ocorrer de forma heterogênea, o 4º Plano tentava minimizar tal tendência ao evitar a concentração de indústrias em grandes cidades.

Já no 5º Plano (1974-1979), priorizaram-se os setores de metalurgia básica, de exploração e de refino de petróleo e de fertilizantes. Além disso, buscou-se usar a capacidade ociosa para desenvolver as regiões mais pobres do país, ao incentivarem-se indústrias produtoras de bens de consumo intensivos em trabalho. Desse modo, na década de 1970, a participação do setor primário reduziu-se de 50% do PIB, em 1970/71, para 41%, em 1979/80, enquanto o setor industrial ampliou sua participação de 19,8% para 22,4%.

Nesse sentido, apesar de o Estado indiano ter ampliado seu tamanho e aprofundado o grau de intervenção na segunda subfase, compreendida entre 1965/66 a 1979/80, os índices não apresentaram melhoras. O crescimento do PIB e do PIB *per capita* decresceu de 4,1% para 2,9% e de 2% para 0,6%, respectivamente. Também apresentaram quedas o investimento total (7,9% para 4,5%) e os consumos privado e do governo. Esse quadro de absoluta estagnação econômica fez com que a taxa de crescimento médio indiano, no período de 1950 a 1980, tenha sido denominada de taxa de crescimento hindu, em torno de 4%, em virtude de sua inexpressividade.

**Tabela 1 – Taxa média anual de crescimento da economia indiana considerando algumas variações relevantes, 1951/65 e 1966/80 (%)**

Variável	<i>Commanding Heights</i> (1951/52 a 1964/65)	<i>Leg-Bueaucratic Socialism</i> (1965/66 a 1979/80)
PIB custo de fatores	4,1	2,9
PIB per capita	2	0,6
Taxa de pobreza	50,5	55,4
Cresc. Prod. Fatores	1,6	0,2
Consumo Privado	3,7	2,8
Consumo do Governo	6,6	5,1
Investimento Total	7,9	4,5
Investimento Público	11,6	3,7
Investimento Privado	3,5	3,8
Razão: exportação/PIB		4,1

Fonte: Virmani (2006, p. 15).

Diante dessa conjuntura nada favorável, sentiu-se a necessidade, entre os mandatários indianos, de modificar o modelo de desenvolvimento implementado até então, abrindo assim espaço para as reformas de cunho liberalizante. Essas reformas são divididas em fases, sendo a primeira onda de reformas na década de 1980 e a segunda nos anos de 1990.

Nos anos de 1980, realizaram-se as chamadas reformas de base, em razão de as suas ações serem mais superficiais, apesar de importantes. Essas medidas buscavam sanar os problemas mais graves da economia indiana, tais como modificar o processo de substituição voltado para dentro e, desse modo, estimular as exportações e as importações. Paralelamente, no âmbito microeconômico, trabalhou-se nas estruturas de mercado a fim de ampliar a concorrência entre os agentes econômicos. Essas medidas visavam preparar os empresários indianos, acostumados, até então, a trabalhar em uma economia fechada e burocratizada, para competir com os concorrentes estrangeiros.

Observa-se que as reformas de base são divididas em medidas internas e externas. No âmbito interno, objetivaram-se desburocratização da economia mediante remoções do controle de preços das indústrias de cimento e alumínio, liberalização do número de produtos que uma fábrica poderia produzir sem autorização do governo, ampliação dos investimentos destinados à modernização do estoque de bens de capitais das empresas, fato esse que possibilitou a obtenção de economia de escala, aumento dos investimentos sem licença prévia do governo, redução da exclusividade governamental na importação de itens considerados estratégicos e realização de uma pequena reforma tributária e do mercado de capitais.

No âmbito externo, as reformas buscaram alterar o modelo de substituição das importações por um regime de promoção das exportações, como China, Coreia do Sul e Taiwan haviam realizado. Para tanto, adotaram as seguintes medidas: redução de tributos e, até mesmo em alguns casos relevantes, isenção total na importação de bens de capital<sup>2</sup>; redução dos impostos incidentes sobre consumo e disponibilização para o mercado doméstico de insumos brutos a preços internacionais; determinação para que parte da produção de cada empresa fosse voltada para o mercado externo, permitindo a elas ajustar-se de acordo com as condições do mercado; criação de zonas de processamento de exportação, possuidoras de isenções fiscais; aumento do acesso ao crédito e redução de juros; e, finalmente, redução de imposto de renda incidente sobre o lucro obtido por meio das exportações de bens e serviços.

Cumprе salientar que, antes das reformas de base na década de 1970, a Índia promoveu uma liberalização comercial a fim de tornar sua taxa de câmbio mais realista, ou seja, favorável para a Índia atuar no mercado externo. Entre os anos de 1974 e 75, a rúpia depreciou-se em 30%, e, entre 1978 e 79, a desvalorização foi de 27%. Desse modo, com a

---

<sup>2</sup> Os dados da Tabela 1 apresentam uma queda vertiginosa da produtividade dos fatores de produção (queda de 1,6, no período de 1951/52 a 1964/65 para 0,2, no período de 1965/66 a 1979/80). Muito provavelmente, isto é explicado pelo acordo que a Índia possuía, enquanto economia fechada, com a União Soviética, de só importar bens de capitais desse país, motivo pelo qual, quando se deu a abertura da economia indiana, o estoque de bens de capital deste país encontrava-se extremamente obsoleto. Logo, esta medida buscava solucionar exatamente esse entrave ao crescimento econômico.

desvalorização da taxa de câmbio e com a remoção das barreiras comerciais, as exportações e importações frente ao PIB praticamente dobraram. O saldo comercial iniciou, na década de 1980, equilibrado, entretanto, com a queda das barreiras comerciais, passou a apresentar déficits, em virtude da demanda reprimida por bens de capitais que havia na economia indiana, conforme os dados apresentados na Tabela 2. Não obstante, foi justamente esse saldo comercial negativo que possibilitou a obtenção de taxas de crescimento econômico mais expressivas, na medida em que a importação de bens de capitais e intermediários dotados de um maior conteúdo tecnológico tornou as empresas mais produtivas<sup>3</sup>.

Contudo, apesar do significativo crescimento econômico apresentado na década de 1980, esse não poderia ser sustentável, pois parte dele foi fortemente influenciada pelo aumento da dívida interna e externa e por crescentes déficits em conta corrente. Esse quadro culminou com a crise do balanço de pagamentos, em 1991. Nesse ano, a Índia firmou um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), que condicionou a ajuda a uma série de medidas ortodoxas nos âmbitos fiscal, monetário e cambial, além de sugerir a redução dos controles de capitais a fim de permitir uma maior entrada de investimento estrangeiro direto na Índia.

Diante disso, ocorreu a segunda onda de reformas na década de 1990 na Índia, essas mais profundas, e realizadas com mais velocidade em relação à primeira. Todavia, as duas ondas de reformas tinham o mesmo desiderato: desburocratizar a economia indiana e restaurar a competição entre os agentes econômicos. Basicamente, as reformas dos anos de 1990 objetivaram a ampliação da eliminação das restrições às importações, e as medidas concernentes aos setores financeiro, monetário, fiscal e tributário foram revisadas. Na tabela 2, a seguir, podem ser observados dados referentes ao assunto discutido:

---

<sup>3</sup> O significativo aumento da taxa de crescimento da produtividade total dos fatores, a qual passou de 0,2 entre 1965/66 a 1979/80 para 2,6% entre 1980/81 a 1992 corroboram esta linha de raciocínio.

**Tabela 2 – Taxa de crescimento do PIB e do fluxo comercial indiano, 1970/71 a 1989/90 (%)**

Ano	PIB	Exportações*	Importações*	Saldo comercial
1970/71	5	3,3	3,3	0
1971/72	1	3,3	3,3	0
1972/73	-0,3	3,6	3,1	0,5
1973/74	4,6	3,8	3,7	0,1
1974/75	1,2	4,3	4,3	0
1975/76	9	4,8	4,9	-0,1
1976/77	1,2	5,7	4,1	1,6
1977/78	7,5	5,3	4,4	0,9
1978/79	5,5	5,2	4,7	0,5
1979/80	-5,2	5,3	4,9	0,4
1980/81	7,2	4,7	5,1	-0,4
1981/82	6	4,5	5	-0,5
1982/83	3,1	4	4,6	-0,6
1983/84	7,7	3,7	5	-1,3
1984/85	4,3	4	4,8	-0,8
1985/86	4,5	3,7	5,3	-1,6
1986/87	4,3	3,9	5,6	-1,7
1987/88	3,8	4,2	5,1	-0,9
1988/89	10,5	4,7	5,7	-1
1989/90	6,7	5,5	6	-0,5

Fonte: Panagariya (2004<sup>a</sup>, p. 31 e 33).

Nota: importação e exportação como % do PIB desconsiderando o petróleo.

Esses conjuntos de medidas modificaram a economia indiana e a lançaram a outro patamar, superando definitivamente o chamado crescimento hindu. Na próxima seção, analisar-se-á o novo padrão de crescimento econômico indiano.

## Mudanças na economia indiana após as reformas

O crescimento indiano atual é um resultado direto das reformas dos anos 1990, sendo um produto dos investimentos privados impulsionados pela posição pró-negócios do governo indiano. Enquanto a participação do setor público declina progressivamente, os investimentos privados continuam sendo o motor do crescimento do país. A economia indiana, atualmente, é caracterizada pela modernização da indústria e do setor de serviços, com destaque para a indústria de softwares. O segundo país mais populoso do planeta cresceu, nos anos 2000, em média, 7,7% ao ano. As exportações indianas cresceram 10% na década de 1990 e 20% nos anos 2000; já as importações, nesses mesmos anos, cresceram 25% (*Handbook of Statistics on the Indian Economy 2009-10*).

O setor financeiro se desenvolve graças à desregulamentação iniciada com as reformas econômicas da Nova Política Econômica (1991). Nesse sentido, os investimentos estrangeiros e domésticos recebem incentivos que atraem capitais estrangeiros, principalmente em setores estratégicos como o de energia.

A indústria abrange os setores têxtil, químico, de processamento de alimentos, de aço, de equipamentos de transportes, de cimento, petróleo, extração, máquinas e, principalmente, de software. Nesse campo, o país tem-se destacado como fonte de mão de obra altamente qualificada, formando cientistas, engenheiros, técnicos e administradores, que frequentemente estão dispostos a trabalhar por um terço ou menos do salário normalmente pago à mesma categoria no Ocidente. A esse fato, que torna a Índia um dos países com força de trabalho mais bem qualificada do mundo, soma-se uma infraestrutura de pesquisa diversificada e bem desenvolvida e o desenvolvimento de serviços comerciais e técnicos, que colocam o país em posição de liderança nos setores de tecnologia da informação e de softwares.

O setor de tecnologia da informação, na Índia, é importante recipiendário de investimentos, tanto domésticos quanto estrangeiros, podendo ser caracterizado como motor do crescimento econômico indiano. A indústria de software cresce a taxas crescentes e o país já figura como exportador de tecnologia da informação. Após sofrer uma “fuga de cérebros” – mão de obra qualificada que emigra –, os “cérebros” indianos começam a retornar ao país para se empregarem em empresas de tecnologia. Em 2000, o país recebeu mais de US\$ 1,1 bilhão em investimentos em tecnologia, 25% dos

quais se destinaram à chamada versão indiana do Vale do Silício, a cidade de Bangalore.

Em resumo, é clara a influência das reformas de cunho liberalizante de 1991 no crescimento da Índia, ao orientar o setor produtivo para fora e alterar o cenário econômico do país. As divergências de taxas de crescimento em relação a períodos anteriores, conforme mostra a tabela 3, revelam que o *boom* econômico na Índia é real. A taxa de crescimento da economia indiana foi de 5,6% nos anos de 1980, de 5,6% na década de 1990 e de 7,7% entre 2001 e 2008.

**Tabela 3 – Indicadores pós- Reforma Econômica (1990 – 2004)**

Ano	Crescimento do PIB*	Crescimento Industrial*	Formação de Capital **		Crescimento de energia gerada*	Comércio Exterior**	
			Setor Privado	Setor Público		Exp.	Imp.
1990-1991	5,6	7	13,9	9	9,6	6,2	9,4
1991-1992	1,4	-1	12,9	9,2	4	7,3	8,3
1992-1993	5,4	4,3	14,2	8,2	4,8	7,8	10,2
1993-1994	5,7	5,6	13,4	8	5	8,1	9,6
1994-1995	6,4	10,3	13,2	8,8	6,1	8,1	10,9
1995-1996	7,3	12,3	16,7	7,7	5,8	8,9	12
1996-1997	8	7,7	15,9	6,9	3,5	8,6	12,3
1997-1998	4,3	3,8	15,3	6,4	3,4	8,5	12,2
1998-1999	6,8	3,8	15,1	6,5	4,6	8,3	11,5
1999-2000	6,5	4,9	15,6	6,2	5	8,4	12,4
2000-2001	4,3	7	15,9	6	4,6	9,9	12,7
2001-2002	5,8	3,7	16,2	5,9	4	9,4	11,8
2002-2003	3,8	6,3	16,6	5,6	5	10,6	12,7
2003-2004	8,5	6,6	16,8	6	6,5	10,8	13,3
Média	5,7	5,9	15,2	7,2	5,1	8,6	11,4

Fonte: Economic Survey, Governo da Índia.

\*Dados em porcentagem.

\*\*Dados em porcentagem do PIB.

Pode-se dizer que o declínio do investimento público tem provocado o surgimento de pontos de estrangulamento que restringem o crescimento do país, principalmente em infraestrutura e distribuição, restringindo as

possibilidades do investidor privado e, conseqüentemente, ameaçando o crescimento dependente desses investimentos. Além disso, as taxas de crescimento da produtividade e de consolidação industrial não têm sido acompanhadas pelo crescimento da indústria no PIB. Na verdade, as taxas de crescimento da indústria manufatureira revelam que esse setor foi pouco influenciado pelas reformas econômicas, apresentando índices de crescimento inferiores aos da década de 1980. Por isso, pode-se dizer que se frustraram as reformas econômicas que esperavam gerar rápido crescimento industrial e uma maior penetração no mercado mundial de produtos industriais, fato que pode ser observado na tabela 4. Os índices indicam que o crescimento industrial, a partir das reformas iniciadas em 1980, não foi superior ao do período pós-independência.

**Tabela 4 – Dados econômicos básicos (1950 – 2000) - Dados em porcentagem por ano**

	1950 -1964	1965 – 1979	1980 – 2000
<b>Crescimento do PIB</b>	3,7	2,9	5,8
<b>Crescimento industrial</b>	7,4	3,8	6,2
<b>Crescimento agrícola</b>	3,1	2,3	3
<b>Investimentos/PIB</b>	13	18	23

Fonte: Kohli, Atul. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge Press: Nova Iorque, 2004. p. 257.

De fato, o Governo indiano já havia atentado a essa situação em 2006. Por essa razão, durante o 11º Plano Quinquenal (2007/12), a Comissão de Planejamento da Índia projeta aumentar o investimento em infraestrutura dos atuais 4,6% do PIB para 8% do PIB (estradas, ferrovias, aeroportos e portos; geração, transmissão e distribuição de energia; telecomunicações; oferta, irrigação e armazenagem de água) (*Planning Commission*, 2006, p. 40).

Na verdade, a falta de investimento teria levado a um déficit em infraestrutura e, assim, induzido a mão de obra a migrar para o setor de serviços. Dessa forma, os investimentos também teriam sido direcionados

para esse setor da economia. A próxima seção abordará essa mudança na composição do PIB indiano.

### Mudanças na composição setorial

Como apresentado na seção anterior, a Índia tem conseguido superar as suas limitações históricas no que se refere ao desenvolvimento e ao chamado padrão de desenvolvimento hindu, ao mesmo tempo em que convive com outras limitações que não tem conseguido superar. Segundo Prates, a Índia permanece um país pobre e com grandes desigualdades sociais, apesar das reformas ocorridas. Constatou-se que a Índia ainda emprega grande parte da sua população no setor agrícola, e que tem o setor de serviços como fonte principal do crescimento, especialmente o subsetor de tecnologia da informação e comunicação, que foi profundamente influenciado pelas transformações ocorridas no país nestes últimos anos. Esses dados podem ser mais bem observados na tabela 5, abaixo, onde se pode verificar que existe um grande crescimento da participação do setor de serviços no PIB (PRATES, 2009, p. 399).

**Tabela 5 – Indicadores macroeconômicos selecionados (média do período)**

	1950-80	1980-85	1986-90
Valor adicionado da agricultura no PIB (em %) <sup>1</sup>	40,7	33,0	29,7
Valor adicionado da indústria no PIB (em %) <sup>1</sup>	21,4	25,8	26,5
Valor adicionado dos serviços no PIB (em %) <sup>1</sup>	37,9	41,2	43,8
PIB real (variação média anual, em %)	3,7	5,4	6,2
PIB real <i>per capita</i> (variação média anual, em %)	1,5	3,8	4,2
Exportações de bens e serviços (variação média anual, em %)	n.d.	0,9	6,5
Importações de bens e serviços (variação média anual, em %)	n.d.	9,8	5,6
Taxa de inflação (em %)	n.d.	8,9	9,3
Déficit fiscal líquido (em % PIB)	n.d.	3,7	5,1
Pagamento de juros (em % PIB)	n.d.	2,2	3,4
Estoque da dívida pública total (em % PIB)	n.d.	44,2	57,4

Fonte: Prates (2009, p. 408).

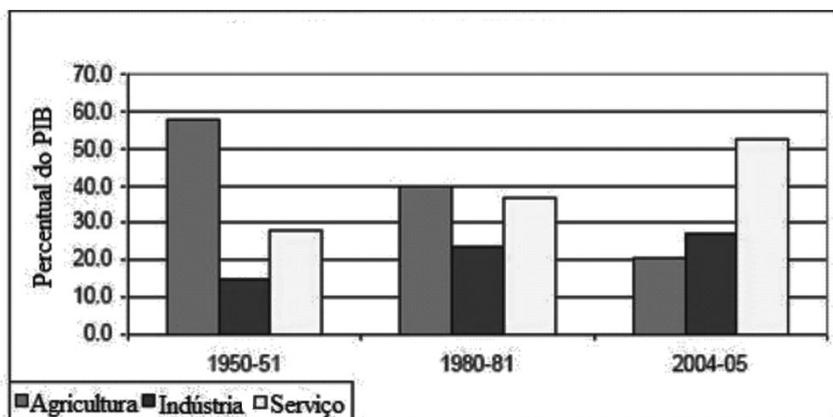
Analisando um período mais recente, Nagaraj aponta que:

Em 2004-05, a força de trabalho na Índia consistia de cerca de 450 milhões de pessoas crescendo anualmente à taxa de cerca de um por cento; havendo 11

milhões de desempregados (Levantamento Econômico de 2007). Um pouco menos de 3/5 da força de trabalho está empregada na agricultura, residindo em áreas rurais e produzindo menos de 1/5 do produto nacional. Os cultivadores formam cerca de 2/3 da força de trabalho rural; os restantes são trabalhadores agrícolas. O índice de emprego no setor industrial (mineração, manufaturas, construção e utilitários) é de cerca de 18 por cento, produzindo cerca de 27 por cento do produto nacional. A razão trabalhador-população, na economia, tem permanecido estável em cerca de 40 por cento, enquanto para mulheres é de cerca de 28 por cento (R. NAGARAJ, 2008, p. 27).

Esses dados são apresentados na figura 1, onde se observa claramente a mudança da composição setorial no país. Entre os anos de 1950 e 1951, a economia era basicamente agrícola, nos anos de 1980 e 1981, essa situação mudou bastante e, no último período analisado, os dados apresentam uma clara mudança nessa composição.

**Figura 1 – Composição do PIB, 1951-2005**



Fonte: R. Nagaraj, (2008, p. 27).

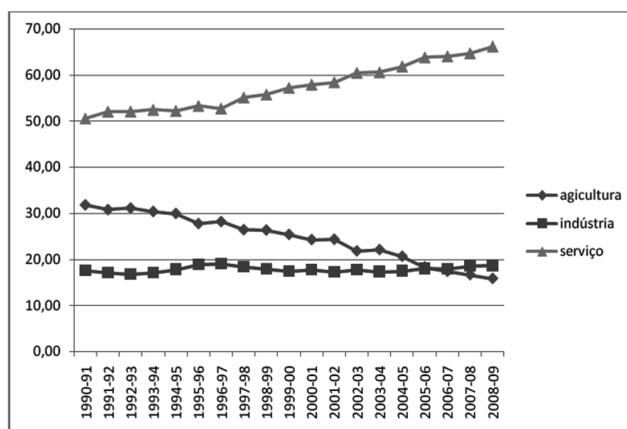
Analisando a década de 1990, observa-se que a economia indiana apresentava um crescimento médio de 5,7%. Após o ano de 2000, passou a 7,7%. Concomitantemente à obtenção dessas taxas expressivas, ocorriam modificações em outras variáveis relevantes: composição setorial do PIB e do emprego, pauta exportadora e valor agregado por trabalhador.

A figura 2, apresentada abaixo, mostra, no período de 1990 a 2008, a composição setorial do PIB indiano. Percebe-se com clareza que o setor agrícola vem perdendo paulatinamente sua participação no PIB indiano, ao apresentar uma queda vertiginosa nos 18 anos observados: passou de 31,81%, em 1990, para 15,8, em 2008. A queda de produtividade do setor agrícola é um problema que vem preocupando o governo indiano desde meados do século.

Já a contribuição do setor industrial no PIB vem, praticamente, mantendo-se estável, tendo variado apenas um ponto percentual. Em 1990, a indústria era responsável por 17,6% do PIB e, em 2008, por 18,6%. A estabilidade da indústria pode ser explicada por vários fatores, como incentivos fiscais a pequenas empresas do setor de têxteis que apresentam deseconomia de escala e o já mencionado déficit estrutural que a economia indiana apresenta em virtude do relevante aquecimento econômico realizado nos últimos anos. Assim, os investimentos são deslocados para atividades que não necessitem tanto de infraestrutura, como o setor de serviços.

Pode-se afirmar que esse setor está caminhando em sentido oposto ao agrícola: enquanto esse último vem perdendo participação no PIB, o primeiro vem, pouco a pouco, aumentando sua contribuição no produto nacional. Em 1990, o setor de serviços correspondia a 50,5% do PIB indiano; em 2008, equivalia a 66,2%, ou seja, um incremento de praticamente dezesseis pontos percentuais.

**Figura 2 – Composição do PIB indiano\***



Fonte: Handbook of Statistics on the Indian Economy (2009-10).

\* PIB a custo de fatores e a preço corrente (ano base 2004-05).

Elaboração própria.

Não é apenas na composição do PIB que o setor de serviços vem ganhando importância na economia indiana. Se for analisada a pauta exportadora do país, também se observa um crescimento expressivo desse segmento. Enquanto em 1990 as exportações, em sua maioria, eram manufaturas, atualmente ganham destaque os serviços e os produtos oriundos do petróleo, embora os serviços sejam quantitativamente mais expressivos<sup>4</sup>.

Nesse sentido, a Tabela 6 mostra a pauta exportadora da Índia no período de 1990 a 2008. Mais uma vez, a queda da atividade agrícola merece destaque, a qual decresceu de 23,8%, no início da série, para 13,6% das exportações em 2008.

**Tabela 6 – Exportações das Principais Commodities em US\$**

	Prod. Primários	Manufaturas	Prod. do petróleo	Outros
1990/91	23,83	71,62	2,88	1,67
1991/92	23,13	73,6	2,32	0,95
1992/93	20,9	75,73	2,57	0,8
1993/94	22,1	74,9	1,79	1,21
1993/94	19,8	77,49	1,58	1,12
1995/96	22,82	74,69	1,43	1,06
1996/97	24,01	73,54	1,44	1,01
1997/98	21,96	75,83	1,01	1,2
1998-99	20,86	77,64	0,27	1,23
1999-00	17,72	80,7	0,11	1,48
2000-01	15,99	77,05	4,2	2,76
2001-02	16,35	76,14	4,84	2,68
2002-03	16,51	76,34	4,89	2,26
2003-04	15,51	75,96	5,59	2,95
2004-05	16,22	72,7	8,37	2,71
2005-06	15,89	70,39	11,29	2,44
2006-07	15,57	67,18	14,74	2,51
2007-08	16,91	63,21	17,41	2,46
2008-09	13,63	66,58	14,82	4,98

Fonte: Handbook of Statistics on the Indian Economy (2009-10).

Elaboração própria.

<sup>4</sup> No ano de 2008, as exportações de produtos oriundos do petróleo corresponderam a 27.547 milhões de dólares, enquanto as exportações de serviços equivaleram a 47.285 milhões dólares, ou seja, as exportações de produtos do petróleo equivalem a 58% dos serviços.

Também merece destaque a queda das exportações de manufaturas<sup>5</sup>, as quais caíram de 72%, em 1990/91, para 67%, em 2008/09. Entretanto, cumpre destacar o expressivo crescimento dos produtos ligados à engenharia, que em 1990-91 correspondiam a 17% das exportações de manufaturas e atualmente equivalem a 38%. Essa expressiva elevação confirma a ideia de alteração da pauta exportadora indiana, muito embora ainda seja composta por outros produtos de menor valor agregado.

Além desse processo de mudança da pauta exportadora, as importações indianas também vêm sofrendo mudanças nos últimos anos. De 2001 a 2008, as importações cresceram 25%, enquanto do total das importações, em média, 23% correspondem a bens de capital, o que sinaliza uma modernização do estoque de bens de capital do país e fortalece a importância do setor de serviços (*Handbook of Statistics on the Indian Economy (2009-10)*).

A nova política industrial praticada na Índia pode ter levado à mudança que se vem discutindo até aqui, ou seja, o país ter-se voltado para o setor de serviços. Já a partir de 1958, houve um incentivo à formação de pessoal na área de ciência e tecnologia, setor onde foram criados diversos órgãos, cuja ênfase foi na área de matemática e ciências exatas. Essa política do governo continuou a se expandir nas décadas seguintes.

Segundo Prates, em 2003, foi lançada uma nova política industrial, que viria a incentivar mais ainda o setor, a qual tinha como principais metas:

- i) Aumentar o dispêndio nacional em P&D para 2% do PIB (esse percentual era de 0,82% em 2002, e de 0,78% em 2004);
- ii) Aumentar a razão entre o número de cientistas e engenheiros no país e o total da força de trabalho (apesar de o número absoluto desses profissionais ser elevado, essa razão ainda é pequena em relação à observada na maioria dos países asiáticos);
- iii) Elevar o depósito de patentes no país e no exterior, e;
- iv) Reduzir o *brain drain*, ou seja, a “fuga de cérebros” para o exterior. (PRATES, 2009, p. 413).

---

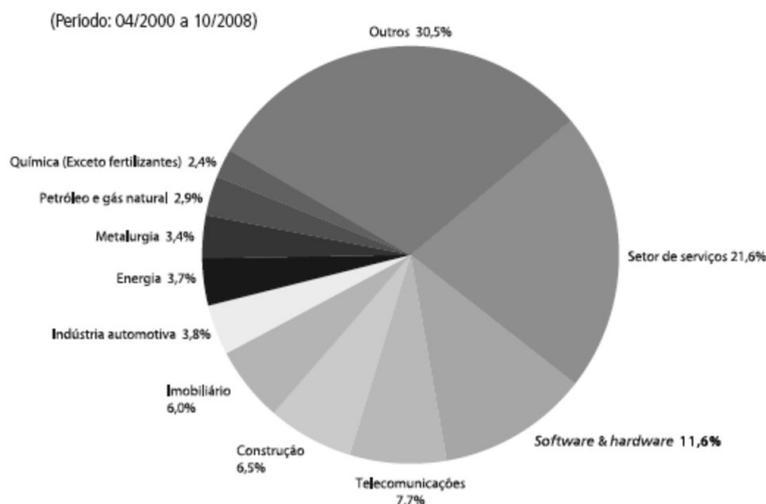
<sup>5</sup> Na Índia, o item manufaturas é composto pelos seguintes produtos: couro, química, produtos ligados à engenharia, produtos têxteis, pedras preciosas, produtos manuais e outros produtos. Com esta chamada, busca-se destacar a mudança da pauta exportadora indiana, por meio do expressivo crescimento dos produtos ligados à engenharia, seguramente um dos itens com maior valor agregado, embora as manufaturas tenham decrescido de 72% para 67%.

Dessa forma, o governo consegue atuar nesse setor, incentivando o desenvolvimento da pesquisa e da tecnologia e fazendo parcerias com o setor privado.

Outro fator que pode ter possibilitado a expansão do setor de serviços é a liberalização dos investimentos diretos estrangeiros no país (IDE) em alguns setores que anteriormente eram protegidos pela política governamental.

A figura 3 apresenta dados sobre o investimento direto no país. Pode-se observar que 21,6% dos investimentos se destinam ao setor de serviços, e 11,6% ao setor de software e hardware. As empresas estrangeiras têm dado, neste sentido, um grande dinamismo a esses setores, promovendo as exportações do setor e fazendo com que seja o que mais cresce na Índia.

**Figura 3**



Fonte: Prates (2009, p. 417).

Dessa forma, é possível afirmar que as mudanças recentes na economia indiana, principalmente no que concerne ao setor de serviços, têm contribuído para a obtenção dos resultados positivos verificados nos últimos anos, cujo tripé básico tem sido: altas taxas de crescimento, mudanças na composição setorial e mudanças na balança comercial da Índia.

## Conclusões

A economia indiana, desde a sua independência (1947), vem passando por profundas transformações. Em meados do século passado, o país era fundamentalmente agrário, enquanto hoje o cenário encontra-se completamente distinto, sendo o setor de serviços responsável por 66% do PIB.

Chama a atenção, ao longo desses sessenta anos, a existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Esta foi estabelecida por intermédio de Planos Quinquenais, que definem metas para os principais indicadores econômicos, ou seja, o modelo indiano teve uma forte participação do Estado nas reformas e na condução da política econômica do governo. Até os anos de 1980, a execução desses planos levou o governo a concorrer com a atuação da iniciativa privada e até a prejudicá-la. Justamente por isso, de 1950 a 1980, o crescimento da Índia era inexpressivo: inferior ao dos países de nível de desenvolvimento similar.

Contudo, nos últimos 30 anos, o quadro começou a ser modificado, fruto de mudanças políticas e institucionais, as quais colocaram a Índia em posição de destaque no cenário internacional, em virtude da obtenção de expressivas taxas de crescimento econômico, da ordem de 7,7% nos anos 2000. De fato, esta já foi uma vitória para o país: a ocorrência de profundas mudanças internas que levaram à superação lenta, mas consistente, das questões culturais e religiosas, fazendo com que a Índia pudesse traçar novos caminhos para seu crescimento econômico.

Ao contrário dos demais países asiáticos que também vêm experimentando expressivas taxas de crescimento, a Índia distingue-se pela importância que o setor de serviço vem ganhando. Talvez, em virtude do próprio déficit estrutural existente, esse setor, que não necessita tanto de infraestrutura quanto o industrial, vem aumentando de forma acentuada a sua participação na renda nacional. Um fator relevante a ser notado nesse sentido é o aumento da mão de obra qualificada, embora a maior parcela da população economicamente ativa esteja empregada na agricultura. Sendo assim, pode-se observar que essa nova composição se dá pelo investimento promovido pelo governo no setor de ciência e tecnologia, que vem dando seus resultados tanto na atração de IDE como no desenvolvimento de tecnologia interna do país.

Por último, acrescenta-se a essa análise o fato de a pauta exportadora indiana estar marcada pelo aumento do setor de serviços, ao mesmo tempo em que a importação de bens de capital corresponde a aproximadamente

um quarto das importações, o que denota uma mudança substancial no crescimento indiano e demonstra uma tendência relativamente nova no país asiático.

### Referências

BADARÓ, Celeste Cristina Machado. *Brasil e Índia assinam acordo de cooperação bilateral*. PUCminas, 2007.

BANCO MUNDIAL. <<http://www.worldbank.org/>> Acessado em 05/01/2011.

BARBOSA, Marcel Jaroski. Dissertação de mestrado: *Crescimento Econômico da Índia antes e depois das reformas de 1985/1993*. PUCRS, 2008.

BAUMANN, Renato. *O Brasil e os demais Brics Comércio e Política*. CEPAL e IPEA. Editora: Estação Gráfica Ltda. 2010.

BARRO, Robert J. & McCLEARY, Rachel M.; *Religion and economic growth across countries*.- American Sociological Review, Vol. 68, No. 5: 2003: pp. 760-781.

CÂMARA DE COMÉRCIO ÍNDIA BRASIL. <<http://www.indiabrazilchamber.org/>> Acessado em 10/01/2011.

COSTA LIMA, Marcos. *Repensando as teorias do desenvolvimento na América Latina e na Índia*. Artigos. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Abril, 2010. Disponível em: <[www.centrocelsofurtado.org.br](http://www.centrocelsofurtado.org.br)>.

ERNST & YOUNG. Guia: *Doing Business in India*. Nova Delhi, 2006.

FERNANDES, L.; *India's New Middle Class: Democratic Politics in an Era of Economic Reform*. University of Minnesota Press, 2006.

GORRILL, J.; *Indian Social and Business Culture. Intercultural Communication*, World Factbook, Londres, 2007.

IBGE. <[www.ibge.org.br](http://www.ibge.org.br)>. Acessado em 03/02/2011.

JHINGAN, M. L. *The economics of development and planning*. 5° ed. Parte 6 – Planning in India, pp. 503-681.

KHOLI, A.; *Politics of Economic Growth in India: 1980–2005*. Economic and Political Weekly, 2006.

KUMAR, Rajeev. *Relações Bilaterais: o Brasil e a Índia*. Artigo USP, 2008.

MINISTÉRIO DE FINANÇAS do governo da Índia. Relatório Anual 2009-2010. Nova Delhi, 2010.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, Governo da Índia. Brasil, Índia aprofundam parceria estratégica. 06/06/2007.

MOREIRA, Maurício M. Índia: *Latin America's next big thing?* IDB, 2010.

NAGARAJ, R. *Crescimento Econômico e Distribuição de Renda na Índia, 1950-2005: Um Panorama dos Artigos*. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Outubro, 2008. Disponível em: <[www.centrocelsofurtado.org.br](http://www.centrocelsofurtado.org.br)>.

OLIVEIRA, Henrique A. de. Artigo: *Índia: Política Externa e Relações com a América Latina*.

PANAGARIYA, Arvind. *India in the 1980s: Weak Reforms, Fragile Growth*. 2004.

\_\_\_\_\_. *India in the 1980s and 1990s: a Triumph of Reforms*. Department of Economics. University of Mayland, 2004a.

PLANNING COMMISSION. *Towards faster and more inclusive growth – an approach to the 11° five year plan*. Government of India, 2006.

PRATES, Daniela M. e MACEDO, Marcos A. C *Índia: A Estratégia de Desenvolvimento - da aos dilemas da primeira década do século XXI* in *Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Luciana Acioly, Milko Matijascic.* – Brasília: IPEA, 2009.

RAMANI, S.; *Economic Development in India: A personal view.* Institut National de la Recherche Agronomique. 2005.

VELASCO, S.; *Reformas Econômicas na Índia: Discurso e Processo. Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, n. 7, 2005.

VIEIRA, F. & VERÍSSIMO, M.; *Crescimento Econômico em economias emergentes selecionadas: Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC) e África do Sul.* Economia e Sociedade, vol. 18, n.3, Campinas, 2009.

VIRMANI, Arvind. *The dynamics of competition: phasing of domestic and external liberalization in India.* Working Paper 4/2006 - Planning Commission. Government of India, 2006.

WHEELAN, H. *Economic Reform in India.* Harris School of Public Policy. University of Chicago. 2006.



# Dinâmica da Inflação no Brasil e os Efeitos Globais

*Márcio Holland\**

*Rogério Mori\**

## Resumo

Neste trabalho é discutida e testada a hipótese de que fatores globais têm alterado os parâmetros do processo inflacionário doméstico, ou ainda, é testado se o hiato do produto doméstico tem perdido importância relativa na definição da curva de *Phillips*, tornando-a mais achatada. Uma consequência de tal eventual fenômeno se associa diretamente às decisões dos Bancos Centrais em controlar a inflação com regras de políticas monetárias exclusivamente domésticas. As estimações apresentadas mostram-se robustas, indicando que a curva de *Phillips* potencialmente tem se tornado mais achatada para o caso Brasileiro, com uma redução do coeficiente do hiato do produto doméstico próximo a 30% em algumas estimações, quando controlado pelo hiato do produto estrangeiro. Tais evidências empíricas são reforçadas pelo preponderante papel desempenhado pelo desalinhamento cambial sobre o processo inflacionário brasileiro. Isso não implica necessariamente que o trabalho dos banqueiros centrais seja menos relevante. Na verdade, as evidências apontam que seu trabalho deve ter sido facilitado pela maior

---

\* Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP) e Pesquisador CNPq, Brasil. Recebido em outubro de 2008, aprovado em julho de 2010. Os autores agradecem as importantes e pertinentes sugestões dos pareceristas, o que permitiu a preparação de uma versão bem mais cuidadosa, mas os isenta dos erros e omissões remanescentes. E-mail/addresses: marcio.holland@fgv.br, rogerio.mori@fgv.br.

integração dos mercados globais, em condições de maior liquidez e crescimento mundial.

**Palavras-chave:** Inflação Brasileira, Fatores Externos, Globalização, Curva de *Phillips*.

Classificação JEL: E31, E52, C32

### **Abstract**

This work discusses and tests the hypothesis that global factors have changed the parameters of the domestic inflation dynamics, that is, whether the output gap has lost its importance in the definition of the *Phillips* curve, causing it flatter. As a consequence, it is tightly associated with the decisions of the central bank in controlling inflation only with domestic-based interest rules. We show sound estimates that the *Phillips* curve is really flatter in the Brazilian case, as can be seen in the reduction of the values of the coefficients of the output gap by 30 per cent, when the equations are controlled by foreign output gap. Empirical evidence is confirmed also by the preponderant role played by the exchange rate misalignment in the Brazilian inflation dynamics, far than the monetary rule. It doesn't necessarily imply that the work of the central bankers is now less important, but they are likely facilitated by the more global integration, under conditions of international liquidity and growth.

### **Introdução**

Nos últimos anos, especialmente desde meados dos anos 90 até meados dos anos 2000, a inflação mundial se mostrou bastante estável e em níveis razoavelmente baixos, seja em economias desenvolvidas, ou mesmo em economias em desenvolvimento, com histórico de elevadas taxas inflacionárias. Em linhas gerais, tal fenômeno global pode ser diretamente associado à generalização de boas práticas monetária e fiscal.

Nesse contexto, o aumento na credibilidade das autoridades monetárias domésticas merece destaque. No entanto, outros fatores podem ter desempenhado um importante papel neste processo, a saber, o aquecimento das economias globais, com forte expansão da liquidez internacional, e, por conseguinte, aumento na demanda agregada mundial devido ao crescimento de mercados que ampliaram sua integração ao mercado global (China e Índia,

especialmente) e dos preços internacionais das commodities. Tais fatos associados a uma maior integração comercial e financeira nas diversas economias podem impactar na direção de reduzir a participação da produção nacional (ou da produção potencial) no contexto da inflação doméstica.

Tradicionalmente, a inflação é sempre abordada com sendo explicada muito exclusivamente por fatores internos (“country-centric-model”), tais como a demanda agregada, o comportamento dos salários, as expectativas de inflação, as mudanças na produtividade, entre outros. Diversos fatores externos, como importações, preços de commodities e de energia e crescimento mundial, têm sido sugeridos recentemente como importantes fatores para explicar o comportamento das inflações domésticas.

Outrossim, a inflação brasileira nos anos 2000 convergiu rapidamente para níveis internacionais, mesmo que com uma certa persistência em se manter acima da média mundial. Nesse contexto, cabe indagar se esse fenômeno seria derivado exclusivamente das ações de política monetária do Banco Central do Brasil, ou se os fatores externos teriam um papel significativo nesse processo.

Este trabalho analisa os efeitos de fatores externos na dinâmica da inflação doméstica, para o caso da economia brasileira, no período que compreende a vigência do regime de metas para inflação, a partir de meados de 1999. Procura-se testar a hipótese de que a dinâmica da inflação brasileira observada na curva de *Phillips* apresenta mudanças importantes quando controlada por fatores globais, em linha com a argumentação proposta nos “globe-centric-models”. Mais especificamente, é testado se os valores dos parâmetros do hiato do produto doméstico apresentam alterações estatisticamente significativas quando se incorpora direta e indiretamente a expansão da capacidade instalada de economias estrangeiras.

Empiricamente, são estimadas algumas especificações da curva de *Phillips* para a economia brasileira para o período de 1999 a 2008, conforme diferentes métodos econométricos. Antecipa-se que os resultados são amplamente robustos a favor da chamada hipótese de “globalization and inflation”, tal que os parâmetros do hiato do produto doméstico caem em quase 30%, em alguns modelos, em seus valores quando as estimações são controladas por *proxies* para fatores globais. Destacadamente, tais fatores, seja o hiato do produto estrangeiro, sejam os preços das importações, mostram-se estatisticamente significativos nas diversas equações estimadas. Outro resultado de destaque diz respeito à importância do desalinhamento

da taxa de câmbio, bem como a surpreendentemente pouca importância empírica de mudanças nas taxas de juros, para a dinâmica inflacionária brasileira. Isso não implica, necessariamente, que a regra de taxa de juros não tenha funcionado, mas que, estatisticamente, mudanças na taxa de juros não explicam a dinâmica da inflação em IPCA. Muito provavelmente é o nível elevado da taxa de juros, real ou nominal, que explica a queda no nível da inflação.

Este trabalho está assim dividido. Primeiro, procede a uma revisão do estado atual da literatura econômica sobre globalização e inflação. Segundo, é apresentado um modelo sintético simples modificado para nossos propósitos. Terceiro, são discutidas algumas evidências empíricas preliminares para o caso brasileiro. Quarto, são discutidas diversas estimações econométricas e seus resultados. Uma seção de considerações finais resume os principais resultados desta pesquisa.

### **Fatores externos e dinâmica da inflação doméstica: aspectos teóricos**

A literatura sobre a importância dos chamados “efeitos globais” (globe-centric models) para a inflação doméstica é crescente nos últimos anos (Iakova 2007; Ihrig et alii 2007; Ball 2006; Rogoff 2006; FMI 2006; Mody e Ohnsorge 2006; Bean 2006; FMI 2006). Trata-se de estudar os efeitos da globalização sobre inflações e, mais especificamente, se a curva de *Phillips* não estaria ainda mais achatada, tal que inflações domésticas têm respondido cada vez menos aos fatores internos (*country-centric models*).

De acordo com Iakova (2007), existem pelo menos três características que podem atestar os efeitos dos fatores globais sobre a inflação doméstica. Em primeiro lugar, devido ao aumento da competição internacional, os espaços para aumento de preços quando a demanda cresce são muito mais limitados, muito provavelmente porque a competição reduz os *markups* e, assim, o efeito inflacionário. Em segundo lugar, com aumento no comércio e nos fluxos de investimentos internacionais<sup>1</sup>, os preços dos bens estão

<sup>1</sup> A título de ilustração, o grau de abertura comercial (soma das exportações e das importações dividida pelo PIB) das economias mais avançadas da OCDE aumenta de média de 95%, em meados dos anos 1990 para valores em torno de 115%, em meados dos anos 2000; nas economias em desenvolvimento, estes valores são, respectivamente, de 70% e 90%. Mesmo a economia brasileira, tida como uma economia fechada, experimenta elevação no seu grau de abertura comercial de média de 20% para 35%, no mesmo período.

bem menos sensíveis à pressão de demanda doméstica. Por fim, o aumento da mobilidade do trabalho nos anos recentes pode ter tornado a curva de *Phillips* mais achatada, e este fato pode resultar, efetivamente, em redução da sensibilidade da inflação ao hiato do produto doméstico. Certamente que boas práticas monetárias domésticas devem explicar muito da redução substancial das taxas de inflação nas diversas economias mundiais. Contudo, não parece nada desprezível o importante papel dos fatores externos e isso parece ser compartilhado por um amplo conjunto de trabalhos (entre outros FMI 2006; Ihrig et alii 2007; Mody e Ohnsorge 2006; Bean 2006).

Por outro lado, Ball (2006), examinando os efeitos da globalização sobre a inflação doméstica nos Estados Unidos e eventuais alterações na estrutura e dinâmica da inflação e da curva de *Phillips*, encontrou efeitos modestos e limitados, mesmo com vigoroso crescimento do comércio dos Estados Unidos com novas importantes economias, notadamente China e Índia. Da perspectiva teórica, Ball (2006) discorda de modelos como em Rogoff (2006), uma vez que os *markups* agem muito mais ciclicamente e assim não poderiam explicar a tendência deflacionista atual. Do lado empírico, as evidências de Ihrig et alii (2007), após ajustes de pesos dos países no banco de dados de Borio e Filardo (2006), mostram que os efeitos do hiato do produto externo sobre inflações domésticas desaparecem para a maioria das economias pesquisadas. Contudo, Ball (2006) parece mais preocupado com o efeito do tipo *speed limit* da aproximação do produto efetivo ao produto potencial sobre a aceleração da inflação<sup>2</sup>.

Outro fato importante na literatura econômica diz respeito à direção dos efeitos da globalização sobre inflações domésticas. Em FMI (2006), os efeitos globais tornam a curva de *Phillips* mais achatada, enquanto que em Rogoff (2006) a inclinação da curva de *Phillips* muda, mas na direção oposta, ficando ainda mais inclinada. Assim, para o FMI (2006), o coeficiente do hiato do produto na equação da inflação alterou de média de 0,27, em 1983, para 0,17, em 2004. Contrariamente, para Rogoff (2006) o aumento da competição internacional, ao reduzir os *markups* também torna os preços ainda mais flexíveis, o que deve forçar os bancos centrais a atuar com ainda mais

---

<sup>2</sup> Ball (2006) não estima a curva de *Phillips* tendo a inflação como variável dependente, mas a sua taxa de mudança.

agressividade sobre o *tradeoff* da curva de *Phillips*. Ou seja, mesmo que a globalização ajude na redução de preços, por via da competição, ela também aumenta a flexibilidade de preços, tornam as economias mais competitivas ainda mais prósperas no crescimento e geração de emprego, aumenta a pressão sobre bancos centrais que, por resposta a este novo fenômeno, precisam aumentar sua credibilidade anti-inflação e assim provocar uma tendência claramente declinante da inflação. Não há aqui evidências empíricas, o que dificulta inferir contrariamente ao trabalho do FMI (2006), de redução do coeficiente do hiato do produto na equação de *Phillips*.

Cechetti e Debelle (2006) trata dos efeitos globais sobre inflação doméstica como a falácia da “ *accounting theory of inflation* “, dado que muitas das relações propostas como novidades encobrem falácias tais como a relação entre inflação doméstica e comércio mundial, que na verdade expressa muito mais problemas de preços relativos; ou ainda, a clássica confusão entre variáveis nominais e reais, conforme apontado por Friedman (1968).

Vamos a um modelo teórico simplificado que procure caracterizar tais fatos. Primeiro, a equação 1, logo abaixo, apresenta uma curva de *Phillips* bastante simples e estilizada como em um modelo padrão de inflação:

$$\pi = \alpha\pi_{t-1} + (1 - \alpha)\pi_t^e + \beta h_t^d + \gamma(\pi_t^m - \pi_t^e) \quad (1)$$

sendo  $\pi_t$  a taxa de inflação corrente,  $\pi_{t-1}$  a taxa de inflação do período  $t-1$ ,  $\pi_t^e$  a expectativa de inflação,  $h_t^d$  o hiato do produto doméstico (nível de produto corrente em relação ao potencial), e o choque de oferta, medido pelo desvio da inflação em preços de importações e inflação esperada, é dado por:  $(\pi_t^m - \pi_t^e)$ . Assim, a inflação se igual à inflação esperada se:

- 1) não houver inércia inflacionária;
- 2) a economia operar no pleno emprego dos fatores, dado o nível natural de desemprego;
- 3) a inflação em preços importados manter-se em linha com as expectativas de inflação.

Nesse contexto, a globalização tem pelo menos três efeitos a serem considerados na dinâmica da inflação doméstica. Uma vez que a economia se torna mais aberta e mais integrada (comercial e financeiramente), deve se

esperar uma maior sensibilidade da inflação doméstica aos movimentos nos preços das importações. Na equação (1), tal sensibilidade, determinada pelo parâmetro  $\gamma$ , deve aumentar. Neste caso, para uma determinada taxa de câmbio e com uma maior participação das importações no consumo doméstico, a inflação doméstica deve reagir mais intensamente a movimentos dos preços dos produtos importados. Há aqui, duas ordens de problemas. O primeiro diz respeito ao regime de taxa de câmbio. Ou seja, sob regime de taxa de câmbio fixa, o país necessariamente irá importar a inflação estrangeira. De outro lado, sob regime de câmbio flexível, como as autoridades monetárias domésticas podem fixar a taxa de juros de interesse, os efeitos de  $\gamma$  sobre inflação podem ser amortecidos pela maior importância das expectativas de inflação. Segundo, caso a economia doméstica seja exportadora de produtos cujos preços internacionais operam em alta, muito provavelmente  $\gamma$  assumiria um sinal oposto ao esperado. Ou seja, uma maior importação mundial combinada com aumento nos preços das importações mundiais poderia implicar em ganhos comerciais da economia doméstica na forma de saldos comerciais favoráveis. Tal fato poderia estar combinado com maior apreciação da moeda doméstica, sob regime de câmbio flexível. Consequentemente, a taxa de câmbio apoiaria as autoridades monetárias na tarefa de fazer convergir taxas de inflação esperadas para taxas desejadas.

Outro passo na direção de incorporar os efeitos globais sobre a curva de *Phillips* estaria especificado na incorporação direta do hiato do produto estrangeiro na equação da curva de *Phillips*:

$$\pi_t = \alpha\pi_{t-1} + (1 - \alpha)\pi_t^e + \beta h_t^d + \lambda h_t^f \gamma(\pi_t^m - \pi_t^e) \quad (2)$$

sendo  $h_t^f$  o hiato do produto estrangeiro.

Provavelmente, o hiato do produto estrangeiro afeta a inflação externa e, assim, afetar a inflação doméstica, seja através do mercado de fatores, seja do mercado de produtos. Neste caso, é esperado que o  $\beta$  da equação (2) se reduza, implicando em menor sensibilidade da inflação doméstica ao hiato do produto interno. Em uma visão contrária a esse ponto, Rogoff (2003) acredita que a globalização torna os preços mais flexíveis, tornando a inflação, assim, mais sensível ao hiato do produto doméstico.

A equação (2) é, contudo, alvo de controvérsia, uma vez que  $\gamma$  e  $\lambda$  podem estar respondendo ao mesmo fenômeno de aquecimento ou contração da atividade econômica global. Em Borio e Filardo (2006), as altas de preços

das importações estão muito pouco associadas com o dinamismo econômico dos mercados de produtos e fatores (trabalho) internacionais. Outro ponto de destaque na literatura relaciona a globalização com aumento da competição tal que os *markups* devem ser reduzidos, o que não tem tido respaldos empíricos, dada a elevação das taxas de lucratividade das grandes firmas multinacionais (Kohn 2006).

Em Borio e Filardo (2006)<sup>3</sup>, o sistema de equações estimado é basicamente o seguinte:

$$\pi_{4t} - \pi_{4t}^e = \alpha + \beta h_{t-1}^d \quad (3)$$

$$\pi_{4t} - \pi_{4t}^e = \alpha + \beta h_{t-1}^d + \lambda h_{t-1}^f \quad (4)$$

sendo:  $\pi_{4t} = \left( \frac{IPC_t^{headline} - IPC_{t-4}^{headline}}{IPC_{t-4}^{headline}} \right)^* 100$  e  $\pi_{4t} = HP \left( \frac{IPC_t^{nucleo} - IPC_{t-4}^{nucleo}}{IPC_{t-4}^{nucleo}} \right)^* 100$

onde  $IPC_t^{headline}$  é o IPC cheio,  $IPC_t^{nucleo}$  é o IPC excluindo alimentos e energia, e HP é o filtro Hodrick-Prescott.

Note que a utilização do hiato do produto externo é adicionada diretamente no modelo de inflação como uma variável explanatória. Ihrig et alii (2007) re-estima ambas as equações de Borio e Filardo (2006) e obtém dois resultados básicos: primeiro, que, com diferentes ponderações para os parceiros comerciais, os resultados são bastante próximos para o caso da equação (3); e, segundo, que os resultados de Borio e Filardo (2006) para a equação (4) não parecem robustos com mudanças na construção do hiato do produto estrangeiro. Mais importante, e por conta do fato de que os erros não se mostram serialmente independentes, os autores optaram por estimar a curva de *Phillips* conforme equação logo abaixo:

$$\begin{aligned} \pi_t = & \alpha + \sum_{i=1}^6 \sigma_i \pi_{t-i} + \lambda h_t^* + \beta H_t + \sum_{i=0}^5 \rho_i (P_{e,t-1} - \pi_{t-1-i}) \\ & + \sum_{i=1}^5 \tau_i (P_{f,t-1} - \pi_{t-1-i}) + \sum_{i=0}^5 \theta (P_{m,t-1} - \pi_{t-1-i}) \end{aligned} \quad (5)$$

<sup>3</sup> Os autores realizam uma ampla pesquisa empírica para 16 economias da OCDE (além da Área do Euro), no período de 1985-2005.

sendo:  $\pi_{1t} = 400 * \left( \frac{IPC_t^{headline} - IPC_{t-4}^{headline}}{IPC_{t-4}^{headline}} \right)$ ;  $p_{e,t} = 400 * \left( \frac{PE_t - PE_{t-1}}{PE_{t-1}} \right)$ ;  $p_{f,t} = 400 * \left( \frac{PF_t - PF_{t-1}}{PF_{t-1}} \right)$  e  $p_{m,t} = 400 * \left( \frac{PM_t - PM_{t-1}}{PM_{t-1}} \right)$  onde PM é o preço de importação (excluindo commodities), PF é o preço de bens e PE é o preço de energia. É esperado que  $\theta = \rho = \tau > 0$ . Obtida a propriedade mais adequada para a independência serial do resíduo, o coeficiente do hiato do produto estrangeiro se torna muito pequeno, quando não próximo de zero. Outra especificação é testada para averiguar um possível efeito de limite de velocidade (*speed limit effect*), dado que a inflação pode ser mais influenciada pela mudança do hiato do produto do que pelo seu nível propriamente dito. Contudo, mesmo neste caso, tal efeito não se mostrou estatisticamente significativo para o conjunto dos países pesquisados.

Neste trabalho, vamos seguir um procedimento muito similar com duas diferenças básicas. Primeiro, testaremos comparativamente o efeito direto do hiato do produto estrangeiro na curva de *Phillips* e, depois, testaremos tal efeito através de um sistema de equações em dois estágios, sendo a equação reduzida a própria equação do hiato do produto doméstico em função, entre outros, do hiato do produto estrangeiro. Testamos adicionalmente os efeitos dos preços internacionais diretamente na curva de *Phillips*. Adiciona-se a estes testes, uma pesquisa sobre o *speed limit effect*. O aspecto central a ser observado diz respeito ao exame de eventual mudança no coeficiente da utilização de capacidade doméstica e dos preços das importações no tempo. Variantes da taxa de inflação em IPCA também foram testadas como variável dependente, como a inflação em IPCA “livre” e em IPCA de “bens comercializáveis”.

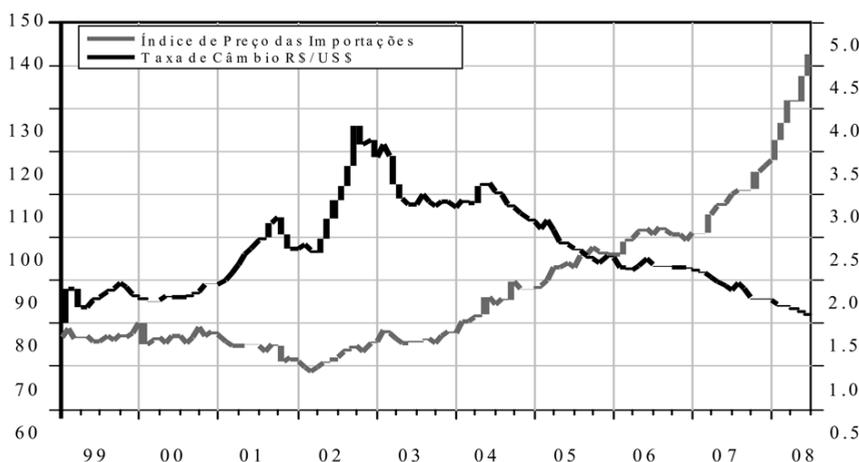
### Evidências Preliminares para o Caso do Brasil

Teoricamente, poderia ser questionado se os preços relativos afetam inflação. Muito provavelmente, em termos empíricos, seria quase irrefutável o papel de choques de oferta para as elevadas taxas de inflação das economias mundiais nos anos 70. Contudo, o que se sabe é que grandes mudanças nos preços relativos devem afetar níveis de inflação através do canal da taxa de câmbio. Empiricamente, no caso brasileiro, a Figura 1 mostra como a taxa de câmbio está fortemente e negativamente relacionada<sup>4</sup> com os preços das

<sup>4</sup> Coeficiente de correlação para a amostra de 1999 a 2008 de “0,50, significativo a 5%. Pode ser considerada uma correlação relativamente alta dada à elevada volatilidade da taxa de câmbio.

importações brasileiras, quando a taxa de câmbio assume um claro movimento de apreciação (2004-2008), o que não se confirma para o período anterior, marcado por choques diversos (1999-2003). Isso pode implicar na idéia de que, como em Ball (2006), o “globe-centric model” acrescenta muito pouco para os Estados Unidos, mas isso parece diferente para o caso da economia brasileira, especialmente nos últimos 3 anos (2004-2008). Ou ainda, economias menores talvez sintam os efeitos dos fatores globais mais fortemente do que grandes economias, e isso podem implicar em mudanças na inclinação da curva de *Phillips*.

**Fig. 1 – Taxa de Câmbio (R\$/US\$) e Índice de Preço das Importações (1999-2008)**



Fonte: Banco Central do Brasil e FUNCEX.

Nota. Preços das importações brasileiras conforme cálculo da FUNCEX e taxa de câmbio nominal Reais por Dólar Americano comercial, compra, valores médios.

De fato, as diversas economias mundiais experimentaram claramente o fenômeno da “inflação baixa” entre anos 90 e meados dos anos 2000. O que pode ser atribuído aos efeitos da extraordinária performance econômica da China (“China exports deflation models”), ou mesmo a um fenômeno mais geral na linha dos modelos do tipo “Globalisation and Inflation” (FMI 2006), dada a convergência internacional para boas práticas monetárias e fiscais. Mas, pode também ter explicações muito mais convencionais, do tipo “baixa

frequência de ajustamento de preços nominais” devido à própria inflação baixa, o que torna a curva de *Phillips* mais achatada em modelos de rigidez de preços; ou mesmo a ancoragem das expectativas de inflação devido ao aumento significativo da credibilidade das autoridades monetárias domésticas. Ou seja, as taxas de inflação são menores do que as observadas nas três últimas décadas, mas não necessariamente relacionadas a fatores externos, mas sim por fatores exclusivamente domésticos.

Há pelo menos três canais por onde os efeitos globais podem afetar a inflação doméstica, especialmente de uma economia emergente como a brasileira. O primeiro deles está diretamente ligado ao desempenho de comércio exterior. Pelo mecanismo do comércio exterior, uma dada economia pode apresentar ampliação da sua oferta agregada, com algum aumento da produtividade doméstica e consequentemente maior eficiência produtiva<sup>5</sup>.

No caso da economia brasileira, quando o regime de metas de inflação foi adotado sob baixa credibilidade das autoridades monetárias, muito provavelmente, o Banco Central do Brasil necessitou atuar de modo mais agressivo, pelo menos em um primeiro momento, para conter eventuais pressões inflacionárias advindas de um conjunto de choques adversos, de oferta e de demanda. Contudo, pode-se questionar que fatores efetivamente agiram na direção de tal sucesso macroeconômico recente. Na Figura 2 é notória e surpreendente a fraca importância empírica da reação do Banco Central do Brasil na forma de mudança na taxa de juros doméstica (*Over-Selic*), assim como a progressiva redução do papel da própria inflação (passada) nas explicações dos choques da inflação corrente; destaca-se a crescente importância dos choques de taxa de câmbio, que passa a responder por mais de 50% da inflação após oito meses e a 70% da inflação após 24 meses. Vale destacar que, para todos os efeitos, considerou-se o desalinhamento da taxa de câmbio de seu nível de equilíbrio de longo prazo<sup>6</sup>, e não variações nominais da taxa de câmbio<sup>7</sup>. Nesse sentido, a persistência

<sup>5</sup> Note que logo após a adoção do regime de câmbio flexível, as exportações brasileiras saíram de média de US\$ 3 bilhões mensais e, ao final de 2008, atingiram valores médios mensais próximos a US\$ 14 bilhões. Neste mesmo período de tempo, as importações mundiais subiram da média de US\$ 450 bilhões para mais de US\$ 1,0 trilhão.

<sup>6</sup> Os desalinhamentos da taxa de câmbio foram obtidos dos desvios das taxas observadas de câmbio de seu nível calculado a partir de filtro HP.

<sup>7</sup> Também foram realizados exercícios com variação da taxa nominal de câmbio e resultados similares, mas com contribuição desta variável um pouco mais reduzido (em torno de 55% após 24 meses); destaca-se que mais uma vez, ainda surpreendentemente, as variações na taxa de juros pouco contribuíram para a dinâmica de curto prazo da inflação brasileira.

da taxa de câmbio desalinhada em relação ao seu patamar de longo prazo tem um papel mais relevante para explicar a dinâmica inflação doméstica do que a volatilidade da mesma.

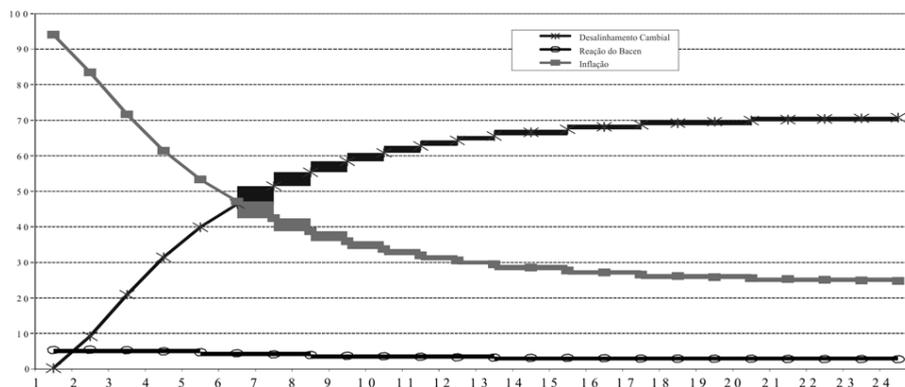
A Figura 3 – de respostas da inflação em IPCA aos choques da taxa de câmbio – reforça tal argumento. De acordo com esta ilustração, quanto mais a taxa de câmbio permanece acima (abaixo) da taxa de câmbio de equilíbrio, mais a inflação sobe (cai), em um claro movimento de elevado *pass-through* de câmbio para preços domésticos. A transferência da taxa de câmbio para a inflação doméstica atinge seu auge entre 2 e 3 meses após o desalinhamento cambial. É preciso lembrar que o Brasil experimentou uma intensa depreciação do real frente ao dólar tanto logo após a adoção do regime de câmbio flexível (janeiro de 1999), quanto ao longo de 2002, mantendo-se elevada nos períodos subsequentes. Entre 2003 e meados de 2005, o movimento foi no sentido de convergir para algum equilíbrio de longo prazo. Após o segundo semestre de 2005 e até o final da amostra pesquisa (julho de 2008), a taxa de câmbio assume um claro movimento de apreciação nominal e, nesta fase, a taxa de inflação converge muito rapidamente para dentro dos níveis desejados pelo Banco Central do Brasil.

## **Evidências Empíricas**

### *Banco de Dados*

A amostra compreende dados mensais de janeiro de 1999 a julho de 2008, obtidos junto ao IPEA, IBGE, Banco Central do Brasil, Funcex e Fundo Monetário Internacional (FMI) – veja Quadro em Apêndice com descrição das variáveis. Para a taxa de inflação doméstica usa-se o IPCA “cheio”, o IPCA “livre” e o IPCA “comercializáveis”, em variações percentuais mensais e acumuladas nos últimos 12 meses, e como proxy para a inflação internacional usa-se tanto o PPI (producer price index) dos Estados Unidos e da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) quanto o IPA da Zona do Euro, também em variações percentuais mensais e acumuladas nos últimos 12 meses.

**Fig. 2 – Dinâmica da Inflação Brasileira (1999-2008) – Decomposição de Variância – Respostas da Inflação aos Choques de Taxa de Câmbio, de Taxa de Juros e da própria Inflação**



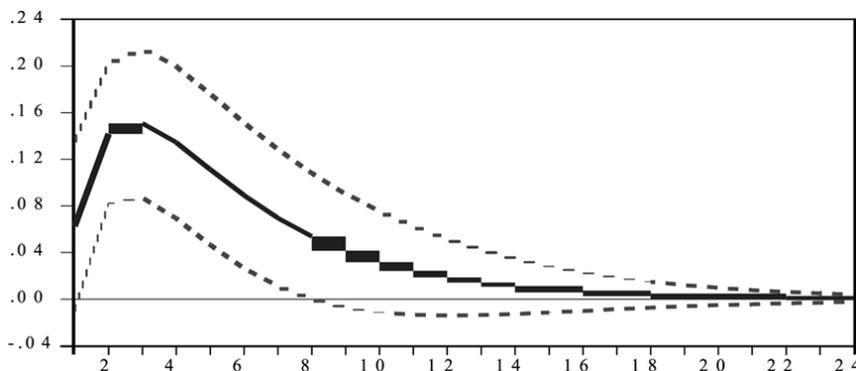
Notas: Distintas ordens de Cholesky no VAR foram testadas sem modificações significativas. VAR formado por inflação em IPCA, desalinhamento cambial, e mudanças nas taxas de juros selic. Coeficientes obtidos de sistema VAR com duas defasagens, conforme critérios de informação.

Os dados que procuram captar os “efeitos globais” são basicamente os seguintes, além dos próprios índices de preços internacionais: valor das importações mundiais, índice de preço das importações mundiais (excluindo o preço do petróleo), índice de preço das importações brasileiras, índice de produção industrial dos Estados Unidos, da OCDE e da Zona do Euro. Destes últimos, através do filtro Hodrick-Prescott (HP) –  $\lambda = 1600$ , foram obtidos os hiatos do produto dos Estados Unidos, da OECD e da Zona do Euro. Tais hiatos do produto apresentam comportamentos estocásticos muito similares, sendo que este trabalho optou por usar apenas o hiato do produto dos Estados Unidos. Usa-se, assim, o filtro HP para estimações do hiato do produto doméstico e externo, a partir de dados de produção industrial desazonalizada do Brasil e dos Estados Unidos, respectivamente.

Dados de taxa de juros doméstica são basicamente da Over-Selic acumulada nos últimos 12 meses, assim como percentuais mensais, além de dados de expectativas de inflação em IPCA (dados médios e medianos) para os 12 meses seguintes. Para a taxa de câmbio em reais por dólar

americano, de final de período, são calculadas não somente as variações nominais, como também desvios da taxa de câmbio da taxa de equilíbrio conforme o filtro HP. A taxa real de juros foi calculada de duas formas: uma primeira com taxa nominal de juros (Selic) acumulada nos últimos doze meses descontada a taxa de inflação em IPCA, também acumulada nos últimos doze meses (taxa de juros *ex-post*); e uma segunda, com dados de taxa de swap 180 dias deflacionada pela taxa de inflação (mediana do IPCA) prevista para os próximos doze meses (taxa de juros *ex-ante*). Desvios da taxa real de juros de seu nível de equilíbrio (medidos pelo filtro HP) também são usados nas estimações. Neste caso, objetiva-se avaliar se a persistência das altas taxas de juros, fenômeno amplamente discutidos na literatura brasileira (Bacha et alii 2007; Garcia 2004; Favero e Giavazzi 2002), também são relevantes.

**Fig. 3. Resposta da Inflação Doméstica aos Choques da Taxa de Câmbio – Resposta da Taxa de Inflação em IPCA aos Choques Cambiais  $\pm$  S.E**



Notas: Distintas ordens de Cholesky no VAR foram testadas sem modificações significativas. VAR formado por inflação em IPCA, desalinhamento cambial, e mudanças nas taxas de juros selic. Coeficientes obtidos de sistema VAR com duas defasagens, conforme critérios de informação.

*Métodos e Resultados*

Antes da apresentação dos métodos e resultados, vale destacar a especificação do modelo a ser testado. O modelo mais geral pode ser expresso da seguinte forma:

$$\pi_t = \alpha + \beta_1 \pi_{t-1} + \beta_2 \pi_{t+12} + \beta_3 h_{t-3} \pi_{t+12} + \beta_4 h_{t-3}^* + \beta_5 pm_{t-i} + \beta_6 me_{t-1} + \beta_7 DU_{2002} + \varepsilon_t$$

onde:  $\pi_t$  é a taxa de inflação em IPCA “cheio”, “livre” ou “comercializável”;  $\pi_{t-1}$  é a própria variável dependente defasada um período;  $\pi_{t+12}$  é a previsão doze meses a frente da inflação em IPCA do setor privado baseado em consenso econômico a partir de pesquisa do Banco Central do Brasil;  $h_{t-3}$  é o hiato do produto doméstico medido pelo desvio do produto industrial do produto potencial baseado no filtro Hodrick-Prescott;  $h_{t-3}^*$  é o hiato do produto estrangeiro medido pelo desvio do produto industrial nos Estados Unidos do produto potencial baseado no filtro Hodrick-Prescott;  $pm_{t-i}$  é o índice de preço das importações do Brasil, conforme medido pela Funcex<sup>8</sup>, para  $i = 0, 1, 2, \text{ e } 3$ ;  $me_{t-1}$  é o desalinhamento da taxa de câmbio medido pelo desvio da taxa de câmbio real efetiva de seu nível potencial baseado no filtro Hodrick-Prescott; e  $DU_{2002}$  é uma variável dummy para captar o choque na economia brasileira causada pela eleição presidencial. Note que tanto o hiato do produto doméstico quando o hiato do produto estrangeiro foram defasados três períodos de tempo, o que representa um trimestre, como se prevê nos modelos teóricos para a curva de *Phillips*. Este modelo foi testado usando um conjunto variado de métodos econométricos, como descrito logo abaixo, objetivando testar se  $\beta_4 = \beta_5 = 0$ , sob hipótese nula de que a inflação doméstica não sofre efeitos de “fatores globais”, seja via produto ou preço. Estas diversas especificações foram todas testadas sob a restrição de  $\beta_1 + \beta_2 = 1$ , o que garante a neutralidade no longo prazo<sup>9</sup>.

Quatro métodos econométricos básicos foram utilizados para averiguar a validade das conjecturas do *globe-centric model*. Um primeiro modelo

<sup>8</sup> Variantes com índice de preço das importações de economias desenvolvidas também foram testados.

<sup>9</sup> Inicialmente, foram realizados testes sem tais restrições de neutralidade no longo prazo; contudo, os resultados não foram aqui reportados, por conveniência; pode-se dizer que não houve alterações na significância dos parâmetros já estimados nos modelos sem tal restrição, nem suas proporções relativas, mas seus coeficientes são, em geral, menores.

estima a equação de inflação, conforme o método simples dos MQO (Mínimos Quadrados Ordinários). Para tratar de eventuais problemas de consistência, potencialmente gerados por questões de endogeneidade foram realizadas estimações por MGM (Métodos Generalizados dos Momentos). Como MGM pode não ser o mais apropriado para amostra pequena, além de potencialmente ser sensível à escolha dos instrumentos, foram realizadas também estimações em FMMQO (Mínimos Quadrados Ordinários Completamente Modificados) proposto por *Phillips* e Hansen (1990), onde se estima os parâmetros baseado na suposição de uma relação de cointegração simples entre as variáveis. Finalmente, a equação de *Phillips* também foi estimada por dois estágios, sendo que a equação reduzida é a própria equação de demanda agregada, ou a Curva IS, com presença de *proxies* para efeitos da globalização (hiato do produto estrangeiro) sobre a dinâmica da inflação doméstica, sempre medida em IPCA<sup>10</sup>.

Para analisar as implicações de uma eventual mudança na sensibilidade da inflação a pressões de demanda são estimadas duas versões básicas da equação de inflação para a economia brasileira; uma primeira sem os “fatores globais” (*country-centric models*) e outra com os “fatores globais” (*globe-centric models*).

Nossos primeiros resultados, em estimações bastante simples, por métodos de mínimos quadrados ordinários (MQO), mostram que a inflação passada apresenta um coeficiente em torno de 0,52, estatisticamente significativo a 5%. Resultados relativamente próximos foram encontrados na literatura empírica brasileira (Correa e Minella 2005; Schwartzman 2004; Muinhos 2001). Contudo, não são resultados diretamente comparáveis, por se tratar de trabalhos com especificações da equação, métodos e banco de dados distintos. Nestes trabalhos o coeficiente da inflação passada varia entre 0,48 e 0,62, tal que o valor aqui obtido para tal parâmetro confirma o movimento de redução da importância do componente passado (*backward*) da inflação brasileira. Estimções como em Ball (2006) para o efeito de limite de velocidade não se mostraram estatisticamente significante, mesmo controlando por choques temporários<sup>11</sup>. Assim, nos testes para *speed limit effect* o hiato do produto estrangeiro, seja com dados dos Estados Unidos,

---

<sup>10</sup> Esses resultados não reportados aqui, por conveniência, estão disponíveis sob solicitação aos autores.

<sup>11</sup> Por questão de conveniência, este resultado não é mostrado aqui, mas está disponível se solicitado.

seja da OCDE, também não são significativos, conforme mesmo resultado em Ball (2006) para os Estados Unidos. O passo seguinte foi realizar estimações por métodos generalizados dos momentos (MGM), dado que os mínimos quadrados ordinários podem gerar parâmetros não consistentes na presença de endogeneidade. Neste trabalho, a estimação em MGM usa variáveis explanatórias defasadas como instrumentos e corrige a matriz de covariância para os erros MA (média móvel) como sugerido por Hansen (1992) com modificações em Newey e West (1987) para assegurar que a matriz de variância-covariância seja positiva finita.

No caso de modelos *country-centric*, os parâmetros do hiato do produto defasados mostram-se em torno de 0,36; de outra parte, levando em conta os fatores globais, tal parâmetro de reduz significativamente para valores próximos a 0,22. Outras estimações da curva de *Phillips* para o caso brasileiro (Correa e Minella 2005; Areosa 2004; Schwartzman 2004; Muinhos e Alves 2003) estimaram coeficientes que podem variar entre 0,15 e 0,30; contudo, esses valores se devem muito provavelmente ao fato de que são todas estimações bastante distintas da curva de *Phillips*. Tais estimações se diferem muito provavelmente pela forma como o repasse cambial foi formulado (para alguns o repasse é linear e para outros, não linear), pela modelagem (ou não) das expectativas de inflação, pela própria metodologia de cálculo do hiato do produto, além da frequência dos dados (mensais e trimestrais), ou mesmo ao uso da inflação em IPCA “livre” como variável dependente e a inflação em IPCA “cheia” defasada (uma ou duas vezes) como uma das variáveis de controle, entre outros. Marcadamente, nas estimações deste trabalho, a queda no parâmetro do hiato do produto na especificação *globe-centric model* em comparação com o *country-centric-model* é forte indício da aceitação da hipótese de que os efeitos globais parecem afetar a inclinação da curva de *Phillips* para o caso brasileiro. Contudo, o fato de ter sido obtido valores dos parâmetros para o hiato do produto doméstico no *globe-centric model* muito próximos aos já obtidos na literatura anterior pode ser objeto de mais investigações posteriores.

Destaca-se o importante papel das expectativas de inflação doze meses à frente na explicação da inflação corrente, que apresenta parâmetros sempre estatisticamente significativos, em torno de 0,38. A inflação passada recente, por sua vez, apresenta um parâmetro ainda mais elevado do que as previsões de inflação, em torno de 0,55, mas já bem mais reduzido do que estimações apresentadas em estudos anteriores (Schwartzman 2004; Muinhos e Alves

2003). Isso pode ser resultado da agressividade do Banco Central no contexto da globalização, como parece inferir Rogoff (2006), e como demonstrado por Beviláqua et alii (2007) para o caso brasileiro.

Para Beviláqua et alii (2007), justificando a persistente e elevada taxa real de juros no Brasil, as expectativas de inflação ainda se mantinham em níveis preocupantes, tal que caberia ao Banco Central do Brasil enveredar ainda mais esforços logrando ancorá-las, especialmente entre 2004 e 2006. Neste período de tempo, de fato, as expectativas de inflação para os próximos doze meses, estiveram, em média, acima da inflação observada no tempo  $t + 12$  pelo menos até meados de 2006. Somente em 2007 a inflação esperada, mesmo abaixo da inflação de meta, começava a convergir para a inflação observada. Contudo, Bacha et alii (2007), em estimação de uma taxa real de juros em um painel com 66 países, ao extrair os efeitos fixos para o Brasil, mostraram que menos de  $2/3$  da taxa real de juros observada é explicada pelo modelo econométrico estimado pelos autores, incluindo o fato da inflação esperada ficar acima da inflação acumulada doze meses.

Diferentes formas de analisar os efeitos da taxa de câmbio são abordadas aqui, seja utilizando as mudanças na taxa de câmbio, seja optando por averiguar o papel desempenhado pelos desalinhamentos cambiais<sup>12</sup>. Contudo, o resultado mais robusto foi mesmo o do desalinhamento da taxa nominal de câmbio. Ou seja, desvios persistentes da taxa de câmbio de seu nível de equilíbrio, conforme gerado pelo filtro HP, é de importância decisiva para a dinâmica da inflação doméstica. Muito provavelmente por ser uma variável ambígua, ou seja, ela é endógena ao modelo e, ao mesmo tempo, capta “fatores globais”, como liquidez, comércio e fluxos de investimentos, além de controlar por variáveis instrumentais em MGM, foram estimados modelos em dois estágios (MQ2S) e os resultados não reportados aqui por conveniência sem mantêm consistentemente.

Sobre variantes da taxa de inflação em IPCA como variável dependente, ou seja, quando se usa inflação em IPCA “livre” e em IPCA de “bens comercializáveis”, os resultados podem ser vistos nas tabelas 2 e 3. Antes de explicarmos os resultados, compete observar que há uma forte correlação positiva entre as taxas de inflação em IPCA “livre”, “comercializáveis” e “cheio” (Quadro 1), tal que os resultados das estimações dos parâmetros para estas

---

<sup>12</sup> Holland et alii (2008) mostram como a taxa de câmbio se desvia sistematicamente de algum nível de equilíbrio de longo prazo no Brasil, após 1999.

três variáveis dependentes se aproximam muito. As taxas de inflação em IPCA “monitorados” e “não comercializáveis” apresentam fraca correlação entre si e com os demais índices anteriores. Isso, muito provavelmente explica dois importantes resultados destas estimações:

1. que a inflação passada tem importante peso nas estimações da curva de *Phillips* para IPCA “livre”; e
2. que os valores dos parâmetros do desalinhamento cambial são maiores para a equação com IPCA “comercializável”, quase tão elevado em IPCA “livre”, e menor para IPCA “cheio”, mesmo que próximos, devido a presença de preços monitorados (próximo a 30% no IPCA “cheio”).

A Tabela 2 informa os resultados para estimações de inflação em IPCA “livre” (excluindo preços “monitorados”), com especificações similares ao da Tabela 1. A Tabela 3 apresenta os resultados em IPCA “cheio” e IPCA “livre” na presença do índice de preços das importações brasileiras, no lugar do hiato do produto estrangeiro, próximo à equação (5). A opção por esta nova especificação se deve ao fato de que os hiatos de produto doméstico e estrangeiro apresentam elevada correlação entre si, como sugere a Figura 4. Assim, seja para a equação com preços “livres” (Tabela 2), seja com a presença do índice de preços dos importados (Tabela 3), os resultados apontam muito claramente para:

- 1) mesmo excluindo os preços monitorados, o coeficiente do hiato do produto doméstico cai próximo à 30% quando a equação é controlada pelo hiato do produto estrangeiro;
- 2) mesmo substituindo o hiato do produto estrangeiro por uma “*proxy*” de choques dos preços dos importados, a saber, o índice de preço das importações brasileiras, calculado pela Funcex<sup>13</sup>, o coeficiente do hiato do produto doméstico sofre redução menor, mais ainda estatisticamente significativa, quando comparado com outros anteriormente estimados sem os chamados “efeitos globais”.

---

<sup>13</sup> Também foi usado o índice de preço das importações mundiais, obtido junto ao IFS on line, do FMI. Seus parâmetros são levemente maiores do que o índice de preço das importações brasileiras, produzido pela Funcex. Os resultados com tal índice do FMI não foram reportados aqui por conveniência.

### Quadro 1 – Coeficiente de Correlação entre IPCAs (1999:01-2008:07)

	IPCA Comercializável	IPCA Livre	IPCA Cheio	IPCA Monitorado	IPCA Não Comercializável
IPCA Comercializável	1,00				
IPCA Livre	0,90	1,00			
IPCA Cheio	0,83	0,85	1,00		
IPCA Monitorado	0,37	0,34	0,74	1,00	
IPCA Não Comercializável	0,25	0,60	0,45	0,06	1,00

Fonte: IBGE.

Nota: coeficientes de correlações significantes a 5%.

Mais uma vez, pelas estimações em MGM, FMMQO (Tabela 1)<sup>14</sup>, e suas variantes (tabelas 2 e 3) reforçam-se os seguintes resultados:

- 1) o ainda importante peso da inflação passada, mesmo que com parâmetros menores que os reportados na literatura empírica brasileira;
- 2) a consistente importância do componente expectacional (*forward looking*) na dinâmica da inflação brasileira, com claros sinais de ancoragem de expectativas;
- 3) a redução do parâmetro do hiato do produto doméstico, quando a equação é controlada pelo hiato do produto estrangeiro ou pelo índice de preço das importações; e
- 4) a importância do desalinhamento cambial no processo formador de inflação, mais do que variações nas taxas de câmbio, indicando que desequilíbrios cambiais são respondidos domesticamente por mudanças nas taxas de inflação.

Cabe discutir, por fim, o sinal (negativo) tanto do hiato do produto estrangeiro, quanto dos preços internacionais das importações, nas curvas de *Phillips* estimadas neste trabalho, contrariando, aparentemente, a literatura teórica. Seria esperado que estreitamento no hiato do produto estrangeiro causasse inflação internacional contaminando, por conseguinte, a inflação doméstica em mesma direção. Assim como, preços das importações em alta deveriam implicar em pressões sobre

<sup>14</sup> Mais uma vez, resultado por MQ2E não foram reportados por conveniências.

custos de produção nas economias internacionais e maiores taxas inflacionárias. Não foi, contudo, nenhum destes resultados obtidos aqui.

**Tabela 1 – Brasil. Estimções de Curva de Phillips (1999:01-2008:07)**

Variável Dependente: Inflação em IPCA “cheio” Método: MQO						
Variáveis	Sem “fatores globais”			Com “fatores globais”		
	OLS	MGM	FMMQO	OLS	MGM	FMMQO
Constante	-0,37** (0,13)	-0,31** (0,10)	-0,29** (0,10)	-0,27 (0,20)	-0,24 (0,20)	-0,22 (0,19)
Inflação(-1)	0,54** (0,10)	0,53** (0,09)	0,48** (0,11)	0,52** (0,09)	0,51** (0,10)	0,49** (0,09)
Inflação esperada(+12)	0,38** (0,031)	0,41** (0,03)	0,44** (0,04)	0,36** (0,04)	0,39** (0,04)	0,41** (0,05)
Hiato do produto(-3)	0,41** (0,20)	0,39** (0,15)	0,41** (0,14)	0,31** (0,12)	0,29** (0,10)	0,30** (0,12)
Desalinhamento cambial(-1)	0,25* (0,14)	0,25** (0,12)	0,22** (0,10)	0,24 (0,20)	0,23** (0,10)	0,21** (0,09)
Hiato do produto estrangeiro(-3)				-0,06* (0,03)	-0,07** (0,02)	-0,08** (0,03)
Dummy eleição 2002	1,52** (0,22)	1,84** (0,27)	1,82** (0,24)	1,52** (0,15)	1,85** (0,7)	1,79** (0,20)
R <sup>2</sup> /Estatística J	0,81	0,0004	...	0,80	0,0002	...

Notas: Erro-padrão em parênteses foi corrigido por heteroscedasticidade de Newey-Wet. \*, \*\* e \*\*\* indicam coeficientes significativos a 10%, 5% e 1%, respectivamente. Para estimação em MQO a amostra é 1999:02 a 2008:07; para GMM e FMMQO, a amostra é de 2000:2 a 2008:07.

Pesquisas futuras com estimções de diferentes especificações da curva de *Phillips* poderão compreender melhor os mecanismos pelos quais os fatores globais afetam a inflação doméstica. Um interessante e recente trabalho de pesquisa empírica de Van Den Noord e Andre (2007) parece apoiar tais resultados. Para os autores, haveria um conjunto de cinco fatores que poderiam explicar o fato de que as economias mundiais apresentam elevadas taxas de crescimento econômico, com baixas e estáveis taxas de inflação, mesmo em um contexto de choque de preços internacionais do petróleo.

**Tabela 2 – Brasil. Estimacões de Curva de Phillips (1999:01-2008:07)**

Variável Dependente: Inflação em IPCA “Livre”						
Variáveis	Sem “fatores globais”			Com “fatores globais”		
	OLS	MGM	FMMQO	OLS	MGM	FMMQO
Constante	-0,008 (0,14)	-0,41** (0,02)	-0,004* (0,001)	-0,007 (0,12)	-0,38** (0,02)	-0,003** (0,0009)
Inflação(-1)	0,62** (0,17)	0,54** (0,22)	0,47** (0,18)	0,56** (0,19)	0,51** (0,21)	0,49** (0,15)
Inflação esperada(+12)	0,36** (0,15)	0,32** (0,14)	0,38** (0,16)	0,34** (0,13)	0,31** (0,11)	0,38** (0,10)
Hiato do produto(-3)	0,39* (0,22)	0,36* (0,20)	0,35* (0,19)	0,26** (0,14)	0,22** (0,13)	0,24** (0,08)
Desalinhamento cambial(-1)	0,37** (0,12)	0,40** (0,11)	0,38** (0,11)	0,36** (0,11)	0,38** (0,12)	0,39** (0,11)
Hiato do produto estrangeiro(-3)				-0,049* (0,029)	-0,049* (0,028)	-0,046* (0,024)
Dummy eleição 2002	1,34** (0,11)	1,54** (0,16)	1,62** (0,16)	1,22** (0,11)	1,36** (0,19)	1,54** (0,15)
R <sup>2</sup> /Estatística J	0,82	0,002	...	0,81	0,003	...

Notas: Erro-padrão em parênteses foi corrigido por heteroscedasticidade de Newey-Wet. \*, \*\* e \*\*\* indicam coeficientes significativos a 10%, 5% e 1%, respectivamente. Para estimacão em MQO a amostra é 1999:02 a 2008:07; para GMM e FMMQO, a amostra é de 2000:2 a 2008:07.

Para os autores, seria preciso considerar:

- i) a natureza do choque de petróleo atual, que diferentemente do ocorrido nos anos 1970, vem se manifestando muito mais gradualmente;
- ii) condições cíclicas, sendo que os choques anteriores aconteceram quando as economias estavam em seu auge de crescimento;
- iii) a globalização produtiva aprofundada após os choques dos 1970s intensificou a competição internacional e reduziu substancialmente custos de produção, provavelmente com as influências dos baixos custos de trabalho advindos da China;
- iv) os mecanismos de propagação do choque não são os mesmos, sendo

- que contemporaneamente os trabalhos estão mais tolerantes a maiores achatamentos nos seus salários reais; e
- v) As expectativas de inflação estão muito mais ancoradas atualmente. Destacaria ainda maior racionalidade econômica das firmas, uso menos intensivo de petróleo como energia, inovações na logística internacional redutora de custos de transportes, entre outros. Poderia, ainda, ser apontado o fato de que o hiato do produto doméstico e o estrangeiro, de fato, deveriam ser lidos de modo distinto, dado que para o caso da economia brasileira, dado o fraco crescimento econômico observado no período pesquisado, haveria um estreitamento claro do hiato do produto, enquanto que para muitas economias mundiais que vem se expandido fortemente, tem se observado um crescimento no produto potencial. Aqui ficam as reservas sobre as metodologias de cálculos dos referidos hiatos para futuras pesquisas.

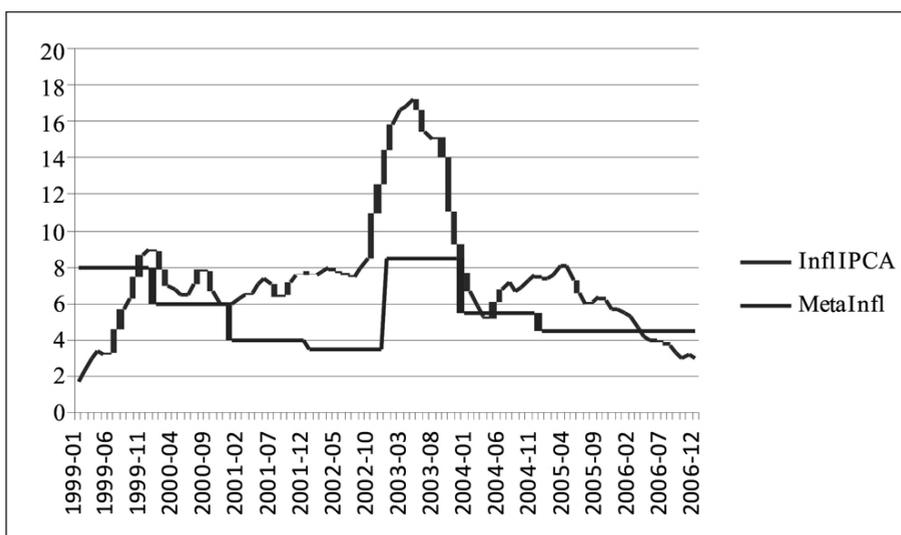
**Tabela 3 – Brasil. Estimções de Curva de *Phillips* (1999:01-2008:07)**

Variável Dependente: Inflação em IPCA “Comercializáveis” e “Livre”						
Variáveis	Sem “fatores globais”			Com “fatores globais”		
	OLS	MGM	FMMQO	OLS	MGM	FMMQO
Constante	0,54* (0,30)	0,38 (0,31)	0,55** (0,28)	0,52* (0,27)	0,38 (0,27)	0,51* (0,31)
Inflação (-1)	0,52** (0,11)	0,59** (0,09)	0,61** (0,08)	0,52** (0,07)	0,58 (0,07)	0,55** (0,10)
Inflação esperada (+12)	0,39** (0,08)	0,38** (0,09)	0,39** (0,10)	0,37** (0,07)	0,34** (0,07)	0,38** (0,09)
Hiato do produto (-3)	0,21** (0,09)	0,24** (0,10)	0,25** (0,11)	0,26** (0,11)	0,25** (0,09)	0,25** (0,08)
Índice de preço das importações brasileiras	-0,010** (0,003)	-0,012** (0,002)	-0,016** (0,002)	-0,015** (0,002)	-0,017** (0,002)	-0,015** (0,002)
Desalinhamento cambial (-1)	0,33** (0,09)	0,27** (0,07)	0,31** (0,10)	0,29** (0,10)	0,21** (0,06)	0,22** (0,09)
Dummy eleição 2002	1,44** (0,15)	1,57** (0,12)	1,68** (0,11)	1,64** (0,12)	1,66** (0,15)	1,168** (0,15)
R <sup>2</sup> /Estatística J	0,80	0,0003	...	0,79	0,0002	...

Notas: Erro-padrão em parênteses foi corrigido por heteroscedasticidade de Newey-Wet. \*, \*\* e \*\*\* indicam coeficientes significativos a 10%, 5% e 1%, respectivamente. Para estimação em MQO a amostra é 1999:02 a 2008:07; para GMM e FMMQO, a amostra é de 2000:2 a 2008:07.

Sobre o fato de que a inflação brasileira em queda acontecer quando de alta sistemática dos preços dos seus importados, além de fatores ligados ao alargamento do hiato do produto estrangeiro (efeito-china, por exemplo), há que considerar que tal alta acontece em ambiente de apreciação da moeda doméstica, o que praticamente compensa o repasse de preços internacionais para os preços domésticos.

**Fig. 4 – Cross-Plot entre hiato do produto doméstico e hiato do produto estrangeiro (1999-2008)**



Fonte: Cálculos dos autores a partir de banco de dados do IBGE e do FMI.

Notas: Hiato do Produto calculado como o desvio do produto efetivo de seu nível potencial obtido do filtro Hodrick-Prescott. Hiato do produto estrangeiro calculado a partir da produção industrial dos Estados Unidos, com ajuste sazonal.

### Considerações Finais

As economias mundiais experimentaram, entre anos 90 e meados dos anos 2000, baixas e estáveis taxas de inflação em um ambiente de maior crescimento econômico, mesmo que com altas nos preços internacionais das importações, incluindo ou excluindo o preço do petróleo. O que exatamente explica tal fenômeno vem sendo objeto de muitos estudos, seja no meio

acadêmico, seja em instituições multilaterais internacionais. Os diversos autores associam este fato a um comportamento supostamente diferente para a curva de *Phillips* tal que a sensibilidade da taxa de inflação ao hiato do produto doméstico pode ter se reduzido. Neste caso, modelos do tipo *country-centric* poderiam dar lugar a modelos do tipo *globe-centric*, onde os efeitos da globalização sobre a inflação deveriam ser captados.

No estudo empírico apresentado neste trabalho para a inflação brasileira após 1999 parece sugerir que um modelo do tipo *globe-centric* permite estimações mais adequadas para a curva de *Phillips*. Após diversos testes envolvendo variantes da curva de *Phillips* e diferentes métodos econométricos, notou-se que os coeficientes do hiato de produto doméstico se reduzem bastante, de algo em torno de 0,36 para 0,22, na presença de *proxies* para os efeitos globais. Isso atestaria um fenômeno já vem se tornando mais achatada, pelo menos para o curto prazo.

Outro ponto interessante observado na investigação empírica diz respeito ao sinal dos fatores globais na equação de *Phillips* para o Brasil. Mais uma vez, mesmo com sinal oposto ao esperado pela literatura teórica, os resultados empíricos seguem muitas das evidências para diversas economias nos tempos atuais, provavelmente como resultado do aprofundamento da globalização das atividades produtivas, maior racionalidade econômica das firmas, expectativas inflacionárias mais ancoradas e a própria natureza mais gradual de choques de commodities em geral, entre outros.

Como implicações de política econômica, muito provavelmente o aumento da credibilidade dos bancos centrais, inclusive o do Brasil, dadas a adoção de boas práticas monetárias e fiscais, deve explicar muito da redução das taxas de inflação, em um ambiente em que as expectativas vão se tornando melhores ancoradas. Isso, contudo, não pode invalidar a também importante contribuição de fatores globais para a manutenção de níveis baixos de taxas de inflação e a economia brasileira não parece ser uma exceção.

### Referências bibliográficas

Areosa, W. D. (2004). Dinâmica da inflação no Brasil: O caso de uma pequena economia aberta. Departamento de Economia, PUC-Rio.

Bacha, E., Holland, M., & Gonçalves, F. (2007). Is Brazil different? Risk, dollarization and interest in emerging economies. IMF Working Paper WP/

07/294, FMI, Washington, D.C. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07294.pdf>.

Ball, L. (2006). Has globalization changed inflation? NBER Working Paper Series 12687, NBER: Cambridge, MA.

Bean, C. (2006). Globalization and inflation. Discurso para a LSE Economic Society, London School of Economics.

Beviláqua, A. S., Mesquita, M., & Minella, A. (2007). Brazil: Taming inflation expectations. Working Paper Series 129, Brasília: Banco Central do Brasil.

Borio, C. & Filardo, A. (2006). Globalization and inflation: New cross-country evidence on the global determinants of domestic inflation. BIS, Washington, D.C.

Cechetti, S. G. & Debelle, G. (2006). Has the inflation process changed? *Economic Policy*, 21(46):311–352.

Correa, A. & Minella, A. (2005). Mecanismos não-lineares de repasse cambial: Um modelo de curva de *Phillips* com *threshold* para o Brasil. In *Anais do Encontro Nacional de Economia*, Natal. ANPEC.

Favero, C. & Giavazzi, F. (2002). Why are Brazil's interest rate so high. IGIER, Università Bocconi, Milan, Italy: mimeo.

FMI (2006). How has globalization affected inflation? *World Economic Outlook*. Washington, D.C.

Friedman, M. (1968). The role of monetary policy. *American Economic Review*, 58. Garcia, M. (2004). Brazil in the 21st century: How to escape the high real interest trap. PUC-Rio: Mimeo.

Hansen, B. E. (1992). Tests for parameter instability in regressions with I(1) processes. *Journal of Business & Economic Statistics*, 10(3):321–35.

Holland, M., Gala, P., & Lucinda, C. (2008). Desalinhamento Cambial No Brasil: Uma Primeira Aproximação. Working Paper Series FGV-EESP, São Paulo: FGV.

Iakova, D. (2007). Flattening of the *Phillips* curve: Implications for monetary policy. FMI: IMF Working Paper 07/76, Washington, D.C.

Ihrig, J., Kamin, S. B., Lindner, D., & Marquez, J. (2007). Some simple tests of the globalization and inflation hypothesis. International Finance Discussion Papers 891, Federal Reserve System, Washington, D.C.

Kohn, D. (2006). Globalization, inflation and monetary policy. Speech at the Federal Reserve Bank of Boston's 51st Economic Conference, Chatham, Massachusetts.

Mody, A. & Ohnsorge, F. (2006). Can domestic policies influence inflation? Washington, D.C: FMI (mimeo).

Muinhos, M. (2001). Inflation targeting in a open financially integrated emerging economy: The case of Brazil. Banco Central do Brasil: Working Paper Series 26.

Muinhos, M. & Alves, S. (2003). Medium-size macroeconomic model for the Brazilian economy. Working Paper Series 64, Banco Central do Brasil, Brasília.

Newey, W. K. & West, K. D. (1987). A simple positive semi-definite heteroskedasticity and autocorrelation consistent covariance matrix. *Econometrica*, 55:703–708.

*Phillips*, P. & Hansen, B. (1990). Statistical inference in instrumental variables regression with I(1) processes. *The Review of Economic Studies*, 57(1).

Rogoff, K. (2003). *Globalization and global disinflation*. FMI, Washington, D. C.

Rogoff, K. (2006). *Impact of Globalization on Monetary Policy*. Harvard University, Harvard.

Schwartzman, F. (2004). Estimativa de curva de *Phillips* para o Brasil com preços desagregados. *Economia Aplicada*, 10(1):148.

Van Den Noord, P. & Andre, C. (2007). Why has core inflation remained so meted in the face of the oil shock? OCDE Economics Department Working Paper 551.

## Apêndice

### *Descrição das variáveis usadas*

Variável	Descrição	Fonte
Inflação em IPCA	Variação percentual mensal acumulada nos últimos 12 meses.	IBGE
Inflação em IPCA Livre	IPCA excluindo preços de produtos monitorados, cujo peso é de cerca de 30% no IPCA.	IBGE
Inflação em IPCA Comercializável	IPCA excluindo produtos exclusivamente voltados para o mercado doméstico.	IBGE
Hiato do Produto Doméstico	Desvio do produto industrial do produto potencial baseado no filtro <i>Hodrick-Prescott</i> .	FMI
Hiato do Produto Estrangeiro	Desvio do produto industrial nos Estados Unidos do produto potencial baseado no filtro <i>Hodrick-Prescott</i> .	Bacen
Expectativas de Inflação	Previsão do setor privado baseado em consenso econômico a partir de pesquisa do Banco Central do Brasil.	Bacen
Desalinhamento da Taxa Nominal de Câmbio	Desvio da taxa de câmbio nominal de seu nível potencial baseado no filtro <i>Hodrick-Prescott</i> .	Bacen
Desalinhamento da Taxa Real e Efetiva de Câmbio	Desvio da taxa de câmbio real e efetiva de seu nível potencial baseado no filtro <i>Hodrick-Prescott</i> .	Bacen
Desalinhamento da Taxa Real de Juros	Desvio da taxa de juros Selic deflacionada pelo IPCA (ambos acumulados nos últimos doze meses) de seu nível potencial baseado no filtro <i>Hodrick-Prescott</i> .	FMI
Importações Mundiais	Valor em US\$ das importações mundiais. No original: <i>imports</i> (código IFS: 00171..DZF...).	FMI
Preço das Importações Mundiais	Índice de preços das importações dos países industrializados. No original: <i>import prices</i> (código IFS: 11075..DZF...).	Bacen
Índice de Preço das Importações Brasileiras	Importações – preços – índice (média 2006 = 100) – Funcex – FUNCEX12 MDPT12.	FUNCEX
Taxa Real de Juros <i>ex ante</i>	Taxa de <i>swap</i> 180 dias deflacionada pela taxa de inflação (mediana do IPCA) prevista para os próximos doze meses.	Bacen
Taxa Real de Juros <i>ex post</i>	Taxa nominal de juros (selic) acumulada nos últimos doze meses descontada a taxa de inflação em IPCA acumulada nos últimos doze meses.	Bacen



# China: uma estratégia de inserção no capitalismo mundial<sup>1</sup>

*Rubens R. Sawaya*<sup>2</sup>

## Resumo

A estratégia de construção do capitalismo chinês colocou novas discussões em tela. A China está criando um mal-estar para as teorias econômicas neoliberais tão difundidas, antiplanejamento, por um lado, ao atrair o capital multinacional dos países do centro de forma controlada e administrada, seguindo seus próprios interesses estratégicos, aproveitando-se da mundialização do capital nos anos 90 – que marca uma reestruturação global desses capitais – e, de outro, ao trabalhar na construção de alianças estratégicas com seus vizinhos, principalmente o Japão, Coreia e Tailândia. Não segue assim a lógica da ideologia liberalizante como caminho para o desenvolvimento. Muito ao contrário, coloca-a em xeque em sua estratégia de desenvolvimento. Da mesma forma e de modo inovador, algo talvez impensável para uma economia periférica, está, também, colocando em

---

<sup>1</sup> Esta é uma versão com modificações do texto publicado na Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, nº28, p.5-35, fevereiro 2011.

<sup>2</sup> Professor Doutor do Departamento de Economia da PUC de São Paulo - Brasil, ex-presidente e atual vice-presidente da Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Ciências Econômicas – ANGE, ex-vice-presidente da Sociedade Brasileira de Economia Política – SEP, autor do livro “Subordinação Consentida: capital multinacional no processo de acumulação da América Latina e Brasil”, Edt. Fapesp/Annablume, 2006.

questão a estrutura hegemônica mundial que perdura desde o pós-guerra, centrada nos EUA.

A forma como a China se inseriu no processo de mundialização do capital foi bastante diferente de outros países periféricos e, diante de suas especificidades, coloca em pauta novas questões e dúvidas sobre os desenhos estratégicos de países periféricos para o desenvolvimento, ainda que no capitalismo e sob a lógica do capital, principalmente no que diz respeito ao papel do Estado e do capital multinacional.

### **Abstract**

The Chinese capitalist strategy has begun to call into question both economic and development theory. It has also put into place a worldwide hegemonic structure that has endured since the post-war period through: attracting pivotal countries' multinational capital; strategically creating, controlling, and managing its interests; profiting from the globalization wave of the 1990's; and finally, constructing strategic alliances with its neighbors – mainly Japan – all without following the rules of the “good institutions”.

### **Introdução**

As discussões sobre a questão do desenvolvimento econômico na periferia têm sido abaladas com o fenômeno China. É, de fato, uma novidade interessante um país, entre o grupo dos periféricos, conseguir criar uma estratégia de crescimento e desenvolvimento capitalista que pode até ameaçar o próprio polo hegemônico. Mais interessante, estruturar uma estratégia totalmente fora dos padrões em voga para as “regras de boa conduta à lógica do mercado livre” consideradas pelo *mainstream* como necessárias e suficientes para a promoção do desenvolvimento, uma estratégia que pouco respeita as “reformas liberalizantes” que pregam o Estado mínimo. Como uma economia periférica consegue tal proeza em um mundo dominado pelo grande capital multinacional, historicamente atrelado simbioticamente a Estados centrais poderosos? Não é surpresa colocar em questão as teorias do desenvolvimento baseadas no liberalismo. Essas teorias já careciam de comprovação histórica nas periferias do capitalismo que se desenvolveram tardiamente (mesmo no Brasil, com as políticas dos anos 1950) com amplo

apoio estatal. Mas, traz de volta um importante debate: o desenvolvimento e mesmo o crescimento econômico são resultado de estratégias bem montadas e não da liberdade total ao capital.

O que mais salta aos olhos é a capacidade chinesa de colocar em questão a estrutura da hierarquia mundial, baseada em três núcleos: EUA, Europa e Japão – este último até certo ponto afastado do jogo hegemônico, devido a anos de estagnação. Que o capital sempre esteve organizado em torno de centros hegemônicos, em simbiose com os Estados nacionais que encabeçam o poder mundial, não é novidade (Arrigui, 1996; Palloix, 1971; Chesnais, 1996, p.48; Michalet, 2002; Hirst e Thompson, 1998, p.151; Wallerstein, 2004, p.138). Qualquer análise histórica dos processos de desenvolvimento não deixa dúvidas de que a aliança Estado-capital é constitutiva do capitalismo; e, no pós-guerra, fundada no rol de instituições criadas em Breton Woods, foi responsável pela mundialização do capital e pela industrialização de parte da periferia no bojo desse processo expansivo do capital, a partir dos centros hegemônicos, em busca de novos espaços de valorização. Foi também sob a aliança Estado-capital que a América Latina promoveu sua industrialização subordinada ao capital multinacional, e que nesse caso acabou por criar novas relações de dependência (Dos Santos, 1977 e 2000; Furtado, 1978; Sawaya, 2006:cap. 4).

Mas o mais interessante é, que diante da forma como se deu a inclusão subordinada da periferia no processo de acumulação mundial no pós-guerra sob a hegemonia norte-americana, tornava-se difícil imaginar a possibilidade de uma estratégia alternativa autônoma, dada a estrutura hierárquica do capital no mundo, assentada sobre um Estado-centro hegemônico que funcionava quase como uma empresa “holding” de seus vários capitais individuais, as grandes empresas multinacionais. Essa era a estrutura do capitalismo, que a mundialização dos anos 1990 parecia apenas reforçar, diminuindo ainda mais o espaço para qualquer estratégia alternativa. Apenas parecia possível adotar uma estratégia de “desenvolvimento associado” – assim vendia o liberalismo – dando total liberdade ao capital, eliminando todos os controles sobre ele e permitindo um Estado interventor para atuar exclusivamente no interesse do grande capital, proposta em voga nos anos 1990, que acabou por aprofundar a subordinação e a dependência.

A China, de certa forma, parece estar conseguindo subverter essa lógica, ou pelo menos colocá-la em xeque, de modo aparentemente inovador. E, mais interessante, utilizando-se do próprio movimento do capital no mundo

para engajar-se nele, com uma estratégia muito bem estruturada e planejada. Por isso a fórmula chinesa consegue ameaçar a lógica hegemônica mundial.

Como centro da estratégia de industrialização acelerada chinesa, muitas explicações têm colocado as políticas econômicas chinesas (Oliveira, 2006; Cunha, Biancareli e Prates, 2007), as políticas fiscal (forte investimento público), monetária (crédito), e principalmente cambial (desvalorização). Certamente essas políticas são importantes, mas não constituem explicação suficiente para a China lograr tal sucesso em seu crescimento e na ameaça aos centros hegemônicos. Essas políticas constituem a parte ‘operacional’ da estratégia, historicamente utilizadas por quase todos os países (Chang, 2002). O Japão promoveu seu desenvolvimento, também lançando mão desses instrumentos de política econômica e com o mesmo objetivo de se tornar potência hegemônica que a China. O Brasil, em seus anos de crescimento elevado, utilizou-se deles de forma virtuosa. Até aqui, não parece haver muita novidade. O que a China fez além dessas políticas tradicionais e que a torna capaz de colocar a hierarquia mundial em questão?

A hipótese aqui proposta é a de que a China fez uma aliança não subordinada com o capital multinacional originário nos centros hegemônicos – as grandes empresas – aliança esta construída no bojo do próprio processo de mundialização que caracterizou os anos 1990. Essa estratégia envolveu não apenas as grandes empresas dos polos norte-americano e europeu, mas principalmente as do polo asiático, de seus vizinhos, destacando o Japão e os chamados “Tigres”. A forma como ocorreu essa aliança parece ser o diferencial que vai além de um conjunto de políticas macroeconômicas corretas. Atraiu para seu território esse capital não de forma passiva e submissa como, por exemplo, o fez a América Latina.

Essa costura de alianças que aproveitou o próprio movimento do capital no mundo parece que pode levar a China a um novo patamar na economia mundial que ainda não havia paralelo na história do desenvolvimento de países periféricos, diferenciando-se inclusive da estratégia japonesa. O objetivo deste artigo é entender essa estratégia, que parece ser diferente da lógica baseada na aliança subordinada ao capital multinacional, tradicionalmente ligado simbioticamente ao seu Estado de origem. Parece que a China se aproveitou do movimento de mundialização, da própria “liberalização”, para atrair o capital multinacional às suas fronteiras, mas sob seu total controle, de forma a criar uma contradição entre os interesses desse capital e seu Estado centro de origem, por isso ameaçaria a lógica hegemônica.

Como bem percebe Chesnais,

Temos que considerar a distância de um século desde quando foi elaborada a teoria do imperialismo clássica e suas diferentes versões. A China estava submetida a um estado semicolonial. (...) É certo que a China não teria se transformado tão rápido e em tal escala na “fábrica do mundo” sem o movimento massivo de deslocalização da produção das maiores empresas dos Estados Unidos e Japonesas, sem a terceirização internacional massiva organizada por grandes distribuidoras com características quase industriais, como a Wal-Mart. A relações econômicas e políticas da época da “globalização” devem ser consideradas mais do que nunca como “articulações de uma totalidade, diferenças dentro da unidade” (Marx, Grundrisse, 1987, p.20). Até os anos 2000 se poderia fazer uma análise colocando os EUA como centro das relações hierarquizadas constitutivas da mundialização, concedendo-lhe um lugar à parte, de potência hegemônica no sentido mais forte da palavra. Agora já não se pode. Os EUA estiveram na origem da mundialização do capital contemporânea e foram em grande medida os arquitetos do correspondente regime institucional. Mas agora já não são mais que um dos elementos constitutivos centrais, um dos polos, mas não o único. (...) Os Estados Unidos seguem dispendo de potentes alavancas econômicas e políticas, a mais importante delas é o papel que ainda conserva o dólar, mas a crise em gestação [dos *subprimes*] deve ser pensada em um marco onde a Ásia passa a ser um componente essencial. (Chesnais, 2007/08)

A mundialização do capital dos anos 1990 foi caracterizada por ampliar e por liberalizar o movimento do capital no mundo, a fim de possibilitar a reestruturação produtiva global das grandes empresas, com o objetivo de garantir-lhes uma nova onda de acumulação ampliada. Foi um processo que criou grandes contradições, ao ampliar a distância do grande capital em relação ao seu Estado de origem. Se a imposição das políticas do Consenso de Washington ao mundo foi o resultado de uma aliança virtuosa entre o capital multinacional e seus Estados, a partir do momento em que esse capital se reestrutura em outros espaços, o resultado parece ser a ampliação do antagonismo de interesses entre grandes empresas e seu Estado. O Estado se vê ameaçado pelo próprio capital que apoiou, ameaça materializada na divergência de interesses econômicos. Não que o capital tenha se liberado do Estado, ou de qualquer Estado, em um tipo novo de imperialismo comandado pelo capital em si (Hardt e Negri, 2003:13/4), ideia que não se

coaduna com a própria lógica do capital, mas, aparentemente, ele (as grandes empresas) pode ser cooptado por outro Estado, o chinês.

O que está ocorrendo na China parece ser resultado de um duplo movimento. De um lado, o movimento de mundialização do capital, ocupando novos espaços a partir do centro; de outro, a China aproveitou-se desse movimento, atraindo para si esse capital, a fim de tornar-se *player* importante no cenário mundial, sem ingressar no movimento de acumulação de capital de forma subordinada. Por isso, não é simplesmente o movimento histórico do capital em direção à periferia. Esse é um dos fatores, mas há algo de diferente na estratégia chinesa que, embora a olhos desatentos possa parecer um resultado virtuoso da “globalização” mundial e da “liberalização” chinesa, outros países que atraíram o capital multinacional com políticas liberalizantes não foram capazes de preservar sua autonomia e muito menos colocar a hegemonia em questão.

A China parece se aproveitar da lógica da acumulação mundial, administrando o movimento do capital sem dar qualquer liberdade a ele, mas garantindo-lhe um novo espaço de acumulação capitalista que já não encontrava nem no centro nem na periferia industrializada (no Brasil, por exemplo). Aparece como uma ação liberal, dado que antes sua economia era completamente dominada por empresas estatais, mas está muito longe do liberalismo defendido pelo Consenso de Washington. É, por isso, um fenômeno que traz à tona a discussão da pertinência do “desenvolvimento pelo livre mercado”, leia-se, subordinado ao grande capital, tão amplamente defendido nos anos 1990.

A estratégia chinesa de atração do capital é completamente diferente da forma como ocorreu em outros países, que o atraíram de forma subordinada. A China, como a América Latina em seus anos de industrialização, atraiu o capital multinacional em seu esforço industrializante, mas o fez de forma inusitada, acoplando seus interesses aos do capital, em uma lógica talvez simbiótica. De forma inteiramente inesperada, busca cooptar o capital ao seu interesse estratégico (ver Zhile, 2007).

### **Mundialização: liberdade total ao capital**

O movimento do capital no mundo, nos anos 1990, caracterizou-se por um amplo processo de reestruturação produtiva, envolvido no que se pode denominar “centralização de capital” em escala global (Sawaya, 2006: capítulo II).

As políticas de liberalização dos fluxos comerciais e financeiros, a reestruturação dos Estados nacionais pelas políticas de privatização – principalmente na periferia do sistema – estiveram no centro dos interesses das grandes corporações, em seu processo de reestruturação produtiva mundial. Foi um processo liderado por estratégias políticas das potências hegemônicas em aliança com seu grande capital multinacional, um processo que se materializou em fusões e aquisições de empresas em escala mundial (UNCTAD, 2000)<sup>3</sup>, e que mudou a estrutura produtiva de países da periferia e do centro.

As políticas defendidas pelos países do centro – por meio de seus Estados e das instituições multilaterais, em certa medida, a eles subordinadas (Stiglitz, 2003) – tornaram clara a ligação entre Estado e os interesses econômicos das grandes corporações, na medida em que pressionavam a liberalização dos fluxos de mercadorias e de dinheiro, a fim de permitir a reestruturação mundial do capital. Essa ligação Estado-corporações, que sempre existiu, demonstrou o poder dos Estados hegemônicos, no que tange a seu papel na acumulação de capital. De um lado, essa ligação fortaleceu o Estado em sua ação econômica, e, de outro, exerceu enorme pressão para afastá-lo de suas funções sociais. Embora o slogan dos anos 90, “menos Estado”, aparecesse como um enfraquecimento de seu poder, na verdade tinha a função de impedi-lo de fazer políticas de “bem-estar social” que não mais interessavam ao grande capital em sua estratégia de mundialização<sup>4</sup>. Esse fato visava concentrar as forças políticas e financeiras do Estado para ações que impulsionavam o processo de acumulação via mundialização do capital, nos anos 1990. Exerceram-se, principalmente, sob a forma de pressão sobre as periferias do sistema para a instalação das políticas liberalizantes, com o fim de dar total liberdade ao movimento do capital, permitindo-lhe redefinir os espaços de acumulação mundial em processos de centralização mundial de capital.

Por ser um movimento capitaneado pelos Estados do centro do sistema, esse processo parecia coroar a liderança norte-americana no mundo, com a

---

<sup>3</sup> “Fusões e aquisições transfronteiras, particularmente aquelas envolvendo grandes empresas, vastas somas de dinheiro e grandes reestruturações, estão entre as faces mais visíveis da globalização. Não apenas elas dominam o investimento direto estrangeiro nas economias em desenvolvimento como também tomam o espaço como modo de entrada ... nos países em desenvolvimento” (UNCTAD, 2000, p.159).

<sup>4</sup> “Sustentar ... que, quanto mais o poder econômico aumenta e se concentra, mais ele tira poder do Estado, é desconhecer que o Estado não possui poder próprio, mas também que ele intervém de maneira decisiva nessa Concentração” (Poulantzas, 1975, p.86).

Europa e Japão como centros satélites, estrutura consolidada no pós-guerra. Foram, de fato, os Centros hegemônicos, mas, principalmente, os Estados Unidos que orquestraram a mundialização. “Criaram um regime comercial global que está ligado aos interesses de suas grandes empresas ...” (Stiglitz, 2006:XII), em um processo que surgiu como reflexo dos interesses de reestruturação e de ampliação das bases de acumulação das grandes empresas multinacionais, norte-americanas e europeias. Foi um processo no qual os órgãos multilaterais como Banco Mundial e FMI desempenharam um papel central (Stiglitz, 2002) na definição daquelas políticas que permitiram que a centralização mundial de capital tomasse vulto e se realizasse em todos os lugares relevantes ao processo de acumulação, numa ampla reestruturação produtiva mundial.

Por essa lógica, poder-se-ia, aparentemente, dizer que foi um movimento de ampliação do poder do centro hegemônico no mundo, pela extensão de seu controle econômico sobre os espaços mundiais, na medida em que foi resultado da ação de seu braço produtivo, o grande capital multinacional. As políticas liberalizantes permitiram a materialização desse movimento do capital em processos de fusões, aquisições e outras formas de controle sobre a produção global, como terceirização – estabelecendo “parceiros fornecedores” ao redor do mundo – submetendo grande parte da estrutura produtiva mundial ao interesse desse grande capital multinacional espalhado em centros produtivos estrategicamente escolhidos por todo o mundo. Assim, ao que tudo parecia indicar, esse processo deveria caminhar para uma maior afirmação do poder hegemônico mundial em torno da economia norte-americana, pela solidificação da aliança entre Estado e capital multinacional (ver “Poder e Dinheiro”, Tavares e Fiori, 1997 e “O poder americano”, Fiori (org), 2004), agora libertos daquele Estado custoso do “bem-estar social”.

Mas é justamente desse turbilhão promovido pela mundialização de capital que surge o fenômeno chamado China. Como afirma Zhile<sup>5</sup> (2007, p.95), diretor do centro de pesquisas de companhias multinacionais da Academia Chinesa de Comércio Internacional e Cooperação Internacional, “é a globalização que está dando vantagem à China...”. Ligada ao próprio movimento do capital, cria uma estratégia de atração das grandes corporações multinacionais e constrói uma rede de alianças com seus vizinhos,

---

<sup>5</sup> Diretor do Centro de pesquisas de Companhias Multinacionais da Academia chinesa de Comércio Internacional e Cooperação Internacional.

principalmente com aquele que detinha o poder (e a tecnologia) no polo asiático, o Japão – país que buscava reconquistar o espaço no mundo perdido por anos de estagnação, em parte imposta pelo centro hegemônico. A China construiu estratégia própria, beneficiando-se da mundialização do capital.

A primeira pergunta que advém disso é se esse movimento do capital, em direção à China, seria apenas uma extensão atrasada dos processos de acumulação e de concentração de capital que resultaram na ocupação dos países periféricos por “transbordamento” do capital monopolista (Luxemburg, 1983; Sweezy e Baran, 1978) que industrializou a América Latina ao longo dos anos 1950 e 1960, e os chamados Tigres Asiáticos, na década de 1970, e que agora estaria acontecendo na China, apenas envolvendo um lapso de tempo. Não há dúvidas de que esse é um movimento de ocupação de um novo espaço pelo capital mundializado, pelas grandes corporações. O capital, sempre em sua lógica de acumulação, ocupou os espaços relevantes no mundo, e a China era uma lacuna a preencher. Mas deve-se levar em conta que esse processo ocorre agora em outro momento da história, quando toma lugar a “mundialização de capital”, na qual o processo de acumulação mundial está fundado na centralização de capital (reestruturação produtiva) e não simplesmente na lógica expansiva que caracterizava a concentração de capital, e que o conduziu à internacionalização dos anos 1950, 1960 e 1970 (ver Sawaya, 2006). O processo de internacionalização caracterizava-se pela expansão de estruturas produtivas dos centros hegemônicos para a periferia, como um processo de extensão (abrindo filiais, por exemplo) que ampliava os espaços de acumulação de capital a partir do centro (Sweezy e Baran, 1978, p.110; Amin, 2002. p.87; Palloix, 1971). A mundialização é caracterizada pelo processo de centralização de capital. Não é, exatamente, um movimento de expansão, embora este continue presente, mas de reestruturação produtiva mundial, que funciona de forma oposta, centralização do capital materializada em fusões, aquisições, *joint ventures* e terceirização. Resulta no completo deslocamento de plantas produtivas que pode desindustrializar parte da periferia e parte do próprio centro. Trata-se de um movimento do capital em seu processo de acumulação e concentração, mas no qual este busca eliminar tudo o que impede o contínuo processo de acumulação, até o próprio capitalista como indivíduo (Marx III, 1980, p.283), reafirmando o capital como conglomerado. É nesse novo movimento que a China acopla sua estratégia de desenvolvimento. Por isso acaba por deslocar as estruturas produtivas dos tradicionais centros hegemônicos para sua área

de controle, desindustrializando o próprio centro – caso dos EUA e a periferia europeia – e parte da periferia, como o México, por exemplo.

O interessante é que esse movimento de mundialização parece também ser capaz de colocar em xeque o poder daquele Estado que deu toda a sustentação política ao grande capital multinacional. Não que o capital surja agora como um ente autônomo independente, mas parece que pode acoplar-se a um outro Estado-nacional – afinal, o capital, apesar de sua autonomia relativa, não é sujeito de si mesmo, depende das pessoas, mas principalmente do Estado (segurança institucional para a acumulação) para colocar-se em movimento em qualquer espaço que ocupe: o Estado do centro ou um outro. Como afirmava Dunning (1993, p.11) “a globalização de diversas empresas está reduzindo o significado de nacionalidade da propriedade como algo que influencia sua contribuição para a riqueza nacional”. Os Estados do centro, ao deixarem as empresas livres e ao fazerem política para seus interesses de expansão, parecem ter acabado por perder o controle sobre elas para outro Estado, o chinês, que se aproveitou desse movimento.

Assim, o que há de novo na estratégia do Estado chinês parece ser que, subvertendo a onda liberalizante, este aproveitou a própria mundialização de capital para trazer as grandes corporações (representantes individuais do capital) dos antigos pólos hegemônicos para seu território, sob seu controle, em um processo que pode colocar em xeque a lógica tripolar que sustentava a liderança hegemônica dos EUA. A China parece ter construído um espaço que serve bem para a continuidade do processo de acumulação mundial de capital. Atraiu o capital, beneficiando-se da própria liberdade dada a ele pelos centros hegemônicos para locomover-se “sobre seus próprios pés” (Marx I, 1980, p.881), e que, contraditoriamente, encontrou no Estado chinês as condições necessárias para garantir a acumulação.

Isso demonstra que o capital talvez não busque a “liberdade” em si, mas estruturas que viabilizem, com segurança, a acumulação em um Estado. O processo de mundialização de um lado, e a construção da estratégia chinesa de outro, parecem ter estabelecido uma sintonia. A China construiu mecanismos de controle sobre o capital, o que o tornou um aliado em sua estratégia capitalista de potencia econômica. E não foi pela via do “mercado livre”<sup>6</sup>. Estima-se que sete mil filiais de empresas norte-americanas estejam

---

<sup>6</sup> Como afirma Zhile “Ainda, mesmo em economias de mercado, não é dada absoluta liberdade a investidores estrangeiros para investir no mercado doméstico.” (Zhile, 2007, p.95)

na China e que 60% das exportações sejam realizadas por parte dessas filiais (Zhile, 2007, p.90) a grande maioria funcionando em regime de *joint venture* com empresas chinesas. Zhile (2007, p.97) afirma, ainda, que essas companhias compartilhadas nacional/multinacional possuem posição dominante em 21 dos 27 setores industriais e 35% do PIB chinês, mas sob estrito controle das regras chinesas.

### **A Subordinação Planejada**

O que o fenômeno China parece revelar é algo intrigante. A forma como foi organizada sua estratégia de atração do capital multinacional, e a costura de sua aliança com seus vizinhos asiáticos, principalmente o Japão, criaram contradições totalmente novas no capitalismo mundial. Modificou a lógica hegemônica da acumulação mundial, ao borrar seu centro de liderança, que estava nos Estados Unidos, pela atração do capital multinacional como seu parceiro. É um fenômeno novo, que não ocorreu nem no processo de industrialização na América Latina que atraiu o capital multinacional para dentro de suas fronteiras, nem nas estratégias dos Tigres Asiáticos ou do Japão. Mas, vale lembrar que, mesmo sendo um fenômeno diferente, está dentro da lógica do processo de acumulação de capital mundial.

Quando o capital multinacional ocupou o espaço da América Latina (Brasil, México e Argentina) entre os anos 1950 e 1970, esse processo ocorreu pela criação de filiais, uma extensão do capitalismo a partir dos centros, EUA, Europa e Japão. Foi um processo que, de um lado, garantia a continuidade da acumulação de capital nos centros, ao colocar a periferia como lugar para o investimento do valor excedente, que buscava novos espaços para a acumulação, que já não encontrava espaço nos próprios países do centro. Ao mesmo tempo, era um movimento que surgira por causa da ocupação de novos mercados, como espaço para realização do valor. Essas eram características tradicionais do que se denominou processo de internacionalização do capital, que resultava do processo de acumulação, concentração e centralização de capitais nos próprios países centrais<sup>7</sup>. As filiais da periferia não concorriam diretamente com suas matrizes e tinham suas estratégias de ação lá centralizadas. Representavam os braços de poder

---

<sup>7</sup> Vale apontar que essas características se mantêm atualmente, dado que o capital está sempre preocupado com o controle sobre mercados, impulsionado pela concorrência, justamente para superá-la.

do capital/Estado do centro sobre os mercados na periferia relevante do sistema. A internacionalização do capital caracterizava-se como um processo integrado ao centro e sob seu controle (Palloix, 1971). Os centros de decisão e o desenvolvimento de tecnologia continuavam nas mãos das matrizes das multinacionais em seus Estados de origem, por isso colocaram essa periferia em uma condição de subordinação por laços estruturais de dependência.

O processo de acumulação no Japão foi algo muito diferente do ocorrido na periferia latino-americana, e também é diverso da estratégia chinesa, apesar das aparentes semelhanças. Primeiro, iniciou seu programa de industrialização já no final do século XIX na chamada era “Meiji” com uma estratégia de desenvolvimento guiada pelo Estado, com forte empenho para não entrar na “civilização industrial” (como Furtado denominava o capitalismo avançado em seu livro de 1978; Furtado, 2008) de forma subordinada aos centros hegemônicos da época, EUA e Europa. Foi amplamente beneficiado no pós-guerra pela estratégia geopolítica e imperialista dos EUA e soube aproveitar a oportunidade criada nesse contexto para incorporar tecnologia do centro a fim de construir as grandes empresas sob controle japonês.

A estratégia japonesa esteve apoiada em um forte e bem estruturado planejamento estatal, (Allen, 1983, p.45 e seguintes)<sup>8</sup> que criou condições para um crescimento elevado, estruturado em grandes conglomerados, totalmente sob o controle de capitais nacionais. O objetivo era tornar-se uma potência mundial independente e autônoma por meio da competição direta de seus conglomerados com as grandes empresas norte-americanas e europeias (Allen, 1983, p.101). Tamanho foi o sucesso, até os anos 1980, que os japoneses se vangloriavam de haverem alcançado o segundo PNB do mundo em 1984 e contavam os anos para que a economia japonesa ultrapassasse os EUA, transparecendo claramente o ar de “revide” presente no “*giri* ligado ao nome” característico da sociedade japonesa (Benedict, 1972 pp.126 e 138).<sup>9</sup>

No início, algo parecido com a China, os japoneses copiavam produtos e tecnologias dos países centrais, com o fim de criar uma indústria nacional independente, capaz de competir mundialmente. Foi uma estratégia que não

---

<sup>8</sup> Ohkawa e Rosvsky (1973, p.223) demonstram a atuação do MITI (Ministério da Indústria e Comércio) na política industrial e de transferência de tecnologia.

<sup>9</sup> Por ocasião de uma bolsa de estudos que permitiu ao autor estudar Planejamento e Desenvolvimento Econômico no Japão em 1985/6, esse objetivo lhe era constantemente repetido por diversos economistas japoneses.

se fundou e nem provocou a industrialização pela deslocalização industrial de empresas do centro para o espaço japonês. Criou uma estrutura industrial com capital japonês e de propriedade de japoneses, capaz de competir com vantagem com as indústrias dos centros hegemônicos.

Por conta disso, diferentemente da China, a estratégia japonesa resultou em uma forte contraposição competitiva entre as grandes empresas japonesas e as grandes empresas norte-americanas e europeias, em um mecanismo que se materializou na invasão de produtos japoneses nos mercados desses países. Esse processo parece similar ao Chinês, por conta do viés exportador que lhe é comum, mas as semelhanças param por aí. No caso japonês, são empresas japonesas que invadem os mercados do centro. No caso Chinês, são as próprias empresas multinacionais norte-americanas, europeias e japonesas, agora localizadas na China, produzindo em parceria com o capital chinês, ou com fortes relações de complementaridade, como no caso do Japão, as principais interessadas em exportar ao centro, fato que estabelece a contradição fundamental, discutida do artigo de Zhile (2007).

A fragilidade da estratégia japonesa ficou clara diante do poder dos centros hegemônicos liderados pelos EUA, pressionados pelos interesses das grandes empresas multinacionais, ameaçadas pelas empresas japonesas. Bastou uma alteração proposital na política econômica norte-americana (Tavares e Belluzzo, 2004, p.132) para colocar fim ao sonho de potência mundial corrente no Japão no início dos anos 1980. Sua estrutura industrial nacional, em competição com grandes grupos multinacionais do centro, dependente de exportações e da importação de matérias-primas, sem possuir um mercado do tamanho do mercado chinês, levou a Japão a sofrer as consequências da mudança na política de juros norte-americana. Além disso, enfraqueceu ainda mais o Japão o fato de manter sua estratégia estreitamente dependente do circuito do Dólar (ver Medeiros, 2004, p.148), elemento central para seu enfraquecimento, que diluiu sua possibilidade de disputa hegemônica<sup>10</sup>. A reestruturação da indústria norte-americana ao longo dos anos 1980 completou o pacote para dirimir a força da indústria japonesa.

O que se deseja aqui levantar é que parte desse processo de interrupção do crescimento japonês parece estar relacionada à sua estratégia de contrapor diretamente suas empresas em competição com grandes multinacionais do

---

<sup>10</sup> Para maiores detalhes sobre a crise japonesa nos anos 90 ver Melin, 1997; Torres Filho, 1997; Medeiros, 2004; Serrano, 2004.

centro, como, por exemplo, Ford e Toyota. Além disso, o Japão, apesar de levar o crescimento de seu mercado nacional ao extremo, não consegue modificar sua base de acumulação, que está estruturalmente ligada ao mercado externo, principalmente norte-americano e europeu. Bastou a política norte-americana que incentivou uma relativa reestruturação produtiva para que esta voltasse a ser competitiva, bem como a política de demonstração do efetivo poder do dólar como moeda hegemônica internacional, para enfraquecer a economia japonesa e frear seu sonho de potência hegemônica. Mas, pelo menos, como afirmava Furtado, a via japonesa livrou o país da industrialização dependente e subordinada, fato que parece também estar em consideração na China, de forma bem mais complexa.

Em termos gerais e sob o véu da aparência, poder-se-ia dizer que a estratégia chinesa tem como base os passos da economia japonesa no pós-guerra, adaptando-os à nova situação e procurando contornar os problemas. Como o Japão, o objetivo chinês é também se tornar um grande jogador no mundo capitalista, uma nova potência na disputa pelo poder hegemônico mundial. Para tanto, também se utiliza de um (muito mais) forte planejamento estatal bem estruturado. Na China, sua estrutura produtiva se organiza em torno de empresas estatais chaves, que mantêm sob controle e são parte das *joint ventures* com as estrangeiras, enquanto no Japão o controle sobre a economia ocorria pela proximidade quase patriarcal do Estado com os poucos grandes conglomerados japoneses que, juntos, desenhavam as estratégias. Em ambos os casos, o processo de industrialização esteve, no início, focado na internalização e na produção de tecnologia a partir da cópia com o fim de produzir tecnologia própria. Para tanto, a fim de evitar restrições externas, tanto a China como seu vizinho estruturaram o foco de crescimento no mercado externo pela ampliação das exportações, pelo menos inicialmente (dado que, diferentemente do Japão, a China possui um enorme mercado interno a ser ocupado). Como o Japão, a China também se beneficia e tem sua ação facilitada pela postura dos países centrais liderados pela potência hegemônica. Basta mencionar que em já 1978 os EUA restabelecem relações diplomáticas plenas com a China e garantem seu livre acesso ao mercado mundial (Buckley, Clegg e Tan, 2004, p.32; Letizia, 2007, p.25), abrindo as portas às exportações chinesas e, ao mesmo tempo, permitindo também sua modernização pela permissão de exportação de tecnologia para a China, dentre outras coisas. Essas ações estavam relacionadas, claramente, aos interesses econômicos das grandes empresas globais em entrar no mercado

chinês, mas também não se pode esquecer, em termos geopolíticos, a política norte-americana anticomunista de construção de centros de resistência e de fortalecimento do poder ocidental no leste oriental (como ocorreu no caso do Japão e dos Tigres Asiáticos nos anos 1950), agora no bojo da derrocada soviética. Muitas semelhanças podem ser encontradas nos projetos japonês e chinês, mas cessam aí.

A grande e mais importante diferença entre as duas estratégias – além do momento histórico em relação ao processo de acumulação de capital, já anteriormente apontado – parece estar na forma de aliança com o capital multinacional, coisa que não ocorreu no caso japonês. A China optou por trazer a tecnologia junto com o grande capital. A China aproveitou-se da mundialização de capital e, contrariamente ao Japão, não optou pela construção de uma estrutura industrial totalmente centrada no capital nacional para competir com o centro hegemônico, apesar de contar com forte contingente de empresas estatais que têm importância crucial nesse jogo, e que, muito provavelmente, continuarão com esse papel (ver Zhile, 2007). Optou por trazer o capital multinacional para dentro de seu território nacional, mas sob estrito controle estratégico<sup>11</sup> (ver também Buckley, Clegg e Tan, 2004, pp.32-36), aproveitando-se do processo de reestruturação que o capital passava no mundo. Não optou passivamente por “pavimentar o terreno” para atraí-lo com políticas de liberalização, como as preconizadas e levadas a cabo na América Latina, nem, muito pelo contrário, deu-lhe total liberdade. Atraiu as grandes empresas multinacionais globais dos principais centros hegemônicos, mas sob estrito controle do Estado chinês, e sob estratégias severas de uma economia centralmente planejada em processo de instalação de formas capitalistas de produção em uma economia periférica.

Parece ser uma estratégia que se utiliza da experiência japonesa, mas que envolve o capital multinacional dos países do centro de uma forma inovadora – e talvez até maquiavélica<sup>12</sup>. A China envolveu de tal forma o capital multinacional em sua estratégia a ponto de diminuir o poder dos países centrais sobre esse capital, dificultando a reação de seus governos, como bem tem demonstrado, por exemplo, a incapacidade dos EUA em impor

---

<sup>11</sup> Shang-Jin Wei (2005) traz em seu anexo a evolução das políticas chinesas no processo de atração do capital multinacional para dentro de suas fronteiras via Investimento Direto Estrangeiro.

<sup>12</sup> As grandes empresas começaram a reclamar dos controles impostos pelos chineses (ver Jornal Valor Econômico, “O que é novo no protecionismo chinês?”, 01/04/2010, p.A14).

uma valorização da moeda Chinesa. Esse parece ser o principal elemento inovador na estratégia chinesa: promover o processo de industrialização tardia com capital multinacional, sob o estrito controle do Estado, atraindo-o como parceiro no objetivo de tornar a China uma potência. Talvez o inimaginável tenha ocorrido: o Estado chinês parece ter conseguido colocar o próprio interesse do capital multinacional refém de seus interesses e, por vezes, contra os interesses políticos das potências hegemônicas, podendo causar até crises, desemprego e desindustrialização nos centros, ao invadir as economias centrais com produtos baratos produzidos por essas *joint ventures*.

Para instalarem-se na China, as multinacionais<sup>13</sup> foram, por exemplo, obrigadas a dividir seu controle por meio da formação de *joint ventures* (Buckley, Clegg e Tan, 2004, p.36) e outros tipos de acordos com empresas chinesas, muitas vezes estatais ou ex-estatais, fortemente controladas por equipes de burocratas chineses. O Governo chinês exige, para a instalação de empresas em setores estratégicos no seu território, a constituição de parcerias com capitais chineses como garantia de transferência de tecnologia (Jabbour, 2006, p.89). Elegeu setores específicos e formas diferenciadas para instalação e ordenamento da ação desse capital, por exemplo, pela constituição de Zonas Econômicas Especiais (ZEE)<sup>14</sup>. Proveu uma onda enorme de investimentos estatais e infraestrutura de energia, telecomunicações e transporte (Jabbour, 2006) a partir de investimentos públicos, estrategicamente assim mantidos. De outro lado, garantiu ao grande capital que lá se instala o fornecimento de mão de obra barata, relativamente bem treinada e adestrada para o trabalho, principalmente a partir do controle sobre as migrações do campo para a cidade, bem como de sua estrutura social.

Trata-se, portanto, de uma lógica que, apesar de todo o tipo de controle que deixaria os ideólogos da “total liberdade ao capital” de cabelo em pé, se coaduna com o interesse do grande capital multinacional que consegue produzir com preços extremamente baixos, exportando para o mercado mundial a partir de sua realocação na China. Ao mesmo tempo, o país garante a essas empresas o acesso ao seu mercado em expansão de mais de um bilhão

---

<sup>13</sup> Segundo estimativas, 416 das 500 maiores empresas do mundo possuem instalações na China (Jabbour, 2006, p.41). Segundo Zhile (2007, p.90) as empresas estrangeiras associadas a chinesas são responsáveis por 1/3 do PIB chinês, 1/5 da arrecadação de impostos, e por 25 milhões de empregos. Metade da tecnologia transferida à China vem delas, e são responsáveis por 60% das exportações.

<sup>14</sup> Ver Aglietta e Berrebi que detalham as estratégias (2007, pp.270/1).

e meio de pessoas. Estruturou, portanto, uma estratégia de atração de capitais do exterior sem perder o controle sobre seu movimento. De outro lado, criou uma estrutura acoplada, ao exemplo japonês, de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia sob controle desse novo tipo de capital criado na China (com forte presença de empresas estatais), meio multinacional, meio Estatal chinês.

Em um contexto que poderia parecer estranho, o capital multinacional do centro parece ter achado um novo espaço para sua acumulação, já que não encontrava oportunidades para sua ampliação no próprio centro nem nas periferias ocupadas, como a latino-americana, por conta das contradições lá criadas que resultaram das estratégias de subordinação liberal ao capital.

Assim, parece que o controle sobre o capital multinacional é o elemento crucial na estratégia chinesa. Foi um processo radicalmente diferente da forma de como se deu a transferência de plantas produtivas multinacionais que ocuparam os mercados na América Latina, sem qualquer participação direta de empresas locais ou dos governos. Na América Latina, o Estado nacional, ao contrário, pavimentou o terreno e eliminou controles, destruiu possíveis resistências sociais por amplas ditaduras, ou, em alguns casos, no máximo, permitindo às empresas locais sua inserção como fornecedoras de partes, peças e componentes de baixa tecnologia<sup>15</sup>. Esse processo, na América Latina, ao contrário de garantir uma transferência de tecnologia que permitisse a criação de um potencial de desenvolvimento autônomo, na verdade criou uma nova relação de subordinação que atua via dependência tecnológica que se materializa na subsunção às estratégias das grandes corporações, distantes de qualquer interesse local. A estratégia chinesa parece justamente evitar este mal: a criação de uma estrutura industrial totalmente dependente da potência hegemônica.

A China criou um mecanismo (talvez único) que lhe permitiu ao mesmo tempo atrair o capital produtivo para dentro de suas fronteiras, com transferência de tecnologia, certo grau de controle sobre essa tecnologia e sobre a estrutura produtiva. Com essa política, busca ter o controle sobre o capital estrangeiro, ao mesmo tempo em que o toma como aliado, parceiro na competição internacional, contraditoriamente, atuando contra a potência hegemônica.

---

<sup>15</sup> Estratégia encontrada no Plano de Metas (1956-60) no Brasil, com destaque para o setor automobilístico e o parque de autopeças, mas muito tênues. Foram desmanteladas nos anos 90 pelas políticas liberais (Sawaya, 2006: cap.4).

Diferentemente do Japão, a China consegue, de um lado, eliminar a concorrência nos países centrais, uma vez que as plantas produtivas são, de fato, transferidas e, de outro, impedir que esses países façam políticas protecionistas via taxa de câmbio/juros ou pela criação de barreiras alfandegárias, dado que não interessa ao próprio capital multinacional instalado na China. Cria assim contradições fundamentais, como afirmam Cohen e Richard: “não há dúvidas que sucumbimos ao perigo “amarelo”, mas é necessário, entretanto, falar do “perigo azul”, a cor do logo do Wal-Mart<sup>16</sup> e do Carrefour. São esses perigos que geram o impasse atual” (Cohen e Richard, 2005, p.208).

Com essa estratégia, a China parece estar promovendo seu crescimento econômico, garantindo o controle sobre o processo e, mais fundamentalmente, sobre a criação e o desenvolvimento de tecnologia<sup>17</sup>. Está até superando sua base inicial para a industrialização, estruturada sobre a existência de mão de obra barata, pela elevação de ganhos de produtividade, da renda e do consumo interno. Isso não seria possível se a lógica do processo se resumisse a produzir produtos de baixa tecnologia com mão de obra barata, o que simplesmente se traduziria em uma forte dependência do mercado externo, que poderia ruir, como ameaçou ocorrer com a crise de 2008-09. Assim, criar um mercado interno – o que não é difícil dado o tamanho de sua população, apesar de contraditório em relação ao uso de mão de obra barata – bem como utilizar um mercado forte no leste-asiático envolvendo seus vizinhos, elementos que já vêm ocorrendo de maneira acelerada, também parecem fazer parte da estratégia de crescimento chinês.

### **Aliança com seus vizinhos**

Além de envolver e atrair o capital multinacional estrangeiro norte-americano e europeu, enredando-o em sua estratégia e o colocando, de certa forma, até contra os centros hegemônicos, é interessante notar que fazem parte integrante desse capital cooptado as grandes empresas multinacionais dos Tigres Asiáticos e do Japão. A China organizou a relação com seus vizinhos,

---

<sup>16</sup> “O Wal-Mart representa cerca de 30% de todas as compras estrangeiras da China e quase 10% das importações dos EUA” (Jornal Valor Econômico, 07/04/2008: B4).

<sup>17</sup> “A inovação tecnológica é considerada pelas autoridades chinesas como uma fundamental necessidade para alcançar o desenvolvimento econômico do país” (Aglietta e Landry, 2007, p.37).

principalmente com seu antigo inimigo, o Japão. Estima-se que os EUA possuam um estoque de US\$70 bilhões em investimentos na China (Jabbour, 2006, p.38), mas o grosso do fluxo de Investimento direto recebido na China não é de europeus e norte-americanos (que respondem por mais ou menos 15% do fluxo de IDE) e sim de seus vizinhos. Assim, a China envolve em sua estratégia não apenas as multinacionais desses países, mas cria em torno de si uma enredada aliança, a fim de liderar uma futura hegemonia asiática.

A aliança com Coreia, Hong Kong e Tailândia é relativamente simples por fatores históricos (Cunha, Biancareli e Prates, 2007:535). Os empresários instalados nesses locais em geral se consideram chineses e de fato o são. Assim, sentem-se como que retornando à pátria quando transferem suas estruturas industriais à China. Junto com o Japão, esses países são responsáveis por 60% do IDE na China (Wei, 2005), com destaque para Hong Kong, encabeçando a lista, que apresentou, nos anos 1990, participações no total do fluxo de IDE superiores a 40%, empresas em grande parte de antigos chineses que retornam à China. Esses dados caracterizam a China como o centro do novo pólo asiático, antes localizado no Japão.

A transformação do Japão de aliado dos EUA em aliado da China merece destaque. Como apontava Brzezinski (1997, p.159), a China via o Japão como um aliado dos EUA no sentido de impedir ou controlar o poder econômico e político chinês na Ásia do leste. Parece que a questão não está mais colocada dessa forma. A China parece ter conseguido envolver o Japão em sua estratégia. Por um lado, está tirando o Japão de muitos anos de estagnação econômica que, não se pode esquecer, foi diretamente provocada pelas políticas norte-americanas. Parece que os anos de abandono mudaram a aliança EUA-Japão. Da mesma forma, como já apontado, a aparente subordinação japonesa aos EUA sempre fez parte de sua estratégia de superação em relação aos próprios EUA, na tentativa de ocupar o lugar de potência. Fato é que hoje o Japão está muito mais próximo da economia chinesa do que dos EUA. Como aponta Medeiros, o Japão tornou-se o principal exportador de capitais para a China e possui superávit comercial com esse país, fornecendo principalmente tecnologia. “Em 2003, o Japão exportou mais para China, Hong Kong e Tailândia do que para os EUA” (Medeiros, 2006, p.391).

Isto significa dizer que a China, além de conseguir trazer o capital multinacional dos EUA e da Europa, bem como envolvê-lo como aliado em

sua estratégia, trouxe também o grande capital de seus vizinhos. Parece ter tornado, de uma forma estratégica, todos esses países dependentes do seu sucesso, no que tange ao crescimento econômico. Muito das exportações que o Japão fazia antes de sua crise diretamente aos EUA, hoje as empresas japonesas o fazem a partir da China. A política cambial chinesa também tem, de certa forma, beneficiado indiretamente seus vizinhos, na medida em que entram no bloco competitivo encabeçado por ela no comércio mundial, promovendo o crescimento econômico de toda a região (Cunha, Biancareli e Prates, 2007:534). Assim, a China conquistou seus vizinhos como fortes aliados (ver Medeiros, 2006:389), interessados em seu sucesso e dispostos internacionalmente a defender os interesses da economia chinesa, como por exemplo, a manutenção da moeda chinesa desvalorizada.

Por outro lado, esse processo tem elevado o poder da moeda chinesa, pelo aumento do fluxo de comércio entre os parceiros asiáticos. Pouco a pouco, a moeda chinesa parece tornar-se centro nas relações comerciais locais (Medeiros, 2006, p.394), podendo livrar, até certo ponto, a região do poder do dólar, apesar dos enormes volumes de reservas que a China tem em dólares.

Esses são os resultados de uma estratégia de integração chinesa ao capitalismo global pensada e planejada por sua forte estrutura estatal. Colocam a China em posição de ameaça à estrutura hegemônica mundial, bem como transformam as relações de produção do capitalismo mundial pela reestruturação produtiva global, enfraquecendo a estrutura produtiva tanto dos EUA como da Europa por conta da criação de contradições que antes não estavam presentes no capitalismo mundial. Foi responsável, em parte, pela crise produtiva e de competitividade da periferia europeia, que se tornou patente em 2009. O Japão tratou de integrar-se, de forma virtuosa, na estratégia chinesa. Trata-se de uma aliança com o capital multinacional mundial e com seus parceiros vizinhos que se industrializaram também de forma planejada e organizada. Assim, a ação chinesa no oriente está proporcionando uma nova onda de acumulação mundial centrada fora do pólo hegemônico tradicional.

### **Capitalismo Chinês**

Não há dúvidas de que a China está construindo uma economia capitalista no conceito mais profundo do termo, o que não tem qualquer relação com a

lógica liberal – nem torturando a história, como desejam os liberais. Construiu, de forma planejada, uma estrutura poderosa para extração de valor excedente em prol do processo de acumulação. Estruturou um processo de industrialização que possui características próprias e novas para a periferia. Isso está longe de significar, como gostam de alardear muitos, que a China estaria construindo uma economia “de mercado”, embora seja, sim, a construção de uma economia capitalista. A discussão é profundamente controversa e se inicia pelo conceito do que vem a ser “mercado” no próprio capitalismo.

Alguns autores no esteio de Douglas North (1993, p.10) relacionam o conceito de “mercado” a uma “instituição” social com regras definidas pelo conjunto dos agentes econômicos individuais que jogam como iguais em uma espécie de arena, sendo o resultado desse jogo avaliado pela formação dos preços, responsável pela eficiência alocativa dos recursos. Se esse é o conceito de “mercado”, pouco ou nada tem a ver com o que a China está praticando. O que temos de fato é um crescimento econômico baseado em planejamento econômico que arrempiaria qualquer um que defenda as forças de mercado como mecanismo natural ao desenvolvimento. Controles em todos os níveis não permitem chamar a forma chinesa de algo regido pelo mercado.

Por outro lado, no entanto, é uma estratégia de construção de economia capitalista, em processo de estruturação de acumulação de capital pela extração organizada (mais eficiente do que aquela regida pelas forças de mercado) do excedente em valor, com o objetivo de garantir e ampliar o processo de acumulação. Um verdadeiro processo de desenvolvimento capitalista planejado, aliás, como foi feito no Japão, antes e depois da Segunda Guerra Mundial.

De forma contraditória, a China aproveita-se de algo que talvez se possa chamar de “lógica do mercado” presente na pressão realizada pelas grandes corporações por liberdade em seu processo de reestruturação pelo mundo que marcou os anos 1990. Claro, a lógica do mercado real e não aquele conceituado acima claramente se confunde com o interesse do grande capital – mercado livre é a liberdade do capital<sup>18</sup>. Desenhou uma estratégia

---

<sup>18</sup> “No atual estado da sociedade, o que é livre-câmbio? É a liberdade do capital. Quando vocês fizerem desaparecer os poucos entraves que ainda obstaculizam a marcha do capital, apenas lhe terão concedido ... liberdade de ação. (...) Senhores: não se deixem enganar pela abstrata palavra liberdade. Liberdade de quem? Não é a liberdade de um indivíduo em relação a outro indivíduo. É a liberdade do capital (Marx, 1895, pp.195-6).

de desenvolvimento administrando, capitalizando, de forma planejada, a lógica que caracteriza o movimento do capital em seu processo de acumulação no mundo, que resultou das políticas de liberalização. Utilizou-se de uma lógica “de mercado”, de interesse do grande capital, que ganhou total liberdade pelas políticas de liberalização e enfraqueceu o poder de seus estados de origem, para enquadrar esse capital pelo planejamento em sua própria estratégia de desenvolvimento. E, por isso, as reformas liberalizantes dos anos 1980 e 1990 coincidem com a grande transformação na China. De forma interessante, o capital produtivo abandona até certo ponto o centro, onde era livre, desindustrializando-o, inclusive, para instalar-se na China, onde utiliza o controle de um Estado forte a seu favor – como o fez historicamente.

O sistema chinês é capitalista porque está constituído dentro da lógica do capital, da lógica do processo de acumulação ampliada do capital. Na verdade, demonstra que o processo de acumulação de capital tem muito pouco a ver com a lógica do mercado livre. O sistema capitalista nunca se constituiu, na história, como um processo espontâneo surgido da liberdade de indivíduos. Por isso, a economia chinesa não é uma economia de mercado no sentido metafísico ou ideológico do termo, e tampouco tenderá a ser pelo que se desenha, assim como não é no sentido estrito do termo a economia japonesa com seus grandes grupos industriais estruturados no âmbito do Estado. Ambas procuraram estruturar, pelo planejamento, a lógica do capital em seu interior.

“A crença que a globalização conduziu a uma uniformização das instituições sobre o modelo Americano, o famoso “fim da história”, impede de compreender a reforma chinesa ...” (Aglietta e Barrebi, 2007, p.249).

Apesar dessa lógica do “mercado” historicamente invadir a periferia do sistema que a adota, o que o caso chinês parece demonstrar (e que já estava presente na estratégia japonesa e no pensamento cepalino) é que o capitalismo na periferia, quando implantado pela lógica do mercado, se estrutura subordinando-a, impedindo-a de superar o subdesenvolvimento. E, quando se estrutura sob a lógica da organização do centro e subordinado a ele, a partir daqueles que são os responsáveis pelo movimento do capital, o Estado do centro e o capital multinacional, simplesmente a periferia eleva seu grau de dependência. Parece que é disso que a China busca livrar-se em sua estratégia de potência hegemônica.

Para tanto, o planejamento estatal parece ser central, dado que o capital não é um ser em si, autônomo, com vida própria, mas está sob o comando

das pessoas, seus representantes que lhe garantem, mesmo que não saibam, seu movimento. Todas as vezes que o capital aventurou-se em sua lógica cega de acumulação, resultou em crise. Quando o capital, seguindo a lógica de acumulação, invade a periferia, pelas mãos dos capitais multinacionais, ele necessita e sempre necessitou do Estado organizando esse movimento, abrindo portas e impondo regras para a “locomoção do capital”. Deixar o capital à sua própria lógica, como aliás é sempre o desejo dos grandes grupos multinacionais que o materializam, cria contradições que impedem a própria acumulação.

O movimento do capital não é algo natural, que surge da ação de indivíduos isolados livres. A construção do processo de acumulação é uma construção social, política, estruturada sobre determinação de uma ação do Estado, coordenada para a acumulação de capital. Pensar estrategicamente é parte fundamental do próprio processo de acumulação de capital. Foram políticas específicas que criaram as bases para a revolução industrial inglesa e que tornaram os EUA potência (Chang, 2002). Não foram processos naturais baseados na iniciativa individual de homens que enriqueceram abrindo mão do prazer no presente.

A estratégia chinesa de constituição de um capitalismo nacional tem pouco a ver com a lógica de mercado e muito a ver com planejamento como base para inclusão do país no processo internacional de acumulação, acoplando-se ao movimento do capital de forma organizada, baseada em uma economia estruturada para garantir a extração de valor excedente sem limites, mas sob o domínio e controle do Estado. É a constituição de um capitalismo puro, que procura trazer o capital ao seu controle, retirando-o do controle da potência hegemônica. A China parece construir, internamente e de forma planejada, um sistema de controle do capital, um processo que historicamente é antagônico ao “mercado livre” defendido por North, acima citado, ainda mais na periferia do sistema. Este sempre foi um controle que esteve sob o domínio da potência hegemônica.

O exemplo chinês parece demonstrar que o capital aceita e necessita locomover-se em uma economia planejada, desde que lhe seja garantida a acumulação, o que não lhe é dado pela anarquia do mercado. Ele precisa de “regras” que impeçam outros fatores alheios à acumulação de atuar no sentido de impedi-la ou controlá-la. Demanda, assim, um Estado que lhe garanta, por exemplo, mão de obra barata e bem treinada, bem como todo um aparato infraestrutural para sua acumulação, elementos que lhe assegurem a extração

do valor excedente. Por isso, não se opõe ao planejamento e nem se incomoda com corrupção, desde que isso não bloqueie o processo de acumulação. É exatamente isso que a China faz. O Estado é chamado a atuar e sua ação é aceita quando alimenta e garante o processo de acumulação de capital.

Os Estados capitalistas centrais engajaram-se com todos os seus recursos nas demandas do capital por liberdade. Forçaram a retirada de barreiras que pudessem atrapalhar o livre movimento do capital no mundo. Deixaram o movimento do capital sem regras, criando as contradições atuais, bases constitutivas da crise de 2008-09 (ver Sawaya, 2009). Como já dizia Keynes, “não constitui uma dedução correta dos princípios da economia que o autointeresse esclarecido sempre atua a favor do interesse público” (Keynes, 1978, p.120). De forma interessante, é justamente esse capital “livre”, que circulava no mundo em busca de espaços para acumulação, que foi cooptado ou capturado pela estratégia chinesa que agora ameaça a hegemonia mundial. O capital parece que, seguindo seus desígnios voltados apenas para a acumulação, agora, quando encontra novos espaços para tal, pode ameaçar e destruir aquele que o criou, seu Estado de origem.

É interessante notar como alguns autores não conseguem entender a China quando a avaliam sob os preceitos do “novo institucionalismo”. Shang-jin Wei (2005) demonstra as dificuldades em entender o volumoso fluxo de IDE na China, uma vez que os princípios básicos que norteariam o crescimento econômico não são respeitados, como o direito de propriedade<sup>19</sup>, o nível de transparência, de corrupção, a questão da liberdade ao capital, da liberalização financeira e o afastamento do Estado. A China não parece cumprir quase nenhum dos requisitos básicos que, segundo esses autores, uma vez respeitados, “impulsionariam” naturalmente o chamado desenvolvimento capitalista. Apesar disso, foi o país que mais atraiu IDE produtivo no mundo ao longo dos anos 1990, demonstrando que para o capital esses elementos pouco importam diante das possibilidades de ampliação do processo de acumulação e extração de excedente. Mesmo o Brasil, quando recebeu o enorme fluxo de IDE produtivo nos anos 1950 e 1970, não era nenhum bom aluno nos preceitos institucionais.

O Capital não quer que o Estado saia de sua frente. Ele não saberia o que fazer sem o Estado como aliado. Ele quer que o Estado o puxe, abra

---

<sup>19</sup> A China instituiu o reconhecimento da propriedade privada apenas em 2002. Segundo Rodrik (in Jabbour, 2006, p.42).

caminho e garanta o processo de acumulação. Ele quer também um Estado voltado apenas para a acumulação, que não “desperdice” recursos com gastos sociais. Deixar essas contradições de lado é não querer compreender o problema.

### **China: um modelo?**

A China utilizou-se dos mecanismos de planejamento de forma a beneficiar-se do movimento do capital mundial ao longo dos anos 1990. Vale destacar que, de um lado, soube usar o movimento do capital no mundo em processo de reestruturação, e que encontrou na China um novo espaço de valorização, movimento respaldado e garantido pela política liberal da potência hegemônica, os EUA; de outro lado, construiu uma estratégia que estruturou sua forma de participação nesse processo de mundialização de capital. Esses parecem ser, claramente, dois movimentos que interagem e que permitem compreender o fenômeno China.

Pode-se perceber que a forma como a China se inseriu no processo de mundialização foi bastante diferente dos outros países periféricos. As diferenças referem-se a fatores concretos que constituíram as estratégias de cada uma dessas economias e, ao mesmo tempo, o modo como o capital multinacional envolveu esses países em seu processo de acumulação mundial. Por outro lado, parece ser claro que foi um conjunto específico de relações (estrutura política e social interna e situação externa) que permitiu à China seu posicionamento totalmente novo para um país periférico no momento atual do capitalismo.

De qualquer forma, é necessário deixar claro que não se pode tomar o exemplo de algum país submetido a conjuntos específicos de relações com o fim de reproduzir em outros países essa experiência como um modelo, sem analisar as diversas especificidades estruturais de cada um e de cada situação, de sua estrutura econômica e de política interna e dos interesses relativos do grande capital multinacional em relação aquele país. Esse é o tradicional erro presente em diversas teorias do desenvolvimento.

Por outro lado, como não é possível copiar, talvez seja importante estudar o processo para verificar o que se pode aprender de novo, para desprender-se de concepções preconcebidas ou baseadas em falsas teorias que não respeitam a história, sobre como se deve promover o desenvolvimento na periferia, aplicando-se modelos distantes produzidos nas economias centrais.

Uma das lições importantes que se pode tirar da China é que as regras na construção do desenvolvimento capitalista em uma economia periférica não estão dadas e devem ser construídas segundo as especificidades de cada lugar e momento. Não existem modelos prontos. Aliás, foi isso que apontaram nossos economistas na constituição da CEPAL. A própria criação da estratégia pode definir que tipo de capitalismo se deseja construir.

A China construiu, de fato, uma estratégia própria para jogar as cartas no capitalismo mundial e deixar de ser periferia, quem sabe, buscando recuperar o lugar de império que lhe foi tirado por forças internas (ver Letizia, 2007).

O critério decisivo pelo qual se classificam sociedades do sistema capitalista mundial como ‘centros’ e ‘periferias’ é o caráter de seu Estado. As sociedades do capitalismo central são caracterizadas pela cristalização de um Estado nacional burguês, cujo papel central (além da simples manutenção do domínio do capital) é controlar as condições da acumulação através do controle nacional que exerce sobre a reprodução da força de trabalho, o mercado, a centralização do excedente, os recursos naturais e a tecnologia. O Estado aqui preenche as condições que permitem uma ‘acumulação aut centrada’, isto é, sujeição das (na maioria das vezes agressivamente) relações externas à lógica da acumulação. Por contraste, o Estado periférico (que como qualquer outro Estado preenche as funções de manter a dominação interna de classe) não controla a acumulação local. Assim torna-se – objetivamente – o instrumento de ‘ajustamento’ da sociedade local às demandas mundiais de acumulação, para as quais as mudanças de direção são determinadas por mudanças que ocorrem no centro. (Amin, 1990: capítulo 6)

Se Amim estiver certo, há dúvidas se o Estado Chinês, ao final do processo, ainda poderá caracterizar-se como periférico. A grande incógnita é se a China conseguirá transformar a estrutura capitalista que está criando em um mecanismo de promoção do desenvolvimento não só econômico, mas social, com distribuição de renda e políticas de bem-estar – o que não faz parte do puro movimento do capital. A história tem mostrado que a força do capital que se define pela acumulação ampliada e não enxerga além disso tem sido o que impede esse processo. Certamente, reaparecerão as contradições que envolvem qualquer processo de acumulação capitalista, ainda mais quando se trata de um processo como o chinês, baseado em péssimas condições de trabalho, hoje impostas para baratear o custo da

mão de obra. Vale lembrar, apenas para refletir, que o Japão conseguiu construir um dos capitalismo mais igualitários do mundo por força de sua política de Estado e não foi esse fato que o retirou da disputa hegemônica.

De qualquer forma, analisar a estratégia chinesa com cautela é fundamental. Existe uma tendência a fazer comparações e a tomar estratégias como modelo a ser seguido sem se considerar o que ocorre dentro das condições particulares de cada lugar. Qualquer estratégia deve ser construída diante de condições reais concretas que são diferentes no tempo e no espaço, no momento histórico e no espaço que ocupam no conjunto de relações internacionais.

As experiências da China e do Japão demonstram que sem estratégia específica e autônoma diante da realidade concreta não há crescimento nem desenvolvimento econômicos em países periféricos. Ao lado disso, também mostram que suas estratégias foram desenvolvidas diante de condições específicas, históricas e reais, que não se reproduzem no tempo e no espaço. O Japão soube aproveitar-se da geopolítica no centro hegemônico no pós-guerra. A China buscou aproveitar-se da própria mundialização, curiosamente, se subordinando ao movimento mundial do capital, mas não ao centro hegemônico.

O fato é que não é possível o desenvolvimento de qualquer espécie sem uma estratégia diferenciada, moldada nas fissuras do que a realidade nos apresenta. Estratégias e planejamento da ação se constroem sobre os elementos que constituem a realidade concreta.

### **Bibliografia Citada**

AGLIETTA, M.; BERREBI, L. *Désordres das le capitalism mondial*. Paris: Odile Jacob, 2007.

AGLIETTA, M.; LANDRY, Y. *La Chine vers la superpuissanc*. Paris: Economica, 2007.

ALLEN, C.G. *A Economia Japonesa* Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

AMIN, S. *Maldevelopment Anatomy of a global failure*. United Nations University Press, Tokyo; Zed Books Ltd., London and New Jersey, 1990. (<http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu32me/uu32me00.htm>)

AMIN, S. *O Capitalismo Senil*. Revista da Sociedade de Economia Política, nº11, Rio de Janeiro, 2002.

ARRIGUI, G. *O longo século XX*. São Paulo: Contraponto/Unesp, 1996.

BENEDICT, R. *O Crisântemo e a Espada*. São Paulo: Perspectiva, 1972.

BUCKLEY, P.J., CLEGG, J. e TAN, H. *Knowledge transfer to China: policy, lessons from foreign affiliates*, em *Transnational Corporations, United Nations*, Vol.13, Nº1, April 2004.

BRZEZINSKI, Z. *The grand chessboard*. New York: Basic Books, 1997.

CHANG, H-J *Kicking Away the Lather: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press, 2002.

CHESNAIS, F. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, F. *Alcance y Rumbo de la Crisis Financiera*. França: Carré Rouge nº1, Dez/07-jan/fev/08, (traduzido para Herramientas por Aldo Caldas).

COHEN P. E RICHARD, L. *La Chine sera-t-elle notre cauchemar?* France : Mille e Une Nuit, 2005.

CUNHA, A.M.; BIANCARELI, A.M.; PRATES, D.M. *A Diplomacia do Yuan Fraco*. Revista de Economia Contemporânea, vol 11, nº3 set/dez 2007.

DOS SANTOS, T. (1977) *Imperialismo e Corporações Multinacionais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

DOS SANTOS, T. *A teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

DUNNING, J.H. *Multinational Enterprises and the global economy*. England: Addison-Wesley Publishing Company, 1993.

FURTADO, C. *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

FURTADO, C. *Criatividade e Dependência na civilização industrial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

HARDT, M. E NEGRI, A. *Império*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2003.

HIRST, P. E THOMPSON, G. *Globalização em Questão*. Petrópolis: Vozes, 1998.

JABBOUR, E. *China: Infra-estrutura e Crescimento Econômico*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2006.

KEYNES. *O fim do laissez-faire*. In SZMRECSÁNYI, T. (org.) *John Maynard Keynes*, São Paulo: Ática, 1978.

LESSA, C *O futuro mais além do varejo*. *Jornal Valor Econômico*, 29-07-2009.

LETIZIA, V. *A pesada herança histórica da China moderna*. PUCSP-Mimeo, 2007.

LUXEMBURG, R. *A acumulação de capital*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

MARX, K. *O capital: para crítica da Economia Política*. Livros I e III, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MARX, K. *A miséria da filosofia*. São Paulo: Global, 1985.

MARX, K. *Elementos fundamentais para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858*, México: Siglo Veintiuno Editores, 1987.

MEDEIROS, C.A. *A economia política da internacionalização sob a liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China*. In FIORI, J.L. (org.) *O poder americano*. Petrópolis; Vozes, 2004.

MEDEIROS, C.A. *A China como um Duplo Pólo da Economia Mundial e a Recentralização da Economia Asiática*. Revista de Economia Política, vol 26 nº3, jul/set 2006.

MELIN, L.M. *O enquadramento do Iene: a trajetória do câmbio japonês desde 1971*. In Tavares, M.C. e FIORI, J.L. *Poder e Dinheiro*. Petrópolis: Vozes, 1997.

MÉSZÁRIOS, I. *Para Além do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.

MICHALET, C-A. *Qu'est-ce que la mondialisation?* Paris: La Docouverte, 2002.

NORTH, D.C. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

OHKAWA, K. E ROSOVSKY, H. *Japanese Economic Growth: trend acceleration in the twentieth century*, California: Santanford University Press, 1973.

OLIVEIRA, G.C. *O Estado e a inserção ativa na economia: a estratégia de desenvolvimento econômico da China*. Texto apresentado no Congresso da Sociedade de Economia Política, 2006.

PALLOIX, C. *L'économie mondial capitaliste*. Paris : François Maspero, tomos 1 e 2, 1971.

POULANTZAS, N. *As classes sociais no capitalismo hoje*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

SAWAYA, R. *Subordinação Consentida: capital multinacional no processo de acumulação do Brasil e América Latina*. São Paulo: Annablume, 2006.

SAWAYA, R. *Crise: um problema conjuntural ou da lógica da acumulação de capital?* Revista do Instituto de Estudos Avançados 23 (66), 2009.

SERRANO, F. *Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton woods ao padrão dólar flexível*. In FIORI, J.L. (org.) *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

STIGLITZ, J.E. *A Globalização e Seus Malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.

STIGLITZ, J.E. (2003) *Os Exuberantes anos 90*. São Paulo; Cia das Letras.

\_\_\_\_\_. *Making Globalization Work*. New York-London, W.W. Norton & Company, 2006.

SWEETZ, P.M. E BARAN, P.A. *Capitalismo Monopolista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

TAVARES, M.C. E BELLUZZO, L.C. *A mundialização do capital e a expansão do poder Americano*. In FIORI, J.L. (org.) *O poder americano*. Petrópolis; Vozes, 2004.

TORRES FILHO, E.T. *A crise da economia japonesa nos anos 90 e a retomada da hegemonia americana*. In Tavares, M.C. e Fiori, J.L. *O poder do dinheiro*. Petrópolis: Vozes, 1997.

UNCTAD *Cross-Border Mergers and Acquisitions and Development* New York/Geneve: United Nations, Word Development Report 2000.

WALLERSTEIN, I. *O Declínio do Poder Americano*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

WEI, S-J. *The Chinese Approach to Capital inflows: Patterns and Possible Explanations*. IMF Working Paper, april/05.

ZHILE, W. *Foreign Acquisition in China: Threat or Security?* China Security, Vol 3 No 2 pp. 86 – 98. ©2007 World Security Institute, 2007.



# MERCOSUL e UNASUL: convergências, dilemas e perspectivas

*Thales Castro*<sup>1</sup>

*José Alexandre Ferreira Filho*<sup>2</sup>

O fenômeno da integração no Cone Sul, com seu marco na Declaração do Iguazu de 1985 no plano bilateral brasileiro-argentino, teve influências do institucionalismo liberal-internacionalista (ILI) de linha democrática e forte orientação do paradigma integracionista europeu. O arcabouço compreendido pelo ILI, com seus transbordamentos (*spill overs*), não resultou em uma organização sistemática e linear dos processos e das organizações regionais e subregionais integrativas no subsistema platino, em primeiro lugar, e na América do Sul sob aspecto mais amplo. Observa-se, dessa forma, a gradativa formação de lealdades difusas entre os atores estatais no que tange ao processo

---

<sup>1</sup> THALES CASTRO é bacharel e mestre em Relações Internacionais pela Indiana University of Pennsylvania. É doutor em Ciência Política pela UFPE. Realizou estudos, após o doutorado, na Texas Tech University School of Law (IL – 2005). É professor, pesquisador e assessor de Relações Internacionais da Reitoria da Universidade de Pernambuco (UNICAP). É professor e coordenador do Curso de Relações Internacionais da Faculdade Damas da Instrução Cristã; Coordena também a especialização em Diplomacia e Negócios Internacionais da Faculdade Damas. É autor dos livros “Elementos de Política Internacional” (2005) e “Conselho de Segurança da ONU: unipolaridade, consensos e tendências” (2007). É Cônsul A.H. da República de Malta em Recife desde novembro de 2010. É, igualmente, Presidente da Sociedade Consular de Pernambuco (SCP). Este artigo é de cunho pessoal e não reflete, necessariamente, a posição oficial de Malta ou da Sociedade Consular de Pernambuco. Email: thales@unicap.br.

<sup>2</sup> JOSÉ ALEXANDRE FERREIRA FILHO é engenheiro de formação; mestre em Economia, doutor em Ciência Política e pós-doutor pela Columbia University. É coordenador e professor do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Católica de Pernambuco e pesquisador do Núcleo de Estudos para a América Latina (NEAL) da UNICAP. Auditor da Secretaria da Fazenda de Pernambuco. Email: jose.ferreira@unicap.br.

de integração e de securitização sub-regional entre MERCOSUL e UNASUL. Poder-se-ia enfatizar, à guisa de argumento central, que o transbordamento no campo das instituições de integração e de segurança coletiva na América do Sul não gerou conjuntura bem definida quanto aos papéis e às esferas de atribuições e competências dos órgãos, agências e instituições do entorno. Foi feito um estudo, ademais, sobre os atores com poder de veto no MERCOSUL juntamente com análises sobre mensuração da governança democrática no bloco, utilizando ferramental estatístico específico, incluindo dados do Banco Mundial. O efeito transbordamento na América do Sul no campo integracionista e de securitização acabou por tomar direções diferentes daquelas originalmente pensadas na Europa pós-Tratado de Roma de 1957. O propósito, portanto, do texto é analisar normativa e prescritivamente as origens, os desenvolvimentos recentes e algumas tendências futuras, tendo como pano de fundo as interrelações do MERCOSUL com a UNASUL e demais instituições integracionistas e de segurança coletiva no subsistema.

**Palavras-Chave:** Relações econômicas internacionais; institucionalismo liberal-internacionalista; securitização regional; integração sul-americana; *veto players*.

### Considerações introdutórias

As questões relativas à concertação de interesses comuns no campo das relações econômicas na América do Sul, atualmente, suscitam uma série de reflexões sobre o alcance e a aplicação dos principais cânones teóricos neste complexo subsistema geopolítico e geoeconômico. Tais análises consideradas como “críticas” são, costumeiramente, recortadas e respaldadas pelo *mainstream* intelectual do Norte, especialmente do mundo acadêmico anglo-saxão. Iniciemos, pois, estas considerações a partir de constatações sem, contudo, cair na vala comum de que toda teorização vinda do Norte para descrever e explicar fenômenos de relevo nas Relações Internacionais na América do Sul é, necessariamente, imprópria, tendo como argumento subjacente o ideologismo de confronto com base em rechaço ao neocolonialismo intelectual. Deseja-se, inicialmente, revelar tais disposições como características de boa parte dos olhares sobre o ambiente político na América do Sul e seus desenvolvimentos recentes.

O estudo das Relações Internacionais (RI) em sua vertente de estudos de defesa e de relações econômicas internacionais não se propõe (ou não se

deveria propor) a representar um saber, automaticamente, considerado como universal ou universalizante. Todo sentido de universalismo está atrelado a um projeto hegemônico com manuseio de poderes explícitos e implícitos específicos que podem ser arquitetados de maneira sorrateira e singela; entretanto, estão, certamente, imbuídos de conteúdos de dominação.

A pretensa neutralidade científica, com sua objetividade e impessoalidade, quando estruturada em epistemologias sociais, humanas e políticas, torna-se quase impossível de ser atingida, daí a crítica pontual da Escola de Frankfurt com Adorno, Horkheimer *inter alia* com sua ácida denúncia da racionalidade instrumental em uma sociedade de massa formatada pela indústria cultural<sup>3</sup>.

A própria tentativa de exportar uma pretensa objetividade e neutralidade científica ou ainda uma pretensa originalidade nativista nos estudos sobre relações econômicas e integrativas na América do Sul já parte de um pressuposto de racionalidade instrumental do Norte entrincheirado em uma lógica de poder por meio de determinado processo histórico dominador<sup>4</sup>. Assim, apontar e repensar as atuais formas de exercício de poder hegemônico nos conteúdos manuseados das “verdades” pesquisadas e doutrinas, escolasticamente, revela-se como fonte de estímulo para a compreensão crítica e reflexiva acerca do atual momento vivido pela região sul-americana de várias complexidades pontuais, de vários olhares – boa parte dos quais vindos de fora – e de vários ambientes desiguais endógena e exogenamente.

A América do Sul, com seus labirintos, encruzilhadas multiétnicas e tropicais, experiências históricas de integração comercial e de economia capitalista-liberal tardia e seus realismos mágicos, mostra-se como terreno fértil para novos olhares, novas histórias (re)contadas e novas roupagens no início do século XXI<sup>5</sup>. Ainda nesta tônica, é natural supor também que não

---

<sup>3</sup> ADORNO, Theodor. *Indústria cultural e sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp. 37-49; pp. 51-52.

<sup>4</sup> A brevidade do artigo não permite um debate mais amplo e profundo sobre tais raciocínios nem tampouco se deseja enfatizar que o artigo tem a pretensão de se enquadrar na linha das escolas de pensamento (paradigma) da pós-modernidade ou do pós-colonialismo.

<sup>5</sup> A América do Sul possui 17,8 milhões de Km<sup>2</sup> ocupando, aproximadamente, 12% da área física do globo terrestre e quase 7% da população mundial (357 milhões de habitantes), de acordo com dados da CIA *World Factbook*. É considerada região de economia tardia com foco no segmento primário-exportador à luz da assimétrica divisão internacional do trabalho (DIT). Também de acordo com o SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*), a América do Sul é a região menos militarizada do mundo em termos de gastos *per capita* do orçamento público diretamente em armamentismo.

poderemos esgotar a questão aqui suscitada, porém vamos retomar o tema quando analisarmos o objeto em foco logo no próximo item: o subsistema sul-americano.

### **O subsistema sul-americano em foco: entre novas e velhas integrações**

Em decorrência da maior proximidade da relação dos vários atores sul-americanos no complexo político-estratégico-militar, observa-se atualmente a tendência de maior densidade de relações *latu sensu*, ora abertas e fechadas, ora pacíficas e conflituosas<sup>6</sup>, com suas regras institucionalizadas implícita e explicitamente<sup>7</sup>.

Primeiramente, cumpre externar algumas breves notas sobre a construção social e histórica do que chamaríamos de “institucionalidade integrativa Mercosulina”. A institucionalidade mercosulina foi sendo, gradativamente, desenvolvida a partir do Tratado de Assunção de 26 de março de 1991 (TA/91), tendo como eixo a superação da rivalidade brasileiro-argentina na dorsal da geopolítica platina. O institucionalismo liberal-internacionalista (ILI) de matriz europeia vai servir de plataforma para o processo dinâmico de construção do MERCOSUL nesse contexto histórico específico. A Declaração do Iguazu entre os Presidentes Alfonsín e Sarney de 1985 representa a mudança de paradigma no comportamento bilateral e cria as bases para a futura construção do MERCOSUL tendo como fulcro o TA/91. Foi momento histórico em que se repensou o tamanho, o papel e as atribuições do Estado em relação ao mercado, diante do neoliberalismo então emergente com suas lógicas de poder.

No contexto dos anos 90, de influência do neoliberalismo do “Consenso de Washington” de 1989, o TA/91 aprofunda a aliança estratégica não somente entre Brasil e Argentina, mas também envolve Uruguai e Paraguai. A partir desse diploma legal, vários outros instrumentos foram sendo adicionados ao

---

<sup>6</sup> AQUINO, Antônio. *Conflito e paz*. São Paulo, Loyola, 1992. pp. 59-62.

<sup>7</sup> O complexo político-estratégico-militar aqui referido diz respeito à intersecção entre as forças armadas e os atores políticos nacionais, incluindo também a academia especializada no campo da defesa. No campo do *habitus* comunitário do MERCOSUL (Tratado de Assunção de 1991 – TA/91) e da UNASUL (Tratado de Brasília de maio de 2008 – TB/08), convém ressaltar a importância do estudo casado sob a égide histórico-factual do momento latino-americano ao final da década de oitenta – a “década perdida” – e ao longo dos anos 90 e 2000.

comunitarismo do MERCOSUL, tais como: Protocolo de Ouro Preto (1994), Protocolo de Buenos Aires (1998), Protocolo de Olivos (2002), entre outros<sup>8</sup>. Após os anos 90, enquanto os líderes do MERCOSUL buscavam alternativas pós-crise da Argentina de dezembro de 2001 (“Crise do panelaço”), emperravam-se formas de aprofundar a união aduaneira então vigente. Os interesses nacionais em prol de políticas protecionistas sobrepunham-se aos ares liberais integradores e às receitas washingtonianas de desenvolvimento econômico tendo como base a privatização e a desregulamentação. Nessa mesma dinâmica temporal, começava a surgir alternativa ao hegemonismo norte-americano e ao neoliberalismo integrativo na região com forte carga ideológica de esquerda por meio do resgate do fortalecimento estatal com centralização.

No início dos anos 2000, surge, na América do Sul, uma nova corrente questionadora do *status quo* em suas relações hemisféricas com os EUA. A posse de Hugo Chávez, em fevereiro de 1999, gerará transformações profundas tanto no regime político interno da Venezuela quanto no relacionamento de Caracas com os demais países da América do Sul. A chamada Democracia do *Punto Fijo* instituída em 1958, pelo Presidente Perez Jimenez, com as principais forças partidárias de então (AD, COPEI, URD) e estruturada a partir da Constituição de 1961, foi enterrada com a nova Constituição (Constituição da Quinta República) Bolivariana de 2000. O bolivarianismo ou socialismo do século XXI vai servir de modelo institucional-político para vários países da América Latina, incluindo a Bolívia e o Equador, gerando pólos de confronto entre o liberal-capitalismo de influência norte-americana, com acordos de livre-comércio como o existente entre o Chile e os EUA, e o próprio bolivarianismo socialista de trocas solidárias intrarregião<sup>9</sup>. Além disso, os questionamentos sobre os níveis e os requisitos formais da democracia bolivariana e suas exportações como modelo são frequentes dentro e fora da academia, acirrando ainda mais o debate a respeito da atual conjuntura sul-americana.

Este é, sinteticamente, o contexto da nova geopolítica e da geoeconomia sul-americana – objeto do próximo item do artigo – com suas novas e velhas

---

<sup>8</sup> WESTERHAUSEN, Fernando. *Manual de Introdução aos Processos de Integração na América Latina e Caribe*. Recife, FASA, 2010. pp. 53-77.

<sup>9</sup> NETO, Octávio Amorim. De João Goulart a Hugo Chávez: a política venezuelana à luz da experiência brasileira. *Opinião Pública*. Vol. 8, No. 2, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762002000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762002000200005&script=sci_arttext)>. Acesso em 10 de jan de 2011.

integrações, tendo como eixo comum o duplo nível analítico: o integrativo Mercosulino e o da defesa coletiva à luz da UNASUL com seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

### **Geopolítica da América do Sul: tipologias territoriais, quociente de maritimidade e relações econômicas integrativas**

Tida como ciência controversa tanto por considerar o Estado como um organismo vivo e entender que as fronteiras nacionais são móveis e mutantes quanto por ter influenciado as ambições expansionistas e militaristas, a geopolítica tem papel importante na composição do amplo mosaico do saber internacional<sup>10</sup>. A geopolítica e a geoestratégia, mesmo com seus descontentamentos e descontentes, ainda possuem uma interface com a cratologia – o estudo do poder nas acepções de validade, fundamentos e relação com o sujeito cognoscente – na esfera externa<sup>11</sup>. Há considerações na linha de que as escolas da geopolítica e geoestratégia pré-1939/1945 tinham certo desrespeito aos princípios do Direito Internacional e do multilateralismo. Tal observação evidencia-se pela utilização dos espaços como substratos de conquista por meio de clivagens e lealdades socioespaciais calculadas e arquitetadas. O objeto deste trabalho será analisado da perspectiva da geopolítica e da geoeconomia integralizadas, gerando olhar renovado para a defesa do subcontinente com respeito aos instrumentos legais vigentes.

Para Kjellen, geopolítica é definida como “ramo da política que estuda o Estado como organismo geográfico ou como fenômeno de espaço, portanto como país, território e domínio”. Para Haushofer, a geopolítica é concebida como “ciência que trata da dependência dos fatos políticos em relação ao solo”. Segundo Spykman, a “geopolítica pode ser aplicada ao planejamento da segurança política de um país em termos de seus

---

<sup>10</sup> MEIRA MATTOS, Carlos de. *Geopolítica e modernidade: geopolítica brasileira*. Rio de Janeiro, Bibliex, 2002. pp. 17-26.

<sup>11</sup> A controvérsia acerca da geopolítica não está somente ligada aos fatos narrados no primeiro parágrafo. Boa parte das muitas críticas dirigidas à sua essência como ramo do pensamento humano, é pela consideração que o Estado, pela composição de seu poder (capital de força-poder-interesse), pode desenvolver processo de amálgama de outras regiões menos potentes e menos articuladas em termos de defesa e estratégia militar nacional.

fatores geográficos”. Para o general brasileiro Carlos de Meira Mattos, “geopolítica é a arte de aplicar a política aos espaços geográficos”<sup>12</sup>.

É justo afirmar que a *polis* grega, quando associada ao *locus* geográfico com elementos de maquiavelismo – ponto central dos estudos da geopolítica contemporânea – apresenta indícios bem diferentes do ideal de política contemporânea como ciência que estuda as relações de poder, ou ainda da política como a arte de maximização dos retornos pessoais de utilidade em meio à lógica institucional com seus processos, assimetrias e lutas pela manutenção do domínio e da força. A política tem sido enxergada muito por meio do brocardo pontiagudo de Lasswell, que afirmou que “política é quem ganha o que, quando e como”<sup>13</sup>. No caso da geopolítica, é justo afirmar que ela parte desse mesmo pressuposto, tendo objetivos últimos levemente diferenciados com conotações específicas para a dimensão da defesa e da segurança do Estado em tempos de globalização, regionalização e desterritorialidade.

Convém citar as quatro classificações do Estado quanto à tipologia territorial (a forma compacta, alongada, fragmentada e recortada), especialmente quando se analisa a geopolítica da América do Sul recortada em duas variáveis: a da institucionalidade integrativa e a da defesa coletiva por meio da UNASUL<sup>14</sup>. Há a presença de três das quatro tipologias na América do Sul (excetua-se somente a tipologia fragmentada em vários arquipélagos)<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> *GEOPOLÍTICA: Introdução ao estudo*. Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 1999, pp. 8-11.

<sup>13</sup> O cientista político norte-americano Lasswell tem expressivas contribuições para o avanço dos estudos políticos como substrato da lógica de poder com suas relações com as ciências humanas em geral. Segundo Lasswell, o jogo político tem como fundamento a riqueza, o prestígio e a segurança pessoal. Ele advoga a visão piramidal da distribuição de valores, por meio de uma elite, com base no realismo. Foi autor de obras maiúsculas tais como: *Psychopathology and politics* (1928), *World politics and personal insecurity* (1935), *Power and personality* (1948), *A study of power* (1950) e *Power and society: a framework for political enquiry* (1952). Sua obra máxima é claramente revelada no impactante título: *Política é quem ganha o que, quando e como*. LASSWELL, Harold. *Política: quem ganha o que, quando e como*. Brasília, Editora da UnB, 1984. pp. 23-35.

<sup>14</sup> Sobre o CDS, convém analisar os anais do I Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos na ESG/MD realizado em novembro de 2009 no Rio de Janeiro.

<sup>15</sup> O Brasil se classifica como um país *compacto*, o Chile como *alongado* e a Venezuela como um país *recortado* à luz da tipologia discutida neste item do artigo.

A primeira classificação, a forma compacta, desencoraja o processo de desagregação sociopolítica interna, com movimentos de ruptura como o separatismo e o irredentismo (Estados Unidos, França, Brasil). A segunda classificação, a alongada, possui problemas de vulnerabilidade e exige políticas de defesa e de segurança interna com maciços investimentos, especialmente no campo do poder terrestre (Itália, Chile, Noruega, Suécia). A forma alongada traz, portanto, preocupações institucionais para a manutenção da coesão nacional a depender de fatores como a morfocomposição do Estado. A terceira classificação – a forma recortada – possui duas subclassificações: a forma recortada em Estados mediterrâneos (Suíça), que dificulta a defesa nacional, e em Estados litorâneos (Grécia, Dinamarca), que facilita o poder naval e as navegações com a existência de portos diversos em seu contorno; por fim, existe a classificação de grande vulnerabilidade que é a forma fragmentada (Japão, Indonésia, Filipinas), espalhada em arquipélagos com dificuldades para a integração, coesão e defesa<sup>16</sup>.

O estudo da geopolítica sobre as fronteiras revela as diferenças pontuais e quase inconciliáveis das escolas determinista alemã e possibilista francesa. Para Ratzel, as linhas de fronteira de um Estado devem ser interpretadas como orgânicas e, com base nesta observação, há uma capilaridade de movimentação dos povos entre as fronteiras determinadas. Sua concepção de fronteiras capilarizadas como “expressões de movimentações dos povos” mostra o fatalismo geopolítico do corpo estatal, além de ter um caráter de agressividade circunvizinha. A política de hostilidade e de ataque em função da capilaridade das fronteiras assume, em Ratzel, contornos de autolegitimação; ou seja, com o organicismo fisiográfico de Ratzel, as fronteiras podem ser desenhadas e redesenhadas por meio da luta dos Estados mais militarmente poderosos pela incorporação de áreas ricas vizinhas ou que possuam contingentes populacionais homogêneos contíguos<sup>17</sup>.

Os teóricos franceses de linha possibilista, como Camille Vallaux, por exemplo, enxergam de maneira diferente do determinismo e do fatalismo fisiográfico dos Estados nacionais com suas fronteiras. Vallaux visualiza tanto o momento histórico à época de construção das fronteiras nacionais quanto

---

<sup>16</sup> MATTOS, Carlos de Meira. *A Geopolítica e as Projeções de Poder*. Rio de Janeiro, BIBLIEX, 1977. pp. 28-30; 43-50.

<sup>17</sup> CARVALHO, Delgado de. *Relações Internacionais*. Rio de Janeiro, Bibliex/Record, 1971, p. 29.

sua situação político-geográfica atual e as associa ao conceito de estradas. A junção de tais fatores auxilia melhor a análise mais crítica de como as fronteiras devem ter a importância estratégica de estudo e de política de defesa nacional. Vallaux cita três tipos de fronteiras: as fronteiras esboçadas, que são realizadas por meio de postura arbitrária sem levar em consideração as especificidades sociais e civilizatórias dos povos daquele Estado; as fronteiras de tensão, que são classificadas pelo elemento de potencialidade de luta e de instabilidade geradas; e, por fim, as fronteiras mortas, que são fossilizadas e estabilizadas ao longo de décadas sem haver qualquer tipo de possibilidade de embate político-militar ou acumulação de forças no seu entorno<sup>18</sup>.

Outro ponto importante associado às quatro tipologias territoriais, segundo Renner, é o do quociente de maritimidade (QM), que é obtido por meio de uma simples fórmula, embora muito útil e reveladora do ponto de vista da análise geopolítica mais densa dos Estados. O coeficiente de maritimidade é expresso pela divisão do perímetro das fronteiras marítimas pelo perímetro das fronteiras terrestres. Em outras palavras, temos a seguinte fórmula:

$$\text{Quociente de maritimidade} = \frac{\text{Fronteira marítima (FM)}}{\text{Fronteira terrestre (FT)}}$$

O quociente de maritimidade (QM = FM / FT) deve possuir uma mesma unidade de medida e revelará as vulnerabilidades e potencialidades de uso do território de um Estado, tendo em vista suas aspirações futuras e sua lógica de integração comercial, além das estratégias de planejamento e execução da ação de defesa ou de ataque.

Aplicando o quociente ao Brasil, temos um valor de 0,47, isto é, a continentalidade brasileira se espraia quase que de forma igualitária entre as fronteiras marítimas e terrestres em um território de forma compacta<sup>19</sup>. O Brasil possui um litoral de 7.367 km e uma fronteira terrestre de 17.719 km. Dividindo-se tais valores, pode-se obter o quociente de 0,47. O que se

<sup>18</sup> CARVALHO, Delgado de. *Relações Internacionais*. Op. cit. pp. 30-31.

<sup>19</sup> BANHA, Paulo. *A geopolítica integralizada: a componente nordestina*. Rio de Janeiro, Edição do autor, 1999. pp. 17-21.

poderia abstrair em termos de análise de políticas públicas e consequências internacionais pela aplicação do quociente de maritimidade? Que impactos esse quociente teria na elaboração de estratégias de defesa nacional?

Tais observações reforçam, científica e politicamente, a importância estratégica do Brasil no cenário latino-americano e internacional. Países insulares como a Austrália e o Reino Unido possuem uma posição, igualmente, estratégica, *ceteris paribus*, com necessidades de significativos investimentos no poder militar, em especial, no poder naval<sup>20</sup>. Países mediterrâneos, como a Bolívia, a Suíça, o Paraguai, possuem, ao contrário, como necessidade estratégica a salvaguarda de suas fronteiras terrestres dada sua impossibilidade de acesso aos mares. Para tanto, tais governos devem alocar expressivos recursos orçamentários para o poder militar terrestre e de sua doutrina militar *ceteris paribus*. Além disso, os Estados mediterrâneos precisam negociar e ratificar tratados com outros Estados para terem acesso aos seus portos com usufruto de terminais extraterritoriais de regime alfandegado específico para suas trocas comerciais marítimas. Tal processo é indicativo de vulnerabilidade geopolítica, bem como de extraterritorialidade portuária. Tanto para o Estado que não possui acesso ao mar quanto para o Estado que negociará e aceitará os termos de acesso em zonas portuárias cedidas, alfandegariamente, é preciso verificar os gargalos de transporte com suas vulnerabilidades para a defesa nacional de ambos os países, bem como de sensibilidade política para os canais de implementação dessas estratégias.

O quadro 1 relaciona melhor os conceitos expressos pela relação entre continentalidade e maritimidade como instrumentos geopolíticos estratégicos. O quociente de maritimidade é obtido com os valores reais expressos, uniformemente; porém, o quadro 1 abaixo revela, como ferramenta didática e pedagógica, as porcentagens relativas a cada uma das esferas. Há, dessa forma, uma maior facilidade de comparação e análise entre a maritimidade

---

<sup>20</sup> Merecem atenção tanto para pesquisadores da área quanto para o público em geral as publicações organizadas pelo Ministério da Defesa do Brasil por meio de sua Secretaria de Estudos e de Cooperação no âmbito da Coleção Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança. Em cada um dos volumes publicados, há importantes reflexões sobre o campo da defesa, da estratégia, da geopolítica brasileira no cenário internacional e sul-americano, bem como sobre o papel das Forças Armadas no campo da indústria de defesa e do desenvolvimento tecnológico e científico. O segundo volume desta coleção possui uma especificidade mais abrangente para o tema em foco. PINHO DA SILVA, R.; PINTO, J.R.; RAMALHO DA ROCHA, J., org. *O Brasil e o cenário internacional de defesa e segurança*. Vol. 2. Brasília, Ministério da Defesa, 2004.

(fronteiras ou linhas marítimas) e a continentalidade (fronteiras ou linhas terrestres) na América do Sul, tendo como objetivo último o substrato desses como ferramentas para uma reflexão mais ampla das Relações Internacionais contemporâneas.

**QUADRO 1 – Relação de porcentagem entre fronteiras marítimas e terrestres com o quociente de maritimidade <sup>21</sup>**

PAÍS	Porcentagem das fronteiras marítimas (%FM)	Porcentagem das fronteiras terrestres (%FT)	Quociente de maritimidade
Austrália	100	0	0
Dinamarca	92	8	11,4
Noruega	89	11	8,1
Espanha	69	31	2,2
<b>Brasil</b>	36	64	0,47
Bélgica	7	93	0,07
<b>Bolívia</b>	0	100	0
<b>Paraguai</b>	0	100	0

Fonte: elaboração dos autores com adaptação de dados do CIA World Factbook, 2011.

O coeficiente de pressão demográfica do professor geopolítico austro-germânico Alexander Supan (1847-1920) ilustra como as pressões migratórias devem constituir elementos no cômputo de determinação de estratégias de defesa e de segurança pública em uma determinada área internacional. Em sua obra Roteiro da Geografia Política Geral, Supan, por meio de seu coeficiente de pressão, revela importantes dados que precisam ser lidos e interpretados de maneira pontual para o policymaker. Esta ferramenta permite entender a dinâmica geodemográfica entre Estados vizinhos. O coeficiente visualiza o potencial migratório e de transfronteirização

<sup>21</sup> Quadro composto com adaptações pelo autor com base em dados obtidos em Delgado (1971) com o objetivo de fornecer radiografia mais precisa de proporcionalidade (porcentagem) da relação fronteira terrestre e fronteira marítima (poder terrestre versus poder marítimo) com o quociente de maritimidade (QM). O quadro 1 utilizado no artigo pode ser fonte de análises sobre o conceito de vulnerabilidade nacional que também tem desdobramentos para o nível de cooperação, coordenação e consulta do CDS.

em casos diversos, como os de crise econômica grave, guerras internas e conflitos interestatais. O coeficiente é obtido pela divisão do somatório das populações dos países vizinhos pela população total do país em análise<sup>22</sup>. Em outras palavras, temos:

$$\text{Coeficiente de pressão de Supan} = \frac{\sum \text{População(ões) do(s) país(es) vizinho(s)}}{\text{População total do Estado em análise}}$$

Aplicando o coeficiente de pressão de Supan ao Brasil como unidade de análise na América do Sul (países com os quais o Brasil faz fronteira), temos os seguintes valores, excetuando-se a Guiana Francesa<sup>23</sup>:

Por meio da metodologia e dos dados da Divisão da ONU para Estatística e o IBGE, temos a montagem da seguinte equação:

$$\text{Coeficiente de pressão de Supan} = \frac{\sum_{\text{POP}} \text{Uru, Arg, Par, Bol, Chi, Equ, Per, Col, Ven, Gui, Sur}^{24}}{\text{Brasil}}$$

$$\text{Coeficiente de pressão de Supan} = \frac{193,4 \text{ milhões}}{192,1 \text{ milhões}}$$

$$\text{Coeficiente de pressão de Supan} = \mathbf{1,006}$$

<sup>22</sup> CARVALHO, Delgado de. *Relações internacionais*. Op. cit. p. 27.

<sup>23</sup> Considerou-se a população brasileira de acordo com dados oficiais do IBGE de dezembro de 2010, 192,1 milhões de habitantes. Dados, igualmente, oficiais da CIA (*World Factbook*) dão conta de uma população em dezembro de 2010 bem maior que a calculada pelo IBGE: 198,7 milhões. Os dados da Agência de Inteligência dos EUA têm base nos cálculos e projeções demográficas do *United States Census Bureau*. Se utilizarmos os dados da CIA, o coeficiente de Supan altera-se levemente para 0,81.

<sup>24</sup> As siglas se referem a todos os Estados reconhecidos na América do Sul que compõem a UNASUL, estabelecida por meio de seu Tratado Constitutivo de maio de 2008, assinado em Brasília. A Guiana Francesa não está contemplada pelo fato de ser considerada um Departamento Ultramarino da República Francesa. Seguem, de acordo com dados oficiais da *United Nations Statistics Division* juntamente com os dados do IBGE em 2010 referentes ao Brasil, as populações de cada um dos doze Estados que fazem parte da UNASUL: Argentina, Chile, Uruguai, Brasil, Paraguai, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Suriname e Guiana.

Utilizando os dados populacionais da CIA em sua publicação oficial World Factbook, temos a seguinte equação, com leve alteração no cômputo final sem significativa mudança geral obtida com os dados anteriores:

$$\text{Coeficiente de pressão de Supan} = \frac{\sum_{\text{POP}} \text{Uru, Arg, Par, Bol, Chi, Equ, Per, Col, Ven, Gui, Sur}^{25}}{\text{Brasil}}$$

$$\text{Coeficiente de pressão de Supan} = \frac{192,9 \text{ milhões}}{198,7 \text{ milhões}}$$

$$\text{Coeficiente de pressão de Supan} = \mathbf{0,970}$$

O coeficiente de Supan no que diz respeito ao fator demográfico poderia ser mais bem investigado e aplicado se fossem também consideradas as especificidades econômicas juntamente com a distribuição espacial dos países vizinhos e demais fatores de produção industrial e comércio (pauta, volume, intercâmbio em séries temporais). As pressões econômicas em tempos de crescente globalização e de acirramento desta, regionalização e interdependência traduzem melhor a tese exposta das migrações. Em outras palavras, poderíamos, igualmente, estabelecer um estudo de aplicação deste coeficiente não somente às questões geodemográficas, mas também às questões macroeconômicas. O somatório do PIB real dos países vizinhos dividido pelo PIB real do país em consideração demonstra o grau de pressão econômico-demográfica e de capilaridade transfronteiriça em casos de crises diversas. Geralmente, as massas populacionais tendem a migrar de forma ilegal (muitas vezes) para áreas que possuam mais segurança política,

<sup>25</sup> As siglas se referem a todos os Estados reconhecidos na América do Sul que compõem a UNASUL, estabelecida por meio de seu Tratado Constitutivo de maio de 2008, assinado em Brasília. A Guiana Francesa não está contemplada pelo fato de ser considerada um Departamento Ultramarino da República Francesa. Seguem, de acordo com dados oficiais da *United Nations Statistics Division* juntamente com os dados do IBGE em 2010 referentes ao Brasil, as populações de cada um dos doze Estados que fazem parte da UNASUL: Argentina, Chile, Uruguai, Brasil, Paraguai, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Suriname e Guiana.

estabilidade e vitalidade econômica. A aplicação do coeficiente de pressão – em nossa visão com uso de dado macroeconômico do produto interno bruto real – explica bem as crescentes pressões migratórias do México para os EUA ao longo de sua larga fronteira terrestre<sup>26</sup>. Outro ponto a ser salientado diz respeito à maior capilaridade das fronteiras terrestres e bem menor pressão e capilaridade nos países insulares, como o Reino Unido, a Austrália e Nova Zelândia. Dessa maneira, temos a seguinte fórmula:

$$\text{Coeficiente de pressão} = \frac{\sum \text{PIB real do(s) país(es) vizinho(s)}}{\text{PIB real do Estado em análise}}$$

(fator macroeconômico)

Aplicando o coeficiente de pressão ao Brasil com a unidade de análise do fato macroeconômico (PIB real) na América do Sul (países com os quais o Brasil faz fronteira), temos os seguintes valores:

$$\text{Coeficiente de pressão} = \frac{\sum_{\text{PIB}} \text{Uru, Arg, Par, Bol, Chi, Equ, Per, Col, Ven, Gui, Sur}}{\text{Brasil}}$$

$$\text{Coeficiente de pressão de Supan} = \frac{1,7 \text{ trilhões de USD}}{2,03 \text{ trilhões de USD}}$$

$$\text{Coeficiente de pressão de Supan} = \mathbf{0,830}$$

Tanto na esfera do coeficiente de pressão de Supan (fator demográfico com o resultado de 1,007 utilizando os dados oficiais do IBGE ou com o resultado de 0,970 pelo *World Factbook*) quanto na vertente macroeconômica (PIB real agregado com o resultado de 0,830), há valores resultantes razoavelmente semelhantes. Demograficamente, Supan revela quase uma

<sup>26</sup> Recomenda-se, ademais, que a metodologia do cálculo do PIB real seja pela paridade do poder de compra (PPC), ou *Purchasing Power Parity* (PPP), que indica uma mais confiável radiografia da economia real sobretudo dos países em desenvolvimento.

equalização da pressão de todos os países vizinhos sobre Brasil, embora, economicamente, se perceba um distanciamento um pouco mais acentuado. Isso indica a pressão exercida na capilaridade das fronteiras brasileiras com os demais vizinhos sul-americanos, devendo servir de instrumento de políticas públicas específicas. Há desdobramentos para a construção de uma política de defesa nacional voltada para a cooperação integrativa sub-regional.

### **Lealdades difusas, dilemas de segurança e a construção do consenso na América do Sul**

Defende-se aqui que, diante do amadurecimento da institucionalidade mercosulina ao longo de seus vinte anos (TA/91) e do processo nascente de construção da UNASUL (TB/08), há lealdades difusas entre os países-membros do MERCOSUL (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai e a Venezuela em vias finais de ingresso) e os mesmos países que também fazem parte da UNASUL em razão de uma falta de clareza hermenêutica dos dispositivos do TB/08 no que concerne ao alcance, à forma, aos meios e à dinâmica institucional da integração ali ensejada. Tais lealdades difusas podem gerar problemas estruturais para o adensamento do *habitus* comunitário sul-americano. Ora, quando não há ferramentas eficazes de prescrição normativa no bojo do texto legal no que diz respeito à operação e ao cronograma e para os institutos integrativos, então pode ocorrer enfraquecimento de determinado bloco no nível de união aduaneira (MERCOSUL) à revelia da plataforma integrativa recém-instaurada (UNASUL). Ou seja, tal quadro poderá gerar ruídos e esfacelamento interinstitucional.

Um breve comentário sobre dois conceitos basilares da teoria das Relações Internacionais se mostra necessário: o conceito de lealdade e de dilema de segurança na América do Sul. Uma conjuntura em que há dilema de segurança revela situação de contradição causal entre o exercício da soberania estatal que pode ser fonte de segurança para os cidadãos e, ao mesmo tempo, pode oferecer pontuais riscos e ameaças internas e externas a outros Estados. Isto representa sistema de autoajuda, à luz dos conceitos de Waltz, dos Estados em equilíbrio tentativo diante da maximização da segurança. Lealdade, por seu turno, se define por capacidade de aderir a determinados padrões, regras e condutas no plano interno ou internacional de acordo com o jogo dos capitais de força-poder-interesse disponíveis e padrões dissuasão-normas-valores no contexto específico. Sua moeda de

troca são o favor e os ganhos residuais. Lealdade difere muito de *subjugação* pelo fato de que a lealdade, na política internacional, possui elementos de espontaneidade por conveniência, por coerção ou por convicção, enquanto a subjugação pressupõe relação assimétrica de imposição, demandando comportamentos de submissão involuntária.

No caso concreto da América do Sul, ambos os termos podem explicar, em parte, os eventuais comportamentos de relativo desengajamento entre os níveis integradores e a infraestrutura de defesa coletiva na região, no momento em que nesta se verifica rivalidade, à guisa de liderança de um ideário propositivo, entre uma veia liberal-capitalista de linha livre-cambista e a alternativa bolivariana socialista para o século XXI.

Outro ponto crítico no que tange à prática de defesa coletiva segundo o arcabouço do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que tem caráter consultivo e de coordenação das políticas de defesa da América do Sul<sup>27</sup>: o processo decisório de isonomia do CDS não contempla os desníveis de quociente de poder de cada um dos doze países da UNASUL. Em outras palavras, o mecanismo de consenso, assim definido pelo CDS para o fortalecimento da união e da harmonia do bloco, poderá trazer assimetrias quando de uma rápida tomada de decisão em questões de segurança estratégica. No caso do CDS, todos os doze países-membros possuem poder de veto, já que a sistemática decisória é pelo consenso.

O processo (muitas vezes árduo) de construção de consenso deve levar em consideração as morfologias de acúmulo de poder de cada um dos países-membros da UNASUL. O consenso, ainda compete salientar, representa mecanismo de difícil obtenção à medida que os interesses dos países, individualmente considerados, começam a ser ameaçados ou quando se concebe a perspectiva de novas alternativas de postura com relação à dinâmica dos regimes políticos e correlações de forças internas<sup>28</sup>.

O trinômio força-poder-interesse reforça os conteúdos de autojustificativa da relação fins-meios no jogo internacional em sua vertente

---

<sup>27</sup> Artigos 3- alínea s – 5 e 6 do Tratado Constitutivo da UNASUL. Também se deve levar em conta a adoção do Estatuto do CDS, na reunião em Santiago do Chile, em 11 de dezembro de 2008, especialmente, em seus artigos 1, 2 e 3 sobre a natureza e os princípios do CDS em alinhamento com a Carta da ONU e a preservação da soberania estatal dos Estados-membros.

<sup>28</sup> CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU: unipolaridade, consensos e tendências*. Curitiba, Juruá Editora, 2007. pp. 35-40.

de defesa coletiva. Na América do Sul, isto se torna ainda mais patente. A moeda de troca do trinômio força-poder-interesse é a influência e o favor na interação e na articulação dos atores internacionais<sup>29</sup>. Cada um destes componentes possui um determinado patamar de capitalização, isto é, essa moeda de troca, em diversas passagens, equivale a capital de força-poder-interesse, ou  $K_{FPI}$ .

Os capitais de força-poder-interesse são a essência da cratologia que opera pela concepção da visão ôntica – “*Sein*” –, enquanto o necessário equilíbrio é atingido por meio dos padrões de dissuasão-normas-valores ( $P_{DNV}$ ), materializando-se a visão principiológica com sua visão deôntica – *Sollen* – das Relações Internacionais. A força somente pode ser equilibrada e disciplinada pela dissuasão; o poder somente pode ser neutralizado pela efetividade das normas e, por fim, o interesse só pode ser disciplinado pelos valores partilhados. Daí a noção a ser aprofundada adiante, de que a tese dos  $K_{FPI}$  entra em rota de contato – muitas vezes tumultuado – com a antítese dos  $P_{DNV}$ , gerando um conjunto de comportamentos internacionais sintéticos, tendo como eixo a lógica da dialética hegeliana.

Há, portanto, desdobramentos para um repensar acerca da construção de uma política de defesa nacional voltada para a cooperação integrativa sub-regional com centralidade para a decisão coletiva de criar o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que utiliza o mecanismo de tomada de decisão por meio do consenso. O consenso, tendo em vista os argumentos expostos, oferece oportunidade ímpar de cooperação construtiva e harmoniosa, porém, quando o macroambiente é pautado por fendas pontuais de estaturas de poder relativo, então o mesmo consenso pode ser parte do problema, ao invés de mecanismo célere e viável para tomadas de decisão específicas sobre políticas de defesa comum na América do Sul. Neste sentido, o CDS deve levar em consideração não somente a disponibilidade e a distribuição de capitais de força-poder-interesse ( $K_{FPI}$ ) entre as partes em um cenário regional e sub-regional de unipolaridade centrada no Brasil – país de maior capital de força-poder-interesse no subsistema –, mas, principalmente, ressaltar maneiras institucionais para uma maior sintonia equilibrada entre o eixo de estatura cratológica nacional do Brasil e os demais países no CDS. Apresenta-se aqui, portanto, a defesa da visão

<sup>29</sup> Os argumentos aqui desenvolvidos fazem parte do livro inédito de CASTRO, ainda no prelo, intitulado *Teoria das Relações Internacionais*.

prescritivo-normativa sobre mudanças necessárias de práxis operacional diplomática e militar na região hoje.

### **A institucionalidade integrativa do MERCOSUL**

Diante dos cenários apresentados para a situação econômica e política da América do Sul, fica claro que as atuais dificuldades existentes nas negociações multilaterais podem permanecer ou até mesmo aumentar. Neste sentido, também parece lógico que a alternativa de integração regional ganhe importância. Contudo, também é preciso considerar as dificuldades dos processos de integração regional, notadamente no caso do MERCOSUL. Nesta seção, serão discutidos dois aspectos considerados fundamentais pela literatura para o entendimento do nível de dificuldades impostas ao aprofundamento do processo de integração regional: os níveis de democracia existentes nos países-membros e os agentes com poder de veto (*veto players*), dentro de uma análise institucional.

É esperado que o arcabouço institucional do MERCOSUL possa facilitar, em maior ou menor proporção, o processo de integração entre seus países-membros, uma vez que a estrutura e os mecanismos de tomadas de decisão podem interferir na aprovação ou não de medidas fundamentais para o processo de integração regional. Considerando o arranjo institucional vigente, procuraremos investigar questões consideradas cruciais para a análise institucional do MERCOSUL, tais como: quem são os agentes com poder de vetar propostas de mudanças no atual *status quo*? Quem controla a agenda dessas propostas? E quais as posições desses agentes, uns em relação aos outros?

Também considerando as condições políticas e econômicas dos países-membros, analisaremos os arranjos institucionais de cada país e suas formas de democracia, discutindo a importância dos papéis dos agentes institucionais e coletivos com poder de veto, na tentativa de verificar os níveis de dificuldade impostos para o aprofundamento do processo de integração regional no MERCOSUL por parte de cada país-membro do bloco geoeconômico.

É importante frisar que a análise descrita tem de levar em consideração os níveis de aprofundamento desejados do acordo de integração regional, isto porque com aprofundamentos maiores, teremos um maior número de setores econômicos envolvidos, os quais, por sua vez, se prejudicados, tenderão a acionar seus representantes com poder de veto. Também parece

necessário considerar que, nos países com regimes mais democráticos, teremos maior número de agentes com poder de veto, o que levará a uma maior abrangência de pontos de análise institucional nesses casos.

Dando continuidade ao tratamento teórico estabelecido até o momento, uma tentativa de construção de análise empírica será realizada, levando em consideração a possibilidade de integração entre o Brasil e os demais países do MERCOSUL, à luz de uma série de variáveis: agentes com poder de veto, os tipos de regime e a participação dos agentes com poder de veto nos respectivos tipos de regime democrático.

Questão 1: Quais são as principais instituições envolvidas?

As regras de funcionamento das principais instituições: Presidência (Poder Executivo), Câmara dos Deputados e Senado (Poder Legislativo) nos cinco países do MERCOSUL. Em todos os países, temos regimes presidencialistas.

Questão 2 : Quem são os agentes com poder de veto (*veto players*)?

Nos cinco países considerados, o Legislativo, por meio da Câmara dos Deputados e do Senado, e o Executivo, pelo Presidente da República, são os agentes com poder de veto, isto é, para se modificarem as condições dos acordos do MERCOSUL, é necessária a aprovação dos dois Poderes nos respectivos países-membros.

É importante enfatizar que os mencionados agentes com poder de veto são os agentes institucionais, uma vez que os agentes partidários com poder de veto são gerados dentro do sistema político dos agentes institucionais, de acordo com Tsebelis.

Em nossa análise, os agentes partidários com poder de veto são quaisquer partidos políticos ou coalizões capazes de impedir a substituição de uma determinada política comercial vigente no MERCOSUL por uma nova proposta. Nós não iremos, contudo, avançar nesta linha de análise. É importante observar que os países considerados têm diferentes posições em relação às decisões tomadas no âmbito do MERCOSUL. Enquanto o Brasil submete as decisões do MERCOSUL à aprovação do Congresso Nacional (de acordo com a Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 49) e até mesmo à apreciação da Justiça Federal (de acordo com o artigo 109 da CF/88), a Argentina considera que essas decisões têm hierarquia superior à das leis, desde que tais decisões não desrespeitem a ordem democrática e os direitos humanos.

De acordo com a análise desenvolvida no parágrafo anterior, portanto, o Congresso Nacional brasileiro seria um agente com poder de veto (em ambas as Casas – Câmara dos Deputados e Senado), enquanto, na situação Argentina, uma vez aprovado o tratado de integração, que delegou competência e jurisdição aos respectivos organismos supranacionais, não caberá mais ao Congresso o papel de agente com poder de veto.

Questão 3 : Quem controla a agenda de propostas (*agenda setter*)?

Nesta questão, estamos interessados em saber quem tem condições dentro dos países-membros de propor mudanças nas regras vigentes no MERCOSUL. Neste caso, mais uma vez, o Poder Executivo, por intermédio dos seus representantes no MERCOSUL, tem condições de propor mudanças nos acordos do MERCOSUL. São, portanto, os Poderes Executivos de cada país os controladores da agenda de propostas (*Agenda Setters*).

Questão 4 : As agendas de propostas são positivas ou negativas?

A agenda de propostas será positiva se precisar da aprovação do Poder Legislativo ( ambas as casas ) para entrar em vigor nos países-membros. Em caso de as propostas passarem a vigorar se não votadas em tempo hábil, teremos a agenda de propostas negativa. Nos países do MERCOSUL, com a exceção da Argentina, as leis precisam da aprovação do Poder Legislativo para entrar em vigor. Portanto, as agendas são positivas. Na Argentina, as leis entram em vigor caso não sejam apreciadas pelo Legislativo, tratando-se, neste caso, portanto, de agenda negativa.

É importante ressaltar que, não obstante, de acordo com a Constituição Argentina, caber ao Congresso Nacional legislar sobre assuntos de matéria aduaneira relativa às exportações e importações, como já discutido na questão 2, acima, se a proposta de mudança for aprovada no âmbito do MERCOSUL, entrará em vigor, por tratar-se de decisão de órgão supranacional que recebeu delegação de competência para tomar tais decisões. Como apontado por MMANSFIELD, MILNER e PEVEHOUSE (2005), alguns fatores podem ser relacionados como importantes para determinar o aprofundamento da integração regional entre os países. No nosso caso, o objeto de análise são os países do MERCOSUL, notadamente com a perspectiva da incorporação da Venezuela como um novo país-membro.

## Governança democrática no MERCOSUL

Temos que considerar em nossa análise, inicialmente, dois tipos de regime: os democráticos e os não democráticos. Os líderes políticos dos dois tipos de regime, no entanto, irão procurar a celebração de acordos comerciais se considerarem que esses acordos facilitarão sua permanência no poder. No entanto, existem algumas diferenças importantes ressaltadas pela literatura.

Primeiro, em regimes democráticos, como aponta Bueno de Mesquita, é esperado que os acordos comerciais sejam intensificados no sentido de beneficiar a sociedade como um todo, promovendo, inclusive, o crescimento econômico. Por outro lado, em regimes autocráticos, as expectativas são de que o governo irá distribuir as rendas provenientes do protecionismo entre seus aliados, os quais, por sua vez, fornecerão suporte político em troca.

Podemos verificar os dados relativos ao tipo de democracia para os cinco países do MERCOSUL, de acordo com os dados disponíveis em MARSHALL (2004). Eles variam de 1 para os países mais autocráticos até 21 para os países mais democráticos. Escolhemos o período compreendido entre 1989 e 2004 por haver começado um pouco antes da formação do MERCOSUL, ou seja, um pouco antes do Tratado de Assunção de 1991, e se estendido até o ano anterior ao da proposição de entrada da Venezuela ao MERCOSUL. Na tabela abaixo, podemos comparar os valores para os países do MERCOSUL:

**Tabela 1 – Níveis de Democracia nos Países do MERCOSUL**

Ano	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Venezuela
1989	7	8	2	10	9
1990	7	8	2	10	9
1991	7	8	2	10	9
1992	7	8	7	10	8
1993	7	8	7	10	8
1994	7	8	7	10	8
1995	7	8	7	10	8
1996	7	8	7	10	8
1997	7	8	7	10	8
1998	7	8	6	10	8

Ano	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Venezuela
1999	8	8	7	10	7
2000	8	8	7	10	7
2001	8	8	7	10	6
2002	8	8	7	10	6
2003	8	8	8	10	6
2004	8	8	8	10	6
2005	8	8	8	10	6
2006	8	8	8	10	5
2007	8	8	8	10	5
2008	8	8	9	10	5
2009	8	8	9	10	1

Fonte : Regime Type 4 Data Set Codebook, disponível em MARSHALL (2010).

Como podemos observar na tabela acima, pode-se destacar a mudança ao longo dos últimos anos na Venezuela no sentido de tornar-se um país menos democrático, o que, de acordo com a análise feita anteriormente, indicaria uma tendência deste país em reduzir sua participação em arranjos regionais de comércio nos moldes do MERCOSUL.

Por outro lado, verificamos tendência oposta nos outros países, ou seja, os atuais países-membros do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai) ou aumentaram seus níveis de democracia (caso do Paraguai e Argentina), ou os mantiveram constantes (caso do Brasil e do Uruguai), o que indicaria, ainda de acordo com a análise exposta, uma tendência desses países em aumentar suas participações em arranjos comerciais regionais como o próprio MERCOSUL.

### **Agentes com poder de veto: uma análise aplicada ao MERCOSUL**

Como argumentado no item anterior, esperamos que em regimes democráticos, os governos tenderão a beneficiar o eleitor médio (*median voter*), favorecendo a celebração dos acordos regionais, o que não ocorre nos regimes autocráticos em que a tendência é beneficiar os grupos que dão

suporte ao governo, por meio de medidas protecionistas. No entanto, é preciso considerar que os regimes democráticos não são homogêneos. Neste sentido, é fundamental a participação dos agentes com poder de veto (*veto players*).

Como também já mencionado neste artigo, TSEBELIS (2002) mostra que as dificuldades de mudar as políticas vigentes (*status quo*) crescem com o maior número de agentes com poder de veto e com a maior divergência entre as preferências desses agentes. Por outro lado, autores como HENISZ e MANSFIELD (2005) e MANSFIELD, MILNER e PEVEHOUSE (2005) argumentam que os agentes com poder de veto afetam tanto os regimes de liberalização comercial como as celebrações de acordos regionais.

É importante frisar que os agentes com poder de veto também são relevantes nos regimes autocráticos. Isto porque, mesmo nesses casos, os governantes, muitas vezes, precisam do apoio de segmentos militares e/ou suporte de partidos políticos.

Outro ponto importante é a existência de agentes institucionais e partidários com poder de veto. Na maioria das democracias, os Poderes Executivo e Legislativo são *veto players* institucionais. Os agentes com poder de veto partidários, por sua vez, podem ser partidos políticos ou podem estar agrupados em coalizões partidárias.

Normalmente, é esperado que, nas democracias, o número de agentes com poder de veto seja maior do que nos regimes ditatoriais, uma vez que em regimes democráticos os mecanismos de *checks and balances*, pelos quais se acompanham as ações governamentais e se impedem desvios da legalidade e da eficiência, são mais presentes. Algumas das variáveis institucionais normalmente escolhidas para representar os *checks and balances* mencionados dizem respeito aos chamados agentes com poder de veto capazes de fazer com que o *status quo* seja modificado. Em nossa análise, essa variável está representada pela variável *CHECKS*. Essa variável é igual a 1 quando há um baixo nível de competição política, de acordo com os dados do *Database of Political Institutions* do Banco Mundial, e recebe um valor unitário adicional quando ocorrem os seguintes eventos: quando existe um chefe do Executivo, quando o Executivo é eleito competitivamente e quando a oposição controla o Legislativo.

No sistema presidencialista, é adicionado um valor unitário para cada Casa do Legislativo, a menos que o partido do Presidente tenha a maioria na Câmara dos Deputados e o sistema admita listas fechadas. No sistema parlamentarista, o valor da variável recebe uma unidade adicional por cada

partido da coalizão governamental, dado que cada um desses partidos é necessário para manter a maioria. Tanto no regime presidencialista quanto no parlamentarista, é adicionada uma unidade por cada partido que faz parte da coalizão governamental e está mais próximo da oposição. A variável *CHECKS* faz parte dos dados institucionais produzidos pelo Banco Mundial e pode ser encontrada em BECK et al.

Pelos mesmos motivos apresentados no item anterior, escolhemos o período 1989-2009. Podemos observar na tabela 2, abaixo, os valores da variável *CHECKS* para os países do MERCOSUL:

**Tabela 2 – Variável CHECKS utilizada para os Agentes com Poder de Veto**

Ano	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Venezuela
1989	5	4	1	5	5
1990	5	4	2	4	5
1991	5	4	2	4	5
1992	5	4	2	4	5
1993	5	4	2	4	5
1994	2	6	4	4	5
1995	2	6	4	4	5
1996	2	6	4	4	5
1997	2	6	4	4	5
1998	5	6	4	4	4
1999	5	4	2	4	4
2000	4	4	2	2	4
2001	4	4	2	2	2
2002	4	4	2	2	2
2003	4	4	2	2	2
2004	2	4	5	2	2
2005	2	5	5	2	2
2006	4	5	5	2	Nd
2007	4	4	5	2	Nd
2008	5	4	5	2	Nd
2009	5	4	5	2	Nd

Fonte : Beck et al. (2010)

Podemos verificar que, no caso dos agentes com poder de veto, de acordo com os dados apresentados acima, tanto para os atuais países – membros do MERCOSUL – quanto para a Venezuela, que se propõe a ingressar no bloco econômico, tem ocorrido uma redução desses agentes ao longo do período, o que, de acordo com os argumentos teóricos apresentados, seria um indicador de que todos esses países teriam maior probabilidade de participar de acordos regionais, como é o caso do MERCOSUL.

### O modelo utilizado e os resultados obtidos

Com o objetivo de verificar a importância dos fatores considerados relevantes para o aprofundamento da integração regional no MERCOSUL, realizaremos uma análise empírica, tomando por base o modelo PROBIT, a exemplo do que fazem MANSFIELD, MILNER e PAVEHOUSE (2005), de tal forma que estimaremos a seguinte equação:

$$\text{INTEGR } ij = a + b \text{ VETO } i + c \text{ VETO } j + d \text{ REG } i + e \text{ REG } j + f \text{ VETO } i . \text{ REG } i + g \text{ VETO } j \text{ REG } j + \varepsilon$$

Em que a variável dependente  $\text{INTEGR } ij$  é o nível de integração entre os países  $i$  e  $j$  (no nosso caso entre o Brasil – país  $i$  – e Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela – país  $j$ ). Ela toma o valor 1 se for o caso de haver apenas preferência comercial, como nos moldes da ALADI. Tem valor 2 se for o caso de uma área de livre-comércio nos moldes do MERCOSUL durante o período 1991 a 1994 e 3 no caso de uma união aduaneira, como no caso do MERCOSUL a partir de 1995.

As variáveis independentes são:

- $\text{VETO } i$  é o número de *veto players* no país  $i$ . Em nosso caso,  $i$  se refere ao Brasil.
- $\text{VETO } j$  é o número de *veto players* no país  $j$ . Em nosso caso,  $j$  vai variar de 1 a 4, para os países Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Ambas as variáveis foram retiradas de BECK et al.
- $\text{REG } i$  é o tipo de regime no país  $i$ , ou seja, no Brasil.
- $\text{REG } j$  é o tipo de regime no país  $j$ , ou seja, na Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

As duas variáveis foram retiradas de *Regime Type Dataset Codebook, 2004*.

As variáveis VETO  $i$  REG  $i$  e VETO  $j$  REG  $j$  são fundamentais para testar o argumento de que, em regimes mais democráticos, a presença de um maior número de *veto players* dificultará o aprofundamento da integração regional. O período utilizado foi o de 1989 a 2004. Consideramos que é adequado porque tem início um pouco antes do Tratado de Assunção em 1991, que originou o MERCOSUL, e passa por seu aprofundamento a partir de 1995, quando se tornou uma União Aduaneira. Os resultados obtidos podem ser sintetizados na tabela 3, abaixo:

**Tabela 3 – Variáveis Significantes do Modelo e seus Sinais**

Variável	Significante a 1%	Significante a 5%
VETO $j$		+
REG $j$	+	
VETO $j$ REG $j$	-	

Fonte : Cálculos dos autores, usando o Programa *e-views*.

Podemos observar que os sinais das variáveis representando os agentes com poder de veto e tipos de regime para os países parceiros do Brasil no MERCOSUL (Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela) são positivos. Podemos tirar duas conclusões desses resultados: 1) quanto mais democráticos os países maior a probabilidade de integração (Reg  $j$  positivo) e 2) também que quanto maior o número de *veto players* maior a probabilidade de aprofundamento do processo de integração regional.

Esses resultados corroboram aqueles apresentados por MANSFIELD, MILNER e PEVEHOUSE (2005). É importante salientar que o sinal positivo da variável REG  $j$  está de acordo com o esperado, uma vez que, em regimes mais democráticos, os acordos regionais tendem a beneficiar o eleitor ao invés de setores associados com grupos de interesse. Isto, no entanto, não ocorre com o sinal positivo da variável VETO  $j$ , dado que o sinal esperado seria o negativo, ou seja, a probabilidade do aprofundamento dos acordos regionais aumentaria à medida que declinasse o número de agentes com poder de veto.

Por outro lado, o resultado mais importante, também presente no trabalho de MANSFIELD, MILNER e PEVEHOUSE (2005), é o de que a variável VETO  $j$  REG  $j$  apresenta sinal negativo, indicando que, em regimes mais

democráticos, com o aumento do número de *veto players*, diminui a probabilidade de aprofundamento do acordo regional no Mercosul. Isto nos leva à reflexão a respeito da possibilidade de maior aprofundamento nos acordos do MERCOSUL, com a inclusão da Venezuela, visto que, mesmo sendo um país menos democrático que os demais, de acordo com os dados, a participação dos *veto players* seria de menor relevância no sentido de limitar o aprofundamento dos acordos no âmbito do MERCOSUL.

Duas observações finais acerca dos nossos resultados: primeiro, as variáveis REG i e VETO i REG i se mostraram insignificantes estatisticamente. Acreditamos, em uma análise inicial, que isto se deve ao fato de que não houve mudanças no tipo de regime do Brasil durante o período considerado ( como pode ser verificado na tabela 1).

Segundo, na análise de MANSFIELD, MILNER e PEVEHOUSE, foram incluídas outras variáveis explicativas, como, por exemplo, os níveis de produção, os níveis de comércio entre os países, a hegemonia econômica de um dos participantes, a contiguidade e a distância entre as capitais dos parceiros comerciais, a participação em acordos multilaterais, como GATT e OMC, entre outras. Os resultados, no entanto, como já mencionamos, foram bastante semelhantes aos nossos.

### **Conclusões e perspectivas**

Há um largo processo histórico instrumentalizado desde as iniciativas de Bolívar com o Congresso do Panamá de 1826 até a idealização e a concretização da UNASUL. Neste longo processo, embora às vezes a relação se tenha dado de maneira complexa, resgatou-se uma linearidade da integração com vistas à superação das assimetrias econômicas intrarregionais.

O MERCOSUL, em parceria agora com a UNASUL, representa estratégia justaposta de integração prioritária da agenda diplomática brasileira, que utiliza o referencial europeu para a constituição de sua infraestrutura orgânica a partir do Tratado de Assunção de 26 de março de 1991. Ora, toda justaposição integrativa, como é o caso em tela, merece atenção redobrada por parte dos operadores de política externa. Na academia, esta problemática está sendo detectada e, no presente artigo, está sendo delineada de forma crítico-reflexiva à guisa de discussões e considerações sobre viabilidade futura. As grandes fases de formação e expansão do capitalismo contemporâneo trouxeram os eixos centrais da dinâmica de concertação para

os desenvolvimentos recentes do bloco, em meio à possibilidade de ingresso da Venezuela no bloco e em meio às fortes tendências assimétricas e centrípetas da integração mercosulina. Neste contexto, não se pode deixar de levar em consideração as forças que se apresentam no âmbito da UNASUL.

O efeito transbordamento (*spillover*) na concepção de Haas no campo das instituições de integração e de segurança coletiva na América do Sul não tem gerado uma concepção bem definida quanto aos papéis e às esferas de atribuições e competências dos órgãos, agências e instituições do entorno. Além disso, o efeito transbordamento na América do Sul no campo integracionista e de securitização acabou por tomar direções diferentes daquelas originalmente pensadas na Europa pós-guerra por meio do Plano *Schuman-Monet* que culmina no Tratado de Roma de 1957. Um longo processo, às vezes dialético, vem sendo travado e experimentado para que a Europa tenha atingido seu atual patamar de 27 Estados-Membros, da mesma forma que um longo caminho ainda precisa ser trilhado pela UNASUL com vistas à preservação do *habitus* comunitário já concretizado pelo MERCOSUL no transcurso de seus vinte anos de existência (1991-2011).

Procurou-se mostrar que os cenários disponíveis para a situação mundial e as tendências das linhas de ação da diplomacia brasileira podem ser analisados para levar em consideração as dificuldades impostas às negociações multilaterais e sugerir o aprofundamento do processo de integração na América Latina como opção de viabilizar os ganhos obtidos por meio do comércio exterior. O MERCOSUL aparece, obviamente, com especial destaque no contexto atual.

Neste sentido, este artigo discutiu como os arranjos institucionais nos países-membros do MERCOSUL podem influenciar o aprofundamento do processo de integração regional. Em uma primeira análise, mostramos que existem similaridades, notadamente na participação de agentes com poder de veto institucionais, assim como diferenças, a exemplo da agenda de propostas negativa na Argentina e positiva no Brasil. Nossa análise prosseguiu, mostrando a importância dos papéis dos agentes com poder de veto e dos tipos de regime democrático nos países do MERCOSUL. Apresentamos a ideia de que quanto maior o número de agentes com poder de veto, menores as chances de aprofundamento do processo de integração regional. No entanto, ressaltamos a importância que os *veto players* têm, tanto em relação aos regimes mais democráticos quanto aos menos democráticos.

Nos regimes mais democráticos, a presença de um maior número de *veto players* está associada à tendência de aumento das dificuldades para o processo de aprofundamento, apesar de, nesses regimes, haver uma tendência de avanços nos acordos comerciais, uma vez que o governo procurará beneficiar o eleitor médio, e não os grupos de interesse. Nossos resultados para o caso do MERCOSUL, expressos pela análise de um modelo PROBIT para verificar as probabilidades de integração do Brasil com os demais países do bloco, corroboraram as ideias apresentadas acima, assim como os resultados dos raríssimos testes semelhantes realizados na literatura.

Conforme problemática apontada no texto, uma unipolaridade centrada no Brasil, no contexto da América do Sul, juntamente com o processo decisório baseado em consenso, poderia revelar fragilidades em um cisma que se desenha na sub-região. Não se deve deixar de apreciar tais pontos, à guisa de comentários conclusivos, sobre as perspectivas da UNASUL e também diante do próprio MERCOSUL, que representa uma peça-chave importante na construção sob a égide do princípio dos *building blocks* e do regionalismo aberto no atual contexto de interdependência globalizada e regionalizada.

### Referências Bibliográficas

ADORNO, Theodor. *Indústria cultural e sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

AQUINO, Antônio. *Conflito e paz*. São Paulo, Loyola, 1992.

ANDRADE, Carlos Drummond de. *Antologia poética*. 56<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro, Record, 2005.

BANHA, Paulo. *A geopolítica integralizada: a componente nordestina*. Rio de Janeiro, Edição do autor, 1999.

BECK, T; CLARKE, G.; GROFF, A.; KEEFER, P e WALSH, P. New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions. *World Bank Economic Review*, n.15, v.1, pp.165-176. 2001.

BOBBIO, Norberto, *et al. Dicionário de Política*. 11ª. ed. Brasília, Editora da UnB, 2003.

BUENO de MESQUITA, B. A. SMITH, R. SIVERSON e J. MORROW. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA. Cambridge University Press. 2003.

CARVALHO, Delgado de. *Relações Internacionais*. Rio de Janeiro, Bibliex/Record, 1971.

CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU: unipolaridade, consensos e tendências*. Curitiba, Juruá Editora, 2007.

\_\_\_\_\_. *Elementos de política internacional: redefinições e perspectivas*. Curitiba, Juruá Editora, 2005.

*GEOPOLÍTICA: Introdução ao estudo*. Mimeo. Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 1999.

GONÇALVES, R. , R. BAUMANN, CANUTO, O . *A Nova Economia Internacional: Uma Perspectiva Brasileira*. Editora Campus. 1998.

HENISZ, W. e E. MANSFIELD. Votes and Vetoes: The Political Determinants of Commercial Openess. *International Studies Quarterly*. V. 49. n. 4. 2005.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and interdependence*. 3a. ed. Nova Iorque, Longman, 2001.

LASSWELL, Harold. *Política: quem ganha o que, quando e como*. Brasília, Editora da UnB, 1984. PINHO DA SILVA, R.; PINTO, J.R.; RAMALHO DA ROCHA, J., orgs. *O Brasil e o cenário internacional de defesa e segurança*. Vol. 2. Brasília, Ministério da Defesa, 2004.

MANSFIELD, D., H. MILNER e J. PEVEHOUSE. Democracy, Veto Players and the Depth of Regional Integration. *Working Paper*. Disponível

em : <<http://www.princeton.edu/~hmlner/research.htm>>. 2005. Acesso em 10 de março de 2011.

MARSHALL, M. *Regime Type 4 dataset CodeBook*. 2004. Disponível em <<http://www.cidcm.umd.edu/inscr/Regime Type/index.htm>>. Acesso em 10 de março de 2011.

MEIRA MATTOS, Carlos de. *Geopolítica e modernidade: geopolítica brasileira*. Rio de Janeiro, Bibliex, 2002.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e poder no Brasil*. São Paulo, Papirus, 1995.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Geopolítica e política exterior: EUA, Brasil e América do Sul*. Brasília, FUNAG, 2009.

MORGENTHAU, Hans. *Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília, Editora da UNB; São Paulo, Imprensa Oficial, 2003.

NETO, Octávio Amorim. De João Goulart a Hugo Chávez: a política venezuelana à luz da experiência brasileira. *Opinião Pública*. Campinas, Vol. 8, No. 2, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010462762002000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010462762002000200005&script=sci_arttext)>. Acesso em 10 de jan de 2011.

*O Novo Relatório da CIA*. São Paulo, Geração Editorial, 2009.

PEREIRA, Carlos Patrício. *Geopolítica e o futuro do Brasil: Amazônia ocidental e pantanal e comunidade sul-americana*. Rio de Janeiro, Bibliex, 2007.

SARAIVA, M. As Estratégias de Cooperação Sul-Sul nos Marcos da Política Externa Brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*. V. 50, n. 2, pp. 42-59. 2007.

TSEBELIS, G. *Veto Players: How Institutions Work*. Princeton University Press. 2002.

VAZ, Alcides. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do MERCOSUL*. Brasília, IBRI/FUNAG, 2002.

VELASCO E CRUZ e R. SENNES. *O Brasil no Mundo: Conjecturas e Cenários. Estudos Avançados*. V. 20, n. 56, pp. 29-42., 2006.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2001.

WESTERHAUSEN, Fernando. *Manual de Introdução aos Processos de Integração na América Latina e Caribe*. Recife, FASA, 2010.

WIGHT, Martin. *A política do poder*. Brasília, Editora da UnB, IPRI e Imprensa Oficial de São Paulo, 2002.

# China e EUA – de guerras cambiais a guerras comerciais

*Vera Thorstensen\**

## Introdução

Os objetivos de estabilidade e previsibilidade das regras da OMC – Organização Mundial do Comércio, alcançados com o desenvolvimento do sistema internacional do comércio nos últimos sessenta anos, parecem estar comprometidos. O GATT foi negociado, no final da década de quarenta, no marco financeiro do padrão-ouro. Na década de setenta, depois de grave crise financeira, os principais parceiros internacionais passaram a adotar regimes de câmbio flutuante ou administrado e o comércio internacional voltou a crescer. Na década de oitenta, outra crise financeira foi resolvida com acordo entre as grandes potências. No entanto, a crise financeira de 2008 parece ser de difícil solução. Diversos países adotaram políticas de expansão monetária e de crédito para impedir a recessão, mas, dois anos depois, com a crise ainda não debelada, vários países partiram para políticas de ajuste opostas: uns decidiram por ajustes fiscais (membros da União Europeia) e outros por nova expansão monetária (EUA). Nesse quadro se diferencia a China, que desde o início da década, vem fixando sua moeda ao dólar. Para manter o

---

\* Vera Thorstensen é professora e pesquisadora da Escola de Economia de São Paulo da FGV e Coordenadora do Centro do Comércio Global e do Investimento. Foi assessora econômica da Missão do Brasil em Genebra de 1995 a julho de 2010. As opiniões defendidas neste artigo são de inteira responsabilidade da autora.

câmbio competitivo, vários países decidiram intervir no mercado cambial (Japão, Brasil, Tailândia). O resultado é a criação de um quadro de guerras cambiais, tema que foi o centro da reunião do FMI de outubro de 2010. Mas a reunião acabou em impasse e o problema foi transferido para o G-20.

A primeira questão a ser analisada é que, em um mundo de taxas de câmbio flutuantes, quando duas potências econômicas como China e EUA iniciam um confronto cambial, o problema passa a ser não só entre esses dois países, mas se transfere para todo o mundo. Isto ocorre porque a China, líder das exportações mundiais, decidiu manter sua moeda desvalorizada em relação ao dólar por longos períodos, para obter expressivos superávits na sua balança comercial e acumular reservas significativas, e os EUA, cuja moeda é a base do comércio mundial, acumulando expressivo déficit na sua balança comercial, decidiram desvalorizar sua moeda para não só reduzir seu déficit com a China, mas retomar o crescimento de suas exportações. A discussão não se restringe mais a guerras cambiais, mas se transforma em guerras comerciais, passando a atingir todos os parceiros internacionais.

Economistas costumam discordar das causas e das teorias que explicam os fatos econômicos, mas existem várias estimativas de que o câmbio chinês está desvalorizado em relação ao dólar com valores que variam de 10% a 40%. Essa política, em parte, pode justificar o desempenho da China no comércio internacional nos últimos anos, transformando-a no maior exportador do comércio internacional. Em 10 anos, a China passou do sétimo ao primeiro lugar na classificação da OMC. Certamente tal desempenho merece elogios. A questão é de como e de que forma ele foi obtido.

A segunda questão a ser considerada é como guerras cambiais se transformam em guerras comerciais. A resposta é direta – câmbios desvalorizados criam subsídios a todas as exportações e, ao mesmo tempo, impõem barreiras tarifárias às importações.

Com política cambial de fixar sua moeda ao dólar desde o início de 2000 e novamente em 2008, a China está criando uma significativa distorção ao comércio internacional e tornando ineficazes todos os instrumentos de comércio negociados no âmbito do GATT/OMC. Tal acontece porque os instrumentos da OMC se baseiam em tarifas e quotas de importações e direitos de defesa comercial contra práticas desleais de comércio (*dumping* e subsídios) e contra surtos de importação que ameaçam a indústria doméstica (salvaguardas). Mais ainda, acordos regionais e bilaterais de comércio também

são afetados porque o instrumento básico de integração, regras de origem preferenciais, é distorcido por insumos e partes importadas da China. Todas essas medidas perdem a eficácia porque os fluxos de comércio e os instrumentos de política comercial não podem ser ajustados para anular as distorções das variações cambiais. Um passo além — é que todas as negociações da Rodada de Doha sobre redução tarifária e fortalecimento das regras da OMC estão sendo prejudicadas diante da magnitude dessas manipulações.

A entrada da China na OMC, no final de 2001, depois de um longo processo, foi ditada pela necessidade de estabilizar suas relações comerciais com o resto do mundo. Na verdade, a China, ao transformar o comércio internacional em ponto central da sua política de crescimento, necessitava da garantia das regras da OMC de que suas exportações não seriam discriminadas. Para os membros da OMC, a entrada da China significava a abertura de um vasto mercado e a garantia de que as regras existentes poderiam controlar a invasão dos produtos chineses. Em síntese, os interesses de ambos os lados estavam satisfeitos. Aqui se abre uma terceira questão: se a China tanto se beneficiou da OMC, qual o sentido de agora fragilizar a organização?

Na construção do sistema internacional do pós-guerra, a divisão de trabalho ficou assim negociada: problemas de balanço de pagamentos e câmbio com o FMI, liberalização do comércio com o GATT e depois com a OMC e créditos para a reconstrução mundial com o Banco Mundial. Ora, o FMI, responsável pela supervisão da política cambial de seus membros, vem realizando consultas periódicas, no âmbito do Artigo IV de seu tratado constitutivo, sobre a competitividade das moedas. Seu mandato está no Parágrafo IV.1.iii que especifica que: cada estado membro deverá evitar a manipulação das taxas de câmbio de forma a ganhar vantagem competitiva desleal sobre outros membros. O problema é que o FMI não define o que seja manipulação das taxas de câmbio, apenas estabelece diretriz sobre manipulação, e não tem um mecanismo para fazer cumprir suas regras (*enforcement*), como a OMC, com o seu “tribunal diplomático-jurídico”, o Mecanismo de Solução de Controvérsias. Diante do sério problema de governança global com que se defronta o mundo, uma quarta questão deve ser levantada: se o FMI não consegue resolver o problema das guerras cambiais, que organização ou que grupo de países poderá resolvê-lo? E quando isso ocorrerá?

Enquanto o FMI e seus membros não conseguem solucionar o quadro atual de guerra cambial entre China e EUA, que já foi transformada em guerrilhas cambiais por inúmeros outros países, uma quinta questão merece ser discutida: quais serão os efeitos das guerras cambiais no comércio mundial, que a cada dia passa a ser mais distorcido? Continuarão a OMC e seus membros a manter posição de silêncio diante do gradual dismantelamento de todo seu sistema regulatório?

Na verdade, existem disposições na OMC que podem ser invocadas para proteger os membros afetados por guerras cambiais. Caberá a cada membro da OMC a decisão de como e quando utilizá-las.

O objetivo do presente artigo é analisar algumas dessas importantes questões, com ênfase sobre o papel da China como membro da OMC e o impacto da sua política cambial nos instrumentos do comércio internacional. As reflexões da autora sobre o papel da China na OMC foram objeto de análise apresentada no VII Fórum de Economia de 2010 da FGV-SP (Thorstensen, V., A China como líder do comércio internacional e membro da OMC). Diante da crescente discussão sobre os efeitos do câmbio no comércio, este artigo analisa as possíveis alternativas existentes no quadro regulatório da OMC para lidar com a questão.

### **A China como membro da OMC**

Pelos dados da OMC, em 2009, a China apresentou exportações de US\$ 1,2 trilhão e passou a ser líder mundial das exportações de bens, deslocando a Alemanha (US\$ 1,1 trilhão) e os EUA (US\$ 1,0 trilhão), que tradicionalmente figuravam nas primeiras posições das exportações. Nas importações, os EUA ainda lideraram o comércio internacional com US\$ 1,6 trilhão contra US\$ 1 trilhão da China e US\$ 900 bilhões da Alemanha. Quando comparado a 2000, a China exportava US\$ 250 bilhões e importava US\$ 225 bilhões, ocupando o sétimo e o oitavo lugar da classificação da OMC. Em 10 anos, a China multiplicou por 4,8 suas exportações e por 5,6 suas importações.

Esses números demonstram o papel do comércio internacional na estratégia de crescimento econômico da China e o profundo processo de ajuste pelo qual vem passando o país. O acesso da China à OMC, em novembro de 2001, representou uma importante decisão política do governo

chinês de reinserir o país na arena do comércio mundial, mas também passou a significar um grande desafio para a própria OMC.

A entrada da China na organização foi consequência, de um lado, da opção de seu governo em adaptar um modelo econômico baseado nos princípios socialistas de economia planejada em um modelo de economia de mercado, designado por *economia socialista de mercado*, bem como estabilizar as relações comerciais com os demais países. De outro, significou a vontade política dos membros da OMC de integrarem esse país ao seio da organização que tem por objetivo básico a liberalização do comércio por meios de negociação de regras e supervisão de sua aplicação. Em síntese, os interesses foram satisfeitos dos dois lados: a China, porque necessitava da estabilidade e da previsibilidade das regras da OMC para que suas exportações não fossem discriminadas; e os demais membros da OMC, porque necessitavam das suas regras para se protegerem da invasão de produtos chineses.

A China era uma das 23 partes contratantes do antigo GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio – que entrou em vigor em 1948. Com a revolução de 1949, o governo de Taiwan decidiu unilateralmente se retirar do Acordo. Em 1986, o governo da República Popular da China solicitou o *status* de parte contratante. Um Grupo de Trabalho foi criado em 1987 e, por 14 anos, a acessão da China foi negociada. A China participou como observadora da Rodada Uruguai e assinou a Ata Final de Marraqueche, mas o seu *status* de membro da OMC não foi reconhecido. As negociações para a acessão prosseguiram e foram concluídas em novembro de 2001, no momento em que se lançou uma nova rodada de negociações da OMC, a Rodada de Doha.

#### *Evolução do processo de transição da economia chinesa*

Ao longo dos nove anos desde a acessão da China à OMC, avaliações periódicas foram realizadas durante as reuniões do Órgão de Revisão de Política Comercial (TPRB). Os relatórios do Secretariado da OMC apresentam importantes sínteses do processo de transição chinesa. Segundo o último relatório da OMC, de abril de 2010, a China tem dado continuidade ao processo de liberalização de seus regimes de comércio internacional e de investimento de forma gradual, mantendo a estabilidade econômica e social do país (TPR – China WT/TPR/S/230).

Alguns pontos merecem destaque:

O processo de transição de uma economia planejada para uma economia de mercado foi iniciado em 1978 e foi baseado na liberalização dos regimes de comércio internacional e de investimento.

A primeira reforma foi realizada no setor agrícola, com autonomia para os produtores e remuneração ligada à produção, o que permitiu ganhos significativos de produtividade. Tal reforma permitiu a abertura do setor a importações e liberou mão de obra para o setor da manufatura.

A segunda reforma foi a liberalização do comércio internacional e do investimento. Os principais pontos da reforma podem ser sintetizados em: privatização em larga escala da produção industrial antes dominada por estatais; liberdade de comércio para exportações e importações no que concerne às zonas econômicas especiais (zonas livres e zonas de alta tecnologia); e atração do investimento estrangeiro, concentrado em processamento para exportação, por incentivos fiscais em troca de tecnologia e canais de exportação. Como resultado, as empresas de capital estrangeiro, atualmente, já são responsáveis por 50% do comércio internacional da China e por 84% do comércio de bens processados.

As importações foram liberalizadas e as tarifas médias dos anos 1980 passaram de cerca de 50% para 15,6% em 2001 e 9,5% em 2009. Quotas de importação foram eliminadas em 2005. O comércio internacional de bens, incluindo exportações e importações, passou de 10% do PIB em 1978 para 44% em 2009. Os destinos mais importantes das exportações chinesas passaram a ser UE, EUA, HKC e Japão e as fontes de importação são Japão, UE, Coreia, Taipé Chinesa e EUA. A China tem grandes déficits comerciais com Taipé, Coreia e Japão, origem de seus componentes, e grandes superávits com EUA e UE, principais destinos de suas exportações.

A China é um dos maiores receptores de investimento estrangeiro do mundo, atingindo US\$ 108 bilhões em 2008, mas registrando queda em 2009. A China também passou a ser importante fonte de investimento estrangeiro com USD 52 bilhões em 2008, ocupando o 13º lugar no mundo. O fundo soberano da China, proveniente de suas vastas reservas, o *China Investment Corporation*, possui ativos da ordem de US\$ 200 bilhões.

A recessão iniciada em 2008 afetou o desempenho do país, mostrando sua dependência de crescimento baseada em exportações. As exportações chinesas, em 2009, caíram 16% e as importações 11%. Com a queda da

demanda externa, criou-se excesso de capacidade em vários setores industriais como aço, alumínio e cimento, o que vem forçando queda de preços de exportação e causando sucessivos conflitos comerciais.

Diante da crise internacional, para compensar a queda da demanda externa, o governo chinês decidiu pela expansão da demanda interna com um pacote de estímulo via aumento dos gastos do governo e de crédito. Reformas estruturais também foram iniciadas, incluindo saúde, educação, segurança social, mercado financeiro e de capitais. Para reduzir o peso da manufatura, reformas foram realizadas na área de serviços, com a liberalização das restrições sobre o investimento estrangeiro, principalmente, em telecomunicações e turismo, e expansão da agricultura, via subsídios à produção e redução da pesada taxaço sobre a atividade agrícola.

Tema de acirrado debate internacional, o sistema de câmbio passou por várias mudanças de política. A primeira reforma foi realizada em julho de 2005, com a apreciação do *renminbi* em relação ao dólar em 21%, em 14% em relação ao *yen* e permanecendo inalterado em relação ao euro. Em setembro de 2008, o RMB passou a ser estável em relação ao dólar. Em 2010, no final de junho, diante das pressões de vários países, principalmente dos EUA, e diante das declarações do FMI de que sua moeda estaria “substancialmente desvalorizada”, o governo chinês informou a adoção de um regime mais flexível, de flutuação administrada, em forma de banda, para iniciar o processo de apreciação da sua moeda. De julho a outubro de 2010, a moeda chinesa foi valorizada em menos de 2%.

Desde o início de 2010, intensificou-se a discussão sobre o impacto do câmbio no desempenho do comércio internacional e levantou-se a questão sobre o papel do FMI como foro exclusivo da questão do câmbio ou se tal questão também deveria ser discutida na OMC.

### **Os compromissos assumidos pela China na sua acesso à OMC**

O Protocolo de Acesso da China, de novembro de 2001, foi resultado de anos de intensas negociações. Para os membros da OMC, a entrada da China representou um importante passo para a integração do país no sistema multilateral, com a adoção de acordos e regras estabelecidos ao longo dos 60 anos de existência da organização. Os membros da organização visavam não só a abertura do mercado chinês de 1,3 bilhões de habitantes, como

também disciplinar as exportações chinesas, beneficiadas pela enorme competitividade de sua mão de obra, bem como pela atuação das suas empresas estatais e dos inúmeros subsídios e incentivos fiscais concedidos à produção.

Para a China, a decisão de aderir à OMC foi baseada na constatação de que se optasse por se manter fora da organização por muito tempo, veria suas exportações passarem a ser cada vez mais restringidas por mecanismos de proteção e obstáculos ao comércio, uma vez que não poderia se beneficiar do quadro regulatório da OMC para impedi-los, já que não fazia parte da organização. Fato relevante foi o final do período de transição para as quotas impostas às exportações de têxteis, no início de 2005, resultado da Rodada Uruguai de negociações do GATT, dentro do Acordo sobre Têxteis. Caso optasse por permanecer fora da organização, a China não poderia se beneficiar dessa liberalização e ficaria com suas exportações restritas às quotas do antigo Regime Multifibras.

O processo de adesão da China foi realizado em duas trilhas diferentes. Por uma delas, os membros do Grupo de Trabalho discutiram como as regras multilaterais seriam aplicadas à China. Em outra trilha, a China negociou com as partes interessadas (37 países) os compromissos de acesso, tais como redução de tarifas e liberalização de segmentos em serviços. Estas negociações bilaterais foram depois multilateralizadas, isto é, aplicadas a todos os membros da OMC. Os compromissos da China constam de dois documentos básicos: o Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Acesso da China e o Protocolo de Acesso da China à OMC (WT/MIN(01)/3).

### *Compromissos básicos*

Ao entrar na OMC, a China se comprometeu a aplicar ao seu comércio internacional os princípios básicos da organização:

- Não discriminação entre todos os membros da OMC para produtos e empresas.
- Não discriminação entre produtos nacionais e importados (exemplo: prática de sistema dual de preços) e não discriminação entre empresas nacionais (exemplo: direito de comércio apenas para empresas chinesas).

- Cumprimento das Listas de Compromissos com reduções substanciais de tarifas consolidadas médias para 15% em agricultura e 8,9% em bens não agrícolas.
- Cumprimento dos compromissos de redução dos apoios à agricultura com um teto de 8,5% do valor da produção agrícola e eliminação de subsídios para exportação.
- Transparência de toda a legislação e medidas administrativas relacionadas com o comércio internacional.
- Eliminação de quotas e restrições a importações.
- Adoção de todos os Acordos da OMC, entre eles, o de TRIPs (propriedade intelectual), TRIMs (proibição de condicionar incentivos ao investimento a medidas de restrição a importações, ao desempenho exportador ou ao conteúdo local), Agricultura, Serviços, Defesa Comercial, Barreiras Técnicas, Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e Licença de Importações.

De grande importância para todas as partes era a possibilidade de utilização do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC, tribunal diplomático-jurídico, para resolver conflitos sobre o comércio. Tal opção era vista de ambos os lados como positiva, pois permitiria aos membros levar a tal mecanismo práticas chinesas consideradas incompatíveis com a OMC, mas também permitiria à China abrir painéis contra membros que estivessem restringindo suas exportações, através de instrumentos considerados incompatíveis com tais regras. Até o momento atual, 16 disputas já foram abertas contra a China, e, por seu lado, a China já levou 7 disputas ao mecanismo (WTO site, *List of DSB panels*).

#### *Protocolo de Acesso*

Os principais pontos do Protocolo de Acesso são sintetizados a seguir:

- Administração do regime de comércio – Todas as regras da OMC, além das negociadas no Protocolo, deverão ser aplicadas por todo o território aduaneiro da China, incluindo zonas econômicas especiais, cidades abertas e zonas de desenvolvimento com regimes especiais de tarifas, taxas e regulamentações. A China deverá aplicar e administrar de modo uniforme e imparcial toda a legislação do governo

central e dos governos locais que afetem o comércio de bens e serviços, propriedade intelectual e câmbio. Leis dos governos locais estarão sujeitas às mesmas regras.

- Áreas econômicas especiais – A China notificará todas as áreas especiais, bem como toda a legislação pertinente. Produtos produzidos nessas áreas, ao entrarem no território aduaneiro chinês, serão submetidos aos direitos e taxas aplicadas às importações.
- Transparência – Somente a legislação sobre comércio publicada e notificada à OMC será aplicada. Será estabelecido um jornal oficial para a publicação dessas leis e determinado um ponto focal onde tal legislação poderá ser obtida por todos os membros da OMC.
- Revisão judicial – Deverão ser estabelecidos tribunais e procedimentos para a revisão de todas as ações judiciais e administrativas relacionadas ao comércio internacional, bem como a possibilidade de apelação das decisões. Essa prática dos sistemas jurídicos ocidentais não tinha paralelo no regime chinês.
- Tratamento de não discriminação – Indivíduos e empresas estrangeiras deverão ter tratamento não menos favorável do que o acordado a indivíduos e empresas chinesas com relação a: compra de insumos, bens e serviços necessários para a produção e vendidos no mercado interno ou para exportação; e preços e disponibilidade de bens e serviços ofertados por autoridades nacionais ou locais e empresas públicas. A prática de preços duais foi abolida e a interferência das estatais na determinação dos preços restringida.
- Direito de comércio (*right to trade*) – Deverá ser liberalizado progressivamente o direito de comércio de modo que, após 3 anos da acessão, todas as empresas na China tenham o direito de comércio para todos os bens não listados no Protocolo, incluindo o direito de exportar e de importar. Os bens listados como exceções são: grãos, óleos, açúcar, tabaco, petróleo bruto e processado, fertilizantes, algodão, chá, arroz, milho, soja, tungstênio, carvão, seda, fios e tecidos de algodão.
- Empresas estatais – Deverá ser garantido que o processo de compra das estatais seja transparente e compatível com as regras da OMC.
- Medidas não tarifárias – Deverão ser eliminadas as medidas não-tarifárias conforme as datas estabelecidas no Protocolo. A China passa a cumprir o Acordo de TRIMs sobre medidas relacionadas ao

investimento, e assim fica impedida de praticar medidas de incentivo ao investimento que estejam vinculadas ao desempenho exportador ou exigência de conteúdo local, bem como exigências de transferência de tecnologia.

- Licenças de importação ou exportação – Deverá ser implementado o Acordo sobre Licenças de Importação e, como consequência, publicadas listas das autoridades que podem conceder tais licenças, os procedimentos e critérios para sua obtenção, a lista dos produtos sujeitos a licenças e a lista das tecnologias cuja exportação ou importação dos produtos fabricados esteja restrita.
- Controle de preços – Preços de bens comercializados deverão ser determinados pelas forças de mercado, e a prática de preços múltiplos deve ser eliminada, com exceção da lista anexada ao Protocolo.
- Subsídios – Deverão ser notificados à OMC todos os subsídios concedidos, incluindo os das empresas estatais. Todos os subsídios proibidos, isto é, vinculados às exportações, devem ser eliminados.
- Taxas sobre importações e exportações – Taxas cobradas internamente, incluindo a de valor adicionado, devem ser aplicadas conforme as regras da OMC e não devem discriminar indivíduos ou empresas estrangeiras. Taxas sobre exportações devem ser eliminadas.
- Barreiras técnicas ao comércio e medidas sanitárias e fitossanitárias – Deverão ser publicados todos os critérios básicos de regulamentos, padrões técnicos e procedimentos de avaliação de conformidade.
- *Dumping* e subsídios – No processo de investigação de casos de *dumping* e subsídios, membros da OMC, quando na comparação de preços entre o produto exportado e o mercado doméstico chinês, deverão usar preços chineses quando as condições de mercado estiverem presentes na indústria do produto investigado, e valores construídos com base em terceiros países nos casos onde tais condições não estiverem presentes. Tal prática poderá ser utilizada por um período de 15 anos, ou seja, até o final de 2016.
- Salvaguardas transitórias para produtos específicos – No caso em que produtos chineses estiverem sendo importados por outros membros, em quantidades crescentes e em condições de causar ou ameaçar causar perturbação no mercado desses membros, as partes deverão entrar em consultas e a China deverá tomar as ações devidas. Se as consultas não derem resultado, o membro afetado poderá limitar

as importações até a eliminação da perturbação causada. Tal perturbação será verificada quando as importações crescerem rapidamente em termos relativos ou absolutos de modo a causar dano material à indústria doméstica. Depois de 2 ou 3 anos em vigor, conforme o crescimento tenha sido absoluto ou relativo, a China poderá suspender concessões equivalentes (exemplo: elevar tarifas) se o membro não retirar a medida. Tais salvaguardas só poderão ser aplicadas por um período de 12 anos, isto é, até o final de 2013. Vale notar que a aplicação de salvaguardas contra produtos chineses possui exigências menos restritivas que contra produtos dos demais membros, como estabelecido no Acordo sobre Salvaguardas, o que facilitaria sua utilização. No caso das salvaguardas contra os outros membros adota-se o conceito de sério prejuízo, enquanto que contra a China basta o conceito de perturbação de mercado. Ao contrário do que se esperava, poucas salvaguardas foram aplicadas.

- Mecanismos de revisão – Todos os órgãos da OMC envolvidos nas negociações (16 comitês) estabelecerão mecanismos de revisões anuais para acompanhar a implementação do protocolo por um período de 8 anos e se reportarão ao Conselho Geral.

### *Impactos da adesão*

Os impactos e os custos da adesão para a China foram significativos. Várias das regras negociadas foram mais restritivas que as impostas a outros membros em acesso, criando uma organização com dois quadros regulatórios diferentes. Tais conflitos de normas começam a ser objeto de análise e questionamento no próprio Mecanismo de Solução de Controvérsias. Os principais setores afetados foram os seguintes:

- Agricultura – Nas negociações sobre agricultura ficou estabelecida uma maior abertura para o mercado chinês, não só por meio do estabelecimento de tarifas relativamente mais baixas (média de 15%), como também pela eliminação de subsídios à exportação (ainda em discussão na Rodada de Doha), e a redução de apoios internos para 8,5% do valor da produção agrícola (ainda em aberto na Rodada de Doha). Medidas visando à proteção do mercado interno, como tarifas

e porcentagens mais altas para apoios internos, foram concedidas a outros países em acesso.

- Bens não agrícolas – O processo de acesso não só deu maior abertura ao mercado chinês para os demais membros da OMC, uma vez que trouxe a média das tarifas consolidadas para 8,9%, como eliminou o sistema de preços duais, o controle de preço e os privilégios das estatais.
- Serviços – A acesso da China abre um significativo mercado nas áreas de telecomunicações, bancária, de distribuição e de serviços profissionais, anteriormente dominados por suas estatais. A atração exercida pelo tamanho do mercado chinês é considerada significativa, assim como a abertura para investimentos estrangeiros na área.
- Propriedade intelectual – A acesso à OMC obriga a China a cumprir as regras do Acordo de TRIPs e a respeitar as categorias de propriedade intelectual protegidas, como direitos autorais, marcas e patentes, impedindo o comércio de produtos pirateados ou de contrafacção, não só internamente como nas exportações.
- Tratamento Especial e Diferenciado – Tal tratamento é dispensado aos membros em desenvolvimento (PEDs), implicando prazos mais longos para a implementação das obrigações, assim como limites e objetivos menos restritivos dos que os exigidos dos países desenvolvidos (PDs). Como a denominação de PED é dada pelo próprio interessado e não existem critérios objetivos para um país ser incluído no grupo ou graduado (como para os de menor desenvolvimento relativo), a questão foi controversa na acesso da China. Por pressão dos países desenvolvidos, foi concedida à China *status* de PED não de forma geral, mas relativa a cada acordo. Assim, em agricultura, o tratamento foi individualizado com porcentagem dada ao apoio interno que seria permitido, mas em TRIMs, a China perdeu a possibilidade de manter medidas de incentivos baseadas em compromissos de desempenho à exportação ou uso de conteúdo local, como ocorreu para todos os PEDs na Rodada Uruguai. Ainda, foi obrigada a aceitar uma cláusula de proibição de exigência de transferência de tecnologia (que não existe para outros PEDs), e que a China estava aplicando principalmente no caso da produção de aviões.

## A Política de Comércio Internacional da China

Depois de nove anos como membro da OMC, torna-se oportuna uma visão geral dos principais elementos da atual Política de Comércio Internacional da China. Uma análise detalhada foi realizada por ocasião da reunião do TPRB em abril de 2010 na OMC (WT/TPR/S/230).

Como membro da OMC, a China vem desempenhando papel de destaque no comércio internacional, bem como papel ativo na própria organização. Alguns pontos foram ressaltados no relatório:

- O objetivo declarado pela China para a sua Política de Comércio Internacional é o de acelerar a abertura da sua economia, estimular o comércio internacional e o seu desenvolvimento econômico.
- A China atualmente concede tratamento não discriminatório (NMF) para todos os membros da OMC exceto para El Salvador, que não assinou o Protocolo de Acesso, e para alguns territórios da UE (Ceuta, Gibraltar e Melilla).
- Tarifas continuam a ser importantes medidas de fronteira. Em 2009, a tarifa aplicada média era de 9,5%, caindo em relação a 9,7% em 2007. Todos os valores consolidados são *ad valorem* e variam de 0% a 65% para produtos agrícolas e de 0 a 50% para não agrícolas. Os valores das tarifas aplicadas e consolidadas estão próximos. No entanto, o sistema é considerado complexo, com mais de 60 taxas *ad valorem* em vigor. Isenções tarifárias são concedidas ao comércio de processados (*processing trade*) quando reexportados, o que representa 40% do comércio total.
- Quotas tarifárias são aplicadas para certos produtos agrícolas, como trigo, milho, arroz e açúcar, além da lã, algodão e fertilizantes que têm seu comércio administrado por empresas estatais. Tais empresas também controlam o comércio de tabaco, petróleo e seus derivados.
- Medidas não tarifárias, como licenças de importação e exportação, são usadas como instrumentos de política comercial e industrial. Empresas estatais continuam desempenhando importante papel na administração do comércio de produtos agrícolas e insumos básicos.
- Exigências técnicas, aplicadas por normas e padrões, são exercidas por meio de regras nacionais, profissionais, locais e de empresas, e são diferenciadas em voluntárias e mandatórias. O Secretariado da

- OMC avalia que apenas 46% dos padrões nacionais são equivalentes aos padrões internacionais, o que pode criar barreira ao comércio. Medidas sanitárias e fitossanitárias administram a qualidade de alimentos, cosméticos e fármacos. A China já assinou mais de 60 acordos bilaterais ou regionais sobre TBT ou SPS com membros da OMC. A China adota sistema obrigatório de certificação para um número significativo de produtos, o que tem sido questionado na OMC.
- O regime de exportações é executado via restrições, proibições, licenças, quotas, taxas e isenções fiscais, e inclui medidas de economia de energia, de proteção ambiental e de conservação de recursos naturais. Taxas sobre exportação são aplicadas sobre 95 linhas tarifárias. Existem taxas interinas aplicadas a 258 linhas tarifárias que variam de 0 a 40%, com média de 13,5%. A justificativa apresentada pauta-se pela necessidade de restrição à exportação de produtos poluentes ou de alto consumo de energia, promoção à proteção ambiental ou conservação de recursos naturais. A partir de 2008, o governo estabeleceu taxas de exportação sobre fertilizantes químicos, aço, produtos básicos e minerais raros (*rare earth*), elevando a média para 20%. Proibições à exportação atingem 1.000 linhas tarifárias. Algumas dessas medidas estão sendo questionadas nos comitês da OMC, bem como no próprio Mecanismo de Solução de Controvérsias.
  - Os instrumentos de defesa comercial têm sido utilizados com frequência contra importações chinesas por grande parte dos membros da OMC. Mais recentemente, a China começou a usá-los contra importações que considera desleais.
- . *Antidumping* – A China é o país que mais recebeu medidas *antidumping* impostas por seus parceiros comerciais. Segundo dados do Banco Mundial, no período de 1/1981 a 7/2010, a China foi alvo de 820 investigações *antidumping* que resultaram em 570 medidas definitivas. Os países que mais iniciaram investigações *antidumping* contra a China foram: EUA (157), Índia (133), UE (130), Turquia (76), México (51), Argentina (69) e Brasil (47). Os setores mais afetados foram: químicos, metais e têxteis. Por outro lado, a China, no mesmo período, abriu 180 investigações e impôs 120 medidas contra membros da OMC. Os países mais

- afetados no período de 1995 a 2010 foram: Coreia (32), Japão (31), UE (28) e EUA (28). O setor químico foi o mais afetado.
- Medidas compensatórias – A utilização do instrumento contra subsídios é menos frequente. No período de 2005 a 2009, foram iniciadas 35 investigações contra a China, a maioria realizada pelos EUA (24) e Canadá (6) contra importações de metais, aço e têxteis. Por seu lado, no mesmo período, a China abriu 3 investigações contra importações de produtos agrícolas, automóveis e aço.
  - Salvaguardas especiais – O instrumento de salvaguardas especiais foi um dos pontos mais sensíveis de negociação do protocolo de Acessão. Diante da forte rejeição da China ao tema e de ameaças explícitas das autoridades chinesas aos países que delas fizessem uso, poucos membros acabaram por utilizá-las, preferindo o instrumento do *antidumping*. Desde 2002, apenas 4 medidas de salvaguardas especiais foram aplicadas contra produtos chineses: a Índia contra importações de soda cáustica e alumínio, os EUA contra pneus de automóveis e caminhões e a Turquia contra plástico (PVC).
- O regime de propriedade intelectual vem passando por significativas reformas, depois que vários painéis foram abertos na OMC contra a China, alegando violações aos compromissos assumidos. O governo chinês vem reforçando o quadro legal de proteção e promovendo a inovação como estratégia de desenvolvimento.
  - A China não é signatária dos Acordos de Compras Governamentais, mas negociações estão em processo desde 2007. Também não concedeu abertura desse mercado nos acordos bilaterais ou regionais que tenha assinado. Da mesma forma, não é signatária do Acordo sobre Aeronaves Civis. O país, não obstante, faz parte do Acordo sobre Tecnologia da Informação desde 2003, o que significa a aplicação de tarifas nulas para uma parte significativa de bens de informática e seus componentes.
  - A China, até julho de 2010, participou ou participa em 23 disputas no âmbito do mecanismo de solução de controvérsias: 16 como demandada e 7 como demandante, sendo terceira parte em 20 outras.

Os membros que abriram disputas contra a China foram ou são atualmente: EUA (8), UE (3), Canadá (2), México (2) e Guatemala (1). As

medidas contestadas são: taxa de valor adicionado (VAT) preferencial para circuitos integrados domésticos; medidas sobre importações de autopeças; incentivos fiscais à produção doméstica; proteção de direitos de propriedade intelectual na China; medidas sobre importação e distribuição de produtos audiovisuais importados (censura); medidas contra serviços de informações financeiras prestado por empresas estrangeiras; doações e empréstimos preferenciais a produção de marcas chinesas; medidas de restrição à exportação de insumos básicos de origem chinesa; e medidas *antidumping* adotadas pela China sobre o aço importado da UE.

A China, por sua vez, abriu painéis contra: EUA (5) e UE (2). As questões levantadas incluem: medidas de salvaguardas dos EUA contra importações de aço chinês; medidas de *antidumping* aplicadas pelos EUA contra papel chinês; medidas *antidumping* e compensatórias aplicadas pelos EUA contra uma série de produtos chineses; medidas contra a importação de frango chinês; medidas *antidumping* da UE contra material de fixação chinês; elevação de tarifas contra a importação de pneus chineses; e medidas *antidumping* por parte da UE contra calçados chineses.

- A China passou a ser participante ativo de acordos regionais ou bilaterais de comércio, com o objetivo de aumentar a parcela desse comércio preferencial da base atual de 30% das exportações totais e 25% das importações totais, como forma complementar da sua estratégia internacional. É membro da: APEC (Ásia-Pacífico) desde 1991, região que corresponde a 69% de suas exportações e 62% de suas importações; ASEM (Ásia e Europa); e ASEAN+3 (ASEAN + China, Japão e Coreia). A China tem acordos de livre comércio com a ASEAN e com o CAFTA, assinado em 2003, com progressiva eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias, incluindo bens, serviços e investimentos. Tem ainda acordos preferenciais com Índia, Bangladesh, Coreia, Laos e Sri Lanka, o APTA. Tem acordos bilaterais com: Hong Kong China, Macao Chinesa, Chile, Nova Zelândia, Paquistão, Peru e Cingapura. Estão em negociação acordos com Austrália, Costa-Rica, Países do Golfo, Islândia e Noruega. Ponto importante de tais acordos, é que esses países passaram a reconhecer a China como economia de mercado, o que implica significativas restrições à aplicação dos instrumentos de defesa comercial, como *antidumping*.

- Aos países de menor desenvolvimento relativo (41), a China concede tratamento preferencial para uma lista de produtos, com o objetivo de chegar a 95% das linhas tarifárias. As importações da China de tais países cresceram de US\$ 12 bi em 2004 para US\$ 28 bi em 2009.
- Em relação à transparência, a legislação chinesa é considerada complexa e opaca. Mas a China continua a adotar uma série de medidas com o objetivo de aumentar a transparência de suas políticas e práticas, incluindo legislação antimonopólios (primeira sobre concorrência), imposto de renda para empresas (tratamento não diferenciado), patentes, alteração da taxa de valor adicionado (de produtor para consumidor) e abertura de informações do governo. Foi estabelecida uma plataforma com toda a legislação existente e um ponto de consulta no Ministério do Comércio (MOFCOM).
- Diminuição de restrições sobre IDE com delegação de competência para os governos locais. A partir de 2008, todos os incentivos passaram a ser oferecidos tanto para empresas domésticas quanto estrangeiras (FIEs). A China determina, via seu Guia para Indústrias de Investimento Estrangeiro, uma lista de indústrias e regiões em que o investimento é encorajado, restringido ou proibido, sendo os demais setores listados permitidos. A China assinou 113 acordos bilaterais de proteção ao investimento e 94 acordos sobre dupla tributação.
- O regime de imposto de renda está sendo reformado para unificar as taxas referentes às empresas estrangeiras (FIEs) e domésticas, e o imposto sobre valor adicionado (VAT) está sendo modificado de base da produção para base no consumo.
- A Política Industrial é defendida como forma do governo “guiar” o desenvolvimento de certos setores, dentre os quais 10 setores de manufatura identificados em 2009 para contrabalançar a crise mundial. Empresas estatais também receberam estímulos durante a crise, bem como melhor acesso a crédito.

### **Interesses defendidos pela China na Rodada de Doha**

Desde sua acessão, a China vem exercendo papel de destaque como membro da OMC. Apesar de atuação considerada discreta nos órgãos regulares, com exceção do Comitê sobre *Antidumping*, em que defende

com vigor suas exportações, a presença chinesa se faz sentir com maior peso nos órgãos negociadores da Rodada de Doha, ciclo de novas negociações sobre o comércio iniciado em 2001. A China vem participando ativamente nas negociações e apresentando diversas propostas.

- Bens não agrícolas – Os interesses defendidos pela China são relacionados à abertura de novos mercados, não só de PDs como também dos PEDs. Defende a consolidação de todas as tarifas dos PEDs, a redução de picos tarifários (3 vezes a média das tarifas) e de escalada tarifárias (tarifas mais altas para produtos finais do que para insumos), bem como a conversão de tarifas específicas (US\$ ou Euros/unidade), fatores que são considerados pela China como entraves ao comércio internacional. A China propôs uma fórmula própria para a redução da tarifas, variante da fórmula suíça, mas com coeficiente específico para reduzir picos tarifários. Defende também flexibilidades para os PEDs e tratamento para os países de acessão recente (RAMs), dentro dos quais se inclui. A China apoiou a proposta ABI (Argentina, Brasil e Índia) de fórmula com coeficientes múltiplos dependendo da média das tarifas de cada membro.
- Agricultura – A China foi um dos membros fundadores do G-20, grupo de países com fortes interesses na reforma da agricultura dos PDs, e que se transformou em interlocutor privilegiado nas negociações agrícolas da Rodada ao se contrapor às propostas pouco satisfatórias da UE e dos EUA com relação a acesso a mercados e reduções dos apoios agrícolas. Defende posições ofensivas contra os PDs, mas flexibilidade para os PEDs, dentre as quais para os países de acessão recente.
- Serviços – A China defende maior abertura aos mercados, não só via compromissos específicos por segmentos, mas também com a redução ou eliminação das exceções à cláusula de não discriminação entre países, prevista no Acordo de Serviços como temporária. A China também propõe a extensão dos compromissos em Modo 4 – de movimento de pessoas para a prestação de serviços, ponto defendido pela Índia e Brasil e grande número de PEDs, e que se baseia na possibilidade de imigração temporária de mão de obra especializada e mais competitiva para os PDs, mas que encontra forte resistência de tais países, sempre com problemas de imigração ilegal.

- Acordos regionais de comércio (RTAs) – A China defende proposta em favor de regras mais claras para a formação de acordos regionais, bem como a definição de velhos conceitos que ainda não foram definidos, como para o significado da parte do comércio que deve ser integrada em cada acordo, do prazo para a formação do acordo e o significado das restrições ao comércio que devem ser desmanteladas entre as partes. Posicionou-se contra qualquer tentativa, como proposto pelos países ACP (África, Caribe e Pacífico), de se criar uma nova categoria de PEDs em processo de integração com os PDs, afirmando que outra classificação além dos PMDRs, já prevista na OMC, seria não autorizada na OMC, economicamente não factível e politicamente arriscada. Declara seu apoio à Cláusula de Habilitação para os PEDs, especificamente criada para dar flexibilidade ao processo de integração entre eles.
- *Antidumping* – Como país que se converteu em alvo preferido de medidas *antidumping* de PDs e também de PEDs, a China é grande defensora de alterações do Acordo de forma a torná-lo mais previsível e menos aberto a formas discricionárias de aplicação. Propõe esclarecimento e aperfeiçoamento em vários conceitos existentes nesse Acordo, que tem por objetivo determinar um direito contra práticas de se exportar bens com preços abaixo dos preços praticados no país exportador. Tais conceitos são: produto sob investigação; proporção da indústria que deve apoiar a abertura de investigação; situações particulares de mercado para uso de regras especiais; construção de valor normal (preço de comparação no mercado doméstico); construção do preço de exportação; determinação de dano; causalidade entre *dumping* e dano; ameaça de dano; proibição de zerar margens negativas ao invés de deduzi-las da soma no cálculo da média do valor de *dumping* (*zeroing*) como defendido pelos EUA; tratamento de partes afiliadas; acordos de preço para o encerramento da investigação; revisões de medidas; conceito de economias de mercado; tratamento especial e diferenciado; aplicação do menor entre as margens de *dumping* e de dano; e prazo para o fim da medida.
- Facilitação de comércio – A China tem trabalhado ativamente nas negociações de um acordo com objetivo de tornar as medidas praticadas pelas autoridades aduaneiras menos pesadas e

discricionárias. Tais medidas estão relacionadas à liberdade de trânsito de bens entre países, à taxas aplicadas nos serviços aduaneiros e à transparência de legislações e de processos relativos ao comércio internacional.

### **A questão do câmbio e seu impacto sobre o comércio**

As discussões sobre os impactos do câmbio no comércio assumiram grande destaque no momento atual. Estimativas do valor da desvalorização do renminbi em relação ao dólar variam significativamente.

O FMI, responsável pela supervisão da política cambial de seus membros, realiza consultas periódicas, no âmbito do Artigo IV do seu tratado constitutivo sobre competitividade das moedas. O Parágrafo IV, Seção 1, Para.(iii) especifica que: “cada estado membro deverá evitar a manipulação das taxas de câmbio ou o sistema monetário internacional de forma a impedir ajustes na balança de pagamentos ou ganhar vantagem competitiva desleal sobre outros membros”.

O conceito de manipulação foi detalhado em duas decisões do FMI (1977 e 2007) sobre a vigilância da prática cambial de seus membros. O Anexo 1 da Decisão de 2007 estabelece que “a manipulação da taxa de câmbio é realizada somente por meio de políticas que tenham o propósito, e realmente afetem, o nível da taxa de câmbio”. Ainda, “que a manipulação da taxa de câmbio possa causar movimento ou prevenção de tal movimento” e que o “propósito de assegurar tal desalinhamento é aumentar as exportações líquidas”. O Fundo enfatiza que a diretriz fornecida está relacionada ao desempenho das obrigações existentes e que não estão sendo criadas novas obrigações. (IMF, *Decisions on Surveillance over Exchange Rate Policies*, 1977, 2007).

O relatório do FMI, de julho de 2010, no âmbito das Consultas do Art. IV da China, afirma que: “*Staff believe that the renminbi remains substantially below the level that is consistent with medium term fundamentals*” (IMF, Country Report 10/238, July 2010, p.19). Na época da divulgação do relatório, a diretoria do Fundo não chegou a um consenso sobre a questão, diante da forte reação do governo chinês. O relatório foi divulgado sem os números estimados pelo Secretariado, mas esses números foram vazados para a imprensa como ao redor de 25%. O fato de o FMI ter reconhecido a desvalorização da moeda chinesa não

tem consequência jurídica. Como não existe mecanismo de *enforcement* no Fundo, o máximo que pode fazer é exercer pressão política para um reajuste.

Existem várias estimativas da desvalorização da moeda chinesa. Os resultados são diferentes por causa das metodologias empregadas. Uma delas é a da taxa de câmbio de equilíbrio fundamental (FEER em inglês), que calcula o desvio da taxa de câmbio atual, da taxa que equilibra o balanço de transações correntes. A outra é baseada na teoria da paridade do poder de compra (PPP) que calcula a diferença dos preços de produtos iguais em diferentes países. Algumas dessas estimativas estão resumidas no *Report for Congress*, do CRS, de outubro de 2010:

- 12% - H. Reisen, OEDC, 12/2009.
- 25% - D. Rodrick, *Harvard University*, 12/2009.
- 30% - A. Subramanian, *Petersen Institute*, 4/2010.
- 40% (1/2010) e 24% (6/2010) - W.Cline e J. Williamson, *Petersen Institute*.
- 50% - N. Ferguson, *Harvard University*, 10/2009.

Fred Bergsten do *Peterson Institute* nos EUA é mais enfático. Citando estimativas de Cline-Williamson e de Goldstein-Lardy afirma que:

*The Chinese renminbi is undervalued by about 25% on a trade weighted average basis and by 40% against the dollar. This competitive undervaluation of the Chinese currency is a blatant form of protectionism. It subsidizes all Chinese export by the amount of the misalignment, between 25% and 40%. It equates to a tariff of like magnitude on all Chinese imports, sharply discouraging purchase from other countries.* (Bergsten, F., 2010)

Vários autores sugerem que a questão seja levada à OMC, uma vez que uma moeda desvalorizada significa um subsídio para as exportações e uma tarifa para as importações, questões que podem ser discutidas no âmbito da OMC e analisadas no seu mecanismo de solução de controvérsias. O problema é que na construção das organizações internacionais, ainda sob o padrão ouro, o tema câmbio foi deixado para o FMI e o tema comércio para a OMC. Até o momento atual, a OMC, isto é, seus membros têm se recusado a discutir tal questão.

No entanto, existem várias alternativas a serem exploradas e que estão sendo discutidas pelos especialistas na área. Duas alternativas estão abertas no próprio acordo do GATT. Essas alternativas implicam na abertura de processos de litigação no Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC, via painel e, provavelmente, consulta ao Órgão de Apelação, o que exige um longo período até a decisão do caso. As alternativas são as seguintes:

- O Artigo XV do GATT estabelece regras sobre arranjos cambiais. O Parágrafo XV.4 “as partes contratantes não deverão, por meio de ação sobre o câmbio, frustrar (*frustrate*) o propósito dos dispositivos do GATT nem, por ação de comércio, o propósito dos dispositivos dos artigos do Acordo do FMI”. O significado a ser dado à palavra frustrar é retomado na Nota Explicativa Ad Article XV, em que é esclarecido que a palavra frustrar tem a intenção de indicar, por exemplo, que quebras (*infringements*) da letra de qualquer Artigo do GATT por ação do câmbio não devem ser consideradas como uma violação se, na prática, não existe desvio apreciável dos propósitos do Artigo. Até o momento atual, na OMC, não existe experiência sobre tal artigo, uma vez que nenhum membro se dispôs, ainda, a questionar outro membro sobre seus arranjos cambiais, o que exige a abertura de um painel e o tempo necessário para seu julgamento. Além da questão de como definir o conceito de frustração de propósitos, a grande dúvida recai sobre os casos em que a OMC deve consultar o FMI antes de tomar uma decisão.
- O Artigo XXIII do GATT estabelece que, se um membro considerar que algum benefício a ele devido nos termos do Acordo do GATT esteja sendo anulado ou prejudicado, ou que qualquer objetivo do Acordo esteja sendo impedido, tal membro pode levar o caso à solução de controvérsias da OMC. Tal caso pode ser aberto por descumprimento de outro membro das obrigações previstas ou pela aplicação de qualquer medida, em conflito ou não, com os dispositivos do Acordo, desde que esteja anulando ou prejudicando os benefícios esperados (Art. XXIII.1.b). Essas duas hipóteses são conhecidas como disputa com violação ou disputa sem violação (*violation or non-violation complaint*). Na história do GATT/OMC, a grande maioria dos casos foi baseada em violações de obrigações. Já os casos de não violação foram base de apenas 21 casos, sendo 14 no

GATT e 7 na OMC. A questão levantada é de como enquadrar um caso de desvalorização cambial em um caso de não violação, uma vez que há discussão sobre se esse argumento deve ser usado apenas nos casos de negação de benefícios de concessões tarifárias não antecipadas quando na negociação da entrada da China na OMC, ou se pode ser usado também por um país com interesse em defender seu mercado contra as importações da China.

Existem, também, alternativas da alçada do próprio membro importador:

- O Acordo sobre Valoração Aduaneira estabelece regras para a valoração dos bens baseadas no valor da transação, incluindo ajustes para comissão de vendas, custo de empacotamento e transporte, e outros serviços de venda (Art.1 e 8). Caso a valoração aduaneira não puder ser feita pelo valor da transação, o valor de transação deve ser o valor de bens similares vendidos ao mesmo país de importação. Se não for possível, o Acordo permite que seja usado o valor de bens idênticos ou similares vendidos na maior quantidade agregada, no mesmo período do bem a ser valorado. Se não for possível, o valor deve ser baseado em valor computado, incluindo custos de materiais e de fabricação e lucro, bem como outros custos. Se não for possível, o valor deve ser determinado usando outros meios consistentes com os princípios e provisões do GATT. (Arts.5, 6 e 7). O Artigo 9 especifica que quando a conversão da moeda é necessária para a determinação do valor aduaneiro, a taxa de câmbio a ser usada deve ser aquela devidamente publicada pelas autoridades competentes do país da importação e deve refletir, o mais efetivamente possível, o valor corrente de tal moeda em transações comerciais em termos da moeda do país de importação. O Acordo permite, assim, diferentes métodos de cálculo do valor aduaneiro que podem ser utilizados para se valorar uma importação da China. A questão em aberto é como calcular a desvalorização cambial a ser usada para reajustar os valores dessas importações.
- O Acordo de Subsídios estabelece regras para subsídios que são considerados proibidos ou acionáveis. Por definição, é considerado subsídio: contribuição pelo governo, transferência de fundos (doações, empréstimos, participação acionária), perdão de dívidas devidas e

pagamentos via mecanismos de financiamento; ou suporte de preço ou renda. Para ser enquadrado na definição, o subsídio tem que conferir um benefício (Art.1). Os subsídios estão sujeitos às regras do Acordo se eles forem específicos, isto é, quando o governo limita o acesso a certas empresas ou indústrias (Art.2).

São considerados proibidos os subsídios vinculados ao desempenho à exportação, por legislação ou de fato, ou os subsídios vinculados ao uso de bens domésticos sobre os importados (Arts. 3 e 4). Subsídios às exportações são considerados específicos (Art.2.3). A Nota de Rodapé 4 estabelece que o critério para um subsídio ser considerado de fato é quando os fatos demonstram que a concessão do subsídio, mesmo sem ter sido feito legalmente como contingente ao desempenho exportador, é de fato ligado às exportações reais ou antecipadas ou ligadas aos ganhos com exportações.

A questão em discussão é como enquadrar uma desvalorização cambial à definição de subsídio que menciona uma transferência financeira do governo e que seja vinculado somente à exportação e não a toda a economia. O caso da desvalorização chinesa pode ser encarado como uma transferência de fundos do governo chinês aos exportadores, no momento em que troca moeda americana por moeda chinesa por um valor controlado pelo próprio governo. A ação do governo fica evidenciada pelo acúmulo de reservas.

Outra opção é considerar a desvalorização cambial como subsídio acionável. O Acordo estabelece que nenhum membro deve causar, por meio de algum subsídio, efeito adverso aos interesses de outro, isto é, dano à indústria local, anulação ou prejuízo esperados por outros membros no âmbito do GATT, especialmente, concessões tarifárias, ou ainda sério prejuízo aos interesses de outro membro (Arts. 5 e 6). A questão em discussão é a de enquadrar a desvalorização cambial na definição de subsídio acionável, que exige que este seja específico a um grupo de empresas ou indústrias. Novamente, o subsídio pode ser pensado como sendo concedido apenas às empresas que exportam.

- O Acordo *Antidumping* estabelece regras de defesa comercial contra produtos exportados por um país quando seus preços estão abaixo do valor normal praticado no país de exportação quando destinado ao consumo desse país. Tal prática é considerada desleal e sujeita a direitos *antidumping*, quando for comprovada a existência de dano

à indústria local e a existência do elo causal (Arts. 1 a 4). O Art. 2.4 estabelece regras para a comparação dos preços de exportação e do valor normal. Quando a conversão de moedas é requerida, o Art. 2.4.1 determina que a conversão deve ser feita no dia da venda. Flutuações devem ser ignoradas pela autoridade que deve permitir ajustes de preço das exportações que reflitam movimentos sustentáveis da moeda no período da investigação. No caso da China, que pratica câmbio ligado ao dólar, a desvalorização cambial acabará refletida na margem de *dumping*, o que explica porque o direito *antidumping* é utilizado com frequência contra exportações chinesas. No entanto, com a magnitude da desvalorização e sua prática por longo período, aliada aos custos reduzidos de mão de obra chinesa, os importadores passaram a considerar que tal instrumento já deixou de ser eficiente.

O efeito da desvalorização também afeta as regras de circunvenção adotadas por alguns países, inclusive o Brasil. Tais regras estabelecem que países que tenham recebido direitos *antidumping* contra suas exportações não podem desviar esses fluxos via terceiros países. As regras de anticircunvenção utilizam um valor adicionado mínimo (ex. 25%) a ser agregado nesse terceiro país para dar nova origem ao bem, que então poderá ser importado sem direitos *antidumping* pelo país de destino final.

As opções de valoração aduaneira, subsídios proibidos ou antissubsídios, bem como *antidumping*, fazem parte dos acordos da OMC e estão disponíveis para serem utilizadas pelas autoridades de seus membros. Nesses casos, se a China considerar que as regras não foram cumpridas por não aceitarem o enquadramento de desvalorizações cambiais, como desvios ao comércio, caberá ao governo chinês levar o caso ao mecanismo de solução de controvérsias.

- Salvaguardas transitórias para produtos específicos estão previstas no Protocolo de Acesso da China à OMC. Nos casos em que produtos chineses estão sendo importados em quantidades crescentes ou em condições que possam causar ou ameaçar causar ruptura do mercado (*market disruption*) dos produtores domésticos de produtos similares ou diretamente competitivos, o membro afetado pode pedir consultas com vistas a uma solução satisfatória, incluindo aplicação de medidas no âmbito do Acordo de Salvaguardas. Tais

medidas podem incluir elevação de tarifas ou estabelecimento de quotas.

A ruptura de mercado deve existir quando importações de um artigo similar ou diretamente competitivo com artigos produzidos pela indústria doméstica estão crescendo rapidamente, de forma absoluta ou relativa, de modo a ser causa de dano material ou ameaça de dano à indústria doméstica. A determinação de existência de ruptura deve considerar fatores objetivos, como volume da importação e efeitos da importação sobre preço e a indústria doméstica.

A aplicação dessas salvaguardas deve terminar 12 anos após a acessão da China à OMC, isto é, em dezembro de 2013. Apesar de previsto no Protocolo de Acessão, esse instrumento só foi utilizado quatro vezes: Índia (2), Turquia e EUA. Esse uso limitado pode ser explicado pela postura de confronto da China diante do membro utilizador. No entanto, é um instrumento que faz parte da OMC e foi aceito por todos os seus membros, inclusive pela China.

Apesar de, até o momento, apenas quatro países terem utilizado esse instrumento contra importações chinesas, diante da reação do próprio governo chinês, ele consta do Protocolo de Adesão e foi acordado por todos, inclusive pela China. O forte crescimento das importações chinesas no Brasil e o evidente efeito de desindustrialização em determinados setores industriais justificam seu uso pelo Brasil.

- Regras de origem são instrumentos básicos de identificação do país de produção de um bem. O Acordo de Regras de Origem da OMC estabelece que a origem do bem deve ser o país onde o bem sofreu sua última transformação substancial. Os critérios são: salto tarifário, valor adicionado ou descrição técnica. Existem dois tipos de regras de origem: preferenciais – negociadas pelas partes de um acordo regional ou bilateral para a concessão das tarifas preferenciais; e não preferenciais – negociadas multilateralmente para serem usadas como base para a aplicação de tarifas e instrumentos de defesa comercial. Diversos países já possuem regras não preferenciais e a OMC vem procurando harmonizar os regimes de regras de origem via negociações. Os países diferem na utilização dos critérios de origem: alguns como os EUA e Japão usam o critério de salto tarifário. Já a

União Europeia e o Mercosul preferem valor adicionado. A questão da desvalorização das moedas impacta diretamente a determinação da origem de um bem no caso do uso do critério de valor adicionado tanto para regras de origem preferencias, quanto para as não preferencias. Ajustes podem ser usados na fórmula com a escolha de cálculo baseado no valor importado ou no valor adicionado localmente.

Em síntese, apesar da OMC e seus membros, até o momento, terem se recusado a discutir o tema dos efeitos do câmbio no comércio, tanto o texto do GATT quando o dos acordos da OMC dispõem de diversos instrumentos que podem ser levantados pelos membros afetados pela atual guerra cambial.

### **O comércio internacional entre China e Brasil**

A evolução das relações comerciais entre Brasil e China tem apresentado crescimento significativo. Em 2000, as exportações do Brasil para a China chegavam a US\$ 1,1 bilhão e quase 2% do total das exportações do Brasil. Em 2009, tais exportações atingiam US\$ 20,2 bilhões e 13% do total. No primeiro semestre de 2010, chegaram a US\$ 13,5 bilhões. Do lado das importações, em 2000, o Brasil importou US\$ 1,2 bilhão, representando 2% do total. Já em 2009, esse valor chegou a US\$ 15,9 bilhões e 12% do total. No primeiro semestre de 2010, atingiram US\$ 10,8 bilhões. Durante 7 desses 10 anos, o saldo foi positivo para o Brasil, mas apresentou déficits em 2007 e 2008, voltando a ser positivo em 2009, ano de forte contração do comércio internacional.

Os dados do comércio Brasil e China estão sendo acompanhados, em detalhes, pelo Observatório Brasil – China da CNI (2009 e 2010). Alguns pontos merecem destaque:

#### **- Exportações do Brasil para a China**

A composição da pauta de exportação brasileira para a China vem se concentrando em produtos básicos. Em 2000, os produtos básicos representavam 68% da pauta e em 2009 chegaram a 77%. Em 2009, os capítulos mais relevantes foram minérios (36%), oleaginosas (31%) e combustíveis minerais (7%), que juntos responderam por 74% das

exportações brasileiras. Outros itens foram: pasta de madeira (5%), ferro e aço (5%). Tal pauta é semelhante ao ano de 2008, acrescido do item óleos e gorduras (5%).

A participação das exportações do Brasil nas importações da China vem crescendo desde 2005. Em 2005, era de 1,5% e em 2009 atingiu 2,8%. A participação de alguns capítulos tem representação significativa no total das importações chinesas, como fumo (46%), oleaginosas (35%), preparação de hortícolas e frutas (21%), minérios (19%) e pasta de madeira e celulose (12%).

#### - Importações do Brasil provenientes da China

Do lado das importações brasileiras originadas na China, em 2009, a participação de manufaturados apresentou aumento, atingindo 98% contra 91% em 2000. Apesar da desaceleração do comércio em 2009, os capítulos mais relevantes da pauta foram: máquinas e aparelhos elétricos (33%), caldeiras e máquinas mecânicas (20%) e químicos orgânicos (7%).

As importações apresentam tendência de diversificação. Os produtos que mais cresceram nos últimos 7 anos, com altas taxas anuais de crescimento no período de 2003 a 2009 foram: tecidos de malha (205%), ferro e aço (81%), cerâmicos (77%), veículos e tratores (64%), móveis (62%), máquinas mecânicas (57%), plásticos (56%), obras de ferro e aço (57%), vestuário (50%) e borracha (58%).

#### - Concorrência entre Brasil e China nos mercados dos EUA, Argentina e México

Outros dados interessantes apresentados no Observatório Brasil China da CNI dizem respeito à crescente presença chinesa nos mercados dos EUA, Argentina e México. A participação das exportações chinesas no mercado dos EUA atingiu 19% das compras totais americanas, contra 16% em 2008, e 9% em 2001, retomando trajetória de crescimento desde 2001, com exceção de 2008. A participação do Brasil na pauta de importações dos EUA cresceu de 1,27% em 2001 para 1,45% em 2008, mas caiu para 1,29% em 2009. Pode ser observada queda da participação brasileira e crescimento da chinesa em produtos siderúrgicos, aeronaves e calçados.

A participação das exportações chinesas no mercado da Argentina cresceu de 25,7% em 2001 para 30,5% em 2009, atingindo seu pico em 2005 com 36,4%. A participação do Brasil cresceu de 5,3% em 2001 para 12,4% em 2009. Observa-se crescimento de produtos chineses e queda dos brasileiros em produtos químicos inorgânicos e eletroeletrônicos, bem como calçados, algodão e fibras sintéticas.

A participação das exportações chinesas no mercado do México cresceu de 2,3% em 2001 para 13,7% em 2009. A participação do Brasil ficou estável, com 1,2% em 2001 e 1,5% em 2009. Pode ser observada perda de participação do Brasil no setor de automóveis e crescimento da China.

### *Os instrumentos da política de comércio externo entre Brasil e China*

Diante da evolução do comércio entre Brasil e China, a questão que deve ser levantada é de como o quadro regulatório da OMC e os instrumentos de comércio ali previstos podem ser usados pelo Brasil, não só para ampliar a participação de seus produtos no mercado chinês, mas também defender o mercado brasileiro de práticas de exportações chinesas, consideradas inconsistentes com os acordos negociados.

#### - Exportações

Do lado das exportações brasileiras, apesar das tarifas consolidadas e aplicadas da China estarem próximas e a média tarifária estar em torno de 15% para produtos agrícolas e 9,5% para produtos não agrícolas, alguns produtos de interesse do Brasil ainda têm tarifas elevadas, como alimentos preparados, óleos, têxteis e calçados e equipamentos de transporte. Novas reduções tarifárias só serão possíveis com o final da Rodada de Doha.

O tema mais relevante é a discussão de medidas técnicas e fitossanitárias que estão sendo impostas pela China contra importações de diversos membros da OMC e que não estão em conformidade com as regras multilaterais.

#### - Importações e medidas de defesa comercial

Do lado das importações de produtos chineses, os instrumentos mais utilizados são os relativos à defesa comercial. Tais instrumentos, regulados pela OMC, compreendem medidas *antidumping*, medidas compensatórias

e salvaguardas. Medidas *antidumping* podem ser utilizadas quando importações chegam ao país com preços abaixo do valor normal de venda no mercado doméstico do país exportador. Medidas compensatórias podem ser usadas contra importações subsidiadas pelos governos do país exportador. Em ambos os casos, o país aplicador da medida precisa comprovar dano à indústria local. A maioria dos países prefere aplicar medidas *antidumping* porque elas atingem diretamente as indústria ou empresas exportadoras nos seus respectivos países produtores ou exportadores. Já medidas compensatórias são dirigidas contra os governos responsáveis pelo subsídio, o que pode tornar sua aplicação em uma questão política de difícil solução.

Segundo dados do MDIC, no Brasil, do total de 136 processos de investigação *antidumping* por produtos, abertos pelo DECON/MDIC até julho de 2010, 35% dos casos se referem às importações provenientes da China. Dos casos investigados, 27 terminaram com imposição de direito, 10 foram concluídos sem imposição de direitos, 10 continuam sob investigação (3 revisões) e 26 casos permanecem com direito em vigor.

Os produtos afetados com direitos *antidumping* são: imã de ferrite, carbonato de bário, magnésio em pó, magnésio metálico, garrafa térmica, cadeado, ventilador de mesa, ferro de passar, talhas manuais, chapas de alumínio, armação de óculos, pedivelas para bicicletas, brocas de encaixe, escovas de cabelo, alto falantes, PVC, lápis de mina, glifosato, eletrodos de grafite, fios de viscose, fibras de viscose, pneus de carga, pneus de automóveis, calçados, seringas descartáveis e alho.

Os produtos sob investigação são: canetas esferográficas, cobertores, imãs de ferrite, carbonato de bário, magnésio em pó, objetos de mesa de vidro, malhas de viscose, rebitadores manuais, vidros planos e garrafas térmicas.

Dos produtos com imposição de direitos *antidumping* ou sob investigação, a grande maioria representa produtos específicos, de restrito efeito econômico nas cadeias produtivas. Efeitos mais significativos no desempenho setorial podem ocorrer na indústria de calçados, de têxtil, de química, de plásticos e de fertilizantes. Uma questão a ser analisada é saber se o Brasil aplica mais ou menos instrumentos de defesa comercial que outros membros da OMC.

Como já examinado, pelas estatísticas do Banco Mundial, no período de 1980 a 2010, o número de investigações e direitos adotados contra a

China somou 820. Desses, os EUA lideram com 157, a Índia com 133, a UE com 130, a Turquia com 76, a Argentina com 69, o México com 51 e o Brasil, em sétimo lugar, com 47. Os dados indicam que o Brasil utiliza relativamente pouco esse instrumento de defesa comercial.

O Brasil já se utilizou de outro instrumento de defesa comercial contra a China, o relativo a salvaguardas, como previsto no Acordo sobre Salvaguardas da OMC. Por esse instrumento, em casos de surtos de importação que estejam causando sério prejuízo à indústria doméstica, o Acordo prevê o aumento de tarifas ou a imposição de quotas, por um período suficiente de tempo para a reorganização da indústria afetada, sobre todos os países exportadores. Apesar de pouco utilizado pelo Brasil, o instrumento de salvaguarda foi bem explorado no caso do setor de brinquedos.

### *Os impactos do câmbio para o Brasil*

O mais sério problema a ser enfrentado pelo Brasil em relação à China está relacionado ao câmbio. Partindo-se de estimativas de que o câmbio chinês está desvalorizado em relação ao dólar em torno de 25% (*Peterson Institute, 2010*), e que o real está valorizado em relação ao dólar em 15% (*Peterson Institute, 2010*), o diferencial do câmbio se eleva a 40%. Com esse valor, estamos diante de um cenário preocupante: as exportações brasileiras para o mercado chinês acabam sendo afetadas na sua competitividade quando comparadas com os demais exportadores, o que em parte explica a concentração da pauta brasileira e, de outro lado, nenhum instrumento de defesa previsto pela OMC pode ser usado eficazmente, porque os fluxos de comércio e os valores das medidas de *antidumping*, medidas compensatórias e salvaguardas não podem ser ajustadas.

No caso do Brasil, e diante da séria ameaça causada pela longa desvalorização cambial chinesa, os empresários podem discutir com as autoridades brasileiras todas as opções de defesa compatíveis com as regras da OMC: i) elevação de tarifas até os tetos consolidados; ii) aplicação de direitos *antidumping* provisórios que podem ser aplicados em 3 meses e depois confirmados quando do término das investigações; iii) exigência de conformidade com normas e padrões técnicos e fitossanitários no mesmo nível de exigência que os aplicados à indústria nacional; e iv) aplicação de métodos de correção da valoração aduaneira, uma vez que o valor da

transação obtido via fatura não pode ser considerado valor realmente pago pelo bem.

Com o agravamento do problema cambial, e diante da dificuldade política do FMI em lidar com a questão, o Brasil pode optar pela utilização do mecanismo da salvaguarda transitória incluído no Protocolo de Acessão da China à OMC. O prazo para seu uso termina em 2013.

Uma alternativa a ser explorada, no âmbito da legislação brasileira, é o Decreto 4732 de 10/06/2003, que define as funções da Camex. Dentre elas, compete à Camex (Art. 2-XIV) “fixar as alíquotas do imposto de importação”, atendidas as condições estabelecidas na Lei 3244 de 14/08/1957. Ora, essa Lei, assinada pelo Presidente Kubitschek, determina que “a alíquota de um produto poderá ser alterada dentro dos limites máximos do respectivo capítulo” (Art 3-e), quando relativa a produto de “país que desvalorizar sua moeda ou conceder subsídio à exportação de forma a frustrar os objetivos da tarifa”. Esse instrumento permite assim a elevação da tarifa e está dentro da competência da própria Camex.

### **Conclusões**

A entrada da China na OMC, bem como sua atuação como membro pleno da organização, já demonstram o impacto desse país no principal foro de negociações e supervisão das regras do comércio internacional. Após um longo e difícil processo de acessão que trouxe impactos profundos para a sua economia interna, a partir da transformação de um regime planificado para um regime de mercado, a China passou a utilizar todas as regras da OMC para conquistar mercados no exterior e atrair investimentos para reforçar sua economia interna. Mais importante ainda, a China tem buscado usar as regras estabelecidas para estabilizar as relações com o resto do mundo de forma a impedir que seja tratada de forma discriminada.

Torna-se evidente que a China, ao longo dos anos, vem ocupando espaço cada vez mais abrangente em todos os foros da OMC. No entanto, é pouco clara a razão que está levando a China a desconstruir o mesmo sistema de comércio que foi fundamental para seu desenvolvimento.

Com relação ao comércio bilateral Brasil – China existe um quadro de desequilíbrio persistente entre a magnitude e a composição das pautas do comércio entre os dois países. Ao mesmo tempo em que o Brasil vem

concentrando suas exportações em produtos de menor valor agregado, a China vem diversificando suas exportações e ganhando mercados em parcela significativa dos setores de maior valor agregado.

A questão que se coloca é a de como a OMC e as regras do comércio internacional, negociadas multilateralmente, podem ser utilizadas para sanar tal desequilíbrio. O único instrumento utilizado com certa frequência é o de defesa comercial – o *antidumping*. Mesmo assim, perto de outros membros da OMC, o Brasil tem usado tal instrumento contra a China de forma contida, quando comparado com outros membros da organização. Na verdade, mesmo os instrumentos de defesa, que são baseados em valores de fluxos de comércio e porcentagens, acabam sendo distorcidos pela questão do persistente desequilíbrio cambial. Sendo assim, cabe ao Brasil analisar outros instrumentos de defesa comercial existentes na OMC.

Este é o grande dilema a ser enfrentado pelo Brasil ao definir sua política em relação à China. O grande desafio será de definir uma política que busque encontrar equilíbrio entre oportunidades e custos. Do lado das exportações brasileiras para a China, estaremos enfrentando a perda de um mercado de grandes proporções, por falta de competitividade. Do lado das importações chinesas, a entrada descontrolada de uma gama alargada de produtos pode significar a desindustrialização do parque produtivo já instalado e o aumento do desemprego de uma mão de obra já qualificada.

Mas o problema de enfrentar a China não é só do Brasil. Os EUA, ao selecionarem uma política de expansão monetária para sair da fase de recessão atual, também partiram para uma política de desvalorização cambial como forma de alavancarem suas exportações e diminuir seu déficit em relação a China. O problema é que tal política agrava o impacto do câmbio no comércio de muitos outros países.

O que os membros da OMC e do FMI têm se recusado a admitir é que o quadro de guerra cambial entre China e EUA está minando os alicerces de todo o quadro regulatório do comércio internacional, baseado em fluxos de comércio convertidos em dólares, tarifas e medidas de defesa calculadas em porcentagens.

A questão cambial não pode ser apenas discutida nas reuniões a portas fechadas do FMI, mas deve ser analisada seriamente na própria OMC, uma vez que impacta diretamente todo o comércio internacional. Ou os efeitos dos desequilíbrios do câmbio são equacionados na OMC, ou as guerras cambiais acabarão por se converter em guerras comerciais, que terminarão

por abalar todo o sistema multilateral do comércio. A guerra cambial entre China e EUA vem afetando o balanço de interesses de muitos outros membros, que não poderão assistir impassíveis, por muito mais tempo, o desenrolar dos acontecimentos.

Com ou sem decisões sobre políticas cambiais no âmbito do FMI ou do G-20, no mundo atual de câmbios flutuantes, é tempo da OMC iniciar as discussões sobre os efeitos do câmbio nas regras do comércio, no âmbito de um novo acordo multilateral, o *Agreement on Trade Related Aspects on Exchange Rates* – TRER. Uma possível solução seria a negociação de um tipo de serpente cambial, em que a moeda de referência do comércio seria calculada sobre uma cesta de moedas dos principais parceiros internacionais, ponderada por seus pesos no comércio mundial. A partir desse valor seria estabelecida uma banda de variações positiva e negativa. Flutuações do câmbio fora dessa banda implicariam na autorização da OMC para que os países afetados reajustassem os fluxos de comércio que são a base da aplicação das regras da organização.

Diante das dificuldades enfrentadas para se concluir a Rodada de Doha no âmbito da OMC, e diante do agravamento do quadro de guerra cambial sem uma solução a curto e médio prazo, pode-se indagar se será possível concluir a Rodada sem a negociação de algum mecanismo de neutralização dos efeitos do câmbio no comércio.

### **Referências Bibliográficas**

WTO, 2001, Protocol on the Accession of China (WT/MIN(01)/3).

WTO, 2002 – 2005, Proposals from China to the Doha Round of Negotiations.

WTO, 2010, Trade Policy Review – China (WT/TPR/S/230).

World Bank, 2004 – China and the WTO.

IMF, Country Report 10/238, People’s Republic of China: 2010 Article IV Consultation, Staff Report, July 2010.

Abbott, F. China in the World Trading System, Kluwer, 1998.

Bergsten, F. Correcting the Chinese exchange rate: an action plan, US – Sino Currency Dispute: new insights from Economics, Policy and Law, edited by Simon Evenett, Vox EU Publication, April 2010.

Cass, D., Williams, B., Barker, G., – China and the World Trading System, Cambridge, 2003.

CRS, Report for Congress, Morrison, W., Labonte, M., China's Currency: an analysis of the economic issues, 1/10/2010.

CNI, Observatório Brasil – China, 2010, Ano 3, Número 1, Outubro/Dezembro 2009 e Ano 3 Número 2, Janeiro/Março 2010.

Evenett, S., 2010. US – Sino Currency Dispute: new insights from Economics, Policy and Law, Vox EU Publication, April 2010.

Peterson Institute, Policy Brief 10 – 2, Cline, W; Williamson, J., 2010 - Notes on Equilibrium Exchange Rates: January 2010.

Thorstensen, V. A China como líder das exportações mundiais e membro da OMC, VII Forum de Economia da FGV-SP, incluído no site do Forum, 2010.







<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>