BIBLIOTECA DO CIDADÃO

O LIVRO NA RUA®

Série Diplomacia ao alcance de todos



21

COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL

Coleção Divulgação – **INCENTIVO À LEITURA - Distribuição gratuita**

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

THESAURUS Editora

© Thesaurus Editora – 2009

O autor

Amado Luiz Cervo – Professor emérito da Universidade de Brasília e Pesquisador Sênior do CNPq. Atua na área de relações internacionais e política exterior do Brasil. Seus livros e artigos investigam a história da política exterior e a formação de conceitos brasileiros de relações internacionais, bem como as relações internacionais do Cone Sul e da América Latina, além de publicações sobre relações bilaterais. Informações completas na Plataforma Lattes do CNPq (http://www.cnpq.br/).

Revisão: Fundação Alexandre Gusmão - FUNAG

Arte, impressão e acabamento:
Thesaurus Editora de Brasília
SIG Quadra 8 Lote 2356, Brasília – DF – 70610-480 – Tel: (61) 3344-3738
Fax: (61) 3344-2353 ou End. eletrônico: editor@thesaurus.com.br

Editores: Jeronimo Moscardo e Victor Alegria

Os direitos autorais da presente obra estão liberados para sua difusão desde que sem fins comerciais e com citação da fonte. **THESAURUS EDITORA DE BRASÍLIA LTDA.**
SIG Quadra 8, lote 2356 – CEP 70610-480 - Brasília, DF. Fone: (61) 3344-3738 – Fax: (61) 3344-2353 *End. Eletrônico: editor@thesaurus.com.br *Página na Internet: www.thesaurus.com.br – Composto e impresso no Brasil – *Printed in Brazil*

COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO

Economistas da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), Raúl Prebisch e Celso Furtado, entre outros, elaboraram nos anos 1950 o conceito "modelo substitutivo de importações", categoria analítica à qual o pensamento econômico brasileiro recorre até nossos dias. Historiadores das relações internacionais do Brasil inventaram, contudo, outra categoria, que melhor lhes convém para conferir inteligibilidade à História do Brasil.

Notáveis homens de Estado, propulsores à sua época do processo de desenvolvimento para nova etapa, não cogitavam em substituir importações: coube a Vargas romper com a economia da agroexportação e de-

sencadear a industrialização do país, a Kubitschek espalhar fábricas de bens de consumo, a Geisel prover insumos básicos, empreendimentos e tecnologias avançadas, a Lula internacionalizar a economia nacional. Não se trata, para tais dirigentes, de substituir importações, mas de fazer avançar o processo de desenvolvimento, sendo a substituição de importações uma derivação necessária dele.

Modelo substitutivo de exportações

A diplomacia brasileira há décadas levantou a bandeira da substituição de exportações, sem o que o processo de desenvolvimento estagnar-se-ia em sua gênese. O comércio internacional tendia, com efeito, a manter dois mundos diferenciados: países avançados, importadores de matérias primas e exportadores de manufaturados, e países em desenvolvimento, importadores de manufaturados e exportadores de matérias pri-

mas. O esquema desse comércio assimétrico condiciona os níveis de renda e bem estar de empresários e assalariados e, enquanto não for superado, prolonga desigualdades entre as nações.

Por tal razão, a política de comércio exterior voltou-se, já nos anos 1960, para o objetivo de substituir exportações. Esse traço do pensamento diplomático contribuiu para a formação nacional e programava-se dessa forma: captar no norte fatores de desenvolvimento, como capitais, empreendimentos e tecnologia, processá-los e repassá-los ao sul, destino principal dos manufaturados durante décadas. A geografia separa, pois, o mundo indutor do mundo sustentador do processo de desenvolvimento.

O comércio exterior, por certo, não exaure suas funções nesse esquema simplificado. Disso tinham consciência os responsáveis pelos ministérios econômicos, como o expoente do desenvolvimentismo, Delfim

Neto. Outros desafios antepunham-se: dosar o protecionismo do sistema produtivo nacional para evitar a baixa produtividade e equilibrar o balanço de pagamentos para manter a solvência internacional do país.

O liberalismo e suas ciladas

Via de regra, o liberalismo convém às nações cujas estruturas econômicas situam-se em fase mais avançada que outras e o protecionismo às nações que necessitam superar assimetrias estruturais. Economistas e dirigentes do primeiro grupo pregam o liberalismo como fórmula de superação do atraso econômico e frequentemente iludem seus pares nos países em desenvolvimento. Mas as nações avançadas não se recusam a recorrer ao protecionismo para favorecer, sejam setores obsoletos, como os Estados Unidos e sua indústria siderúrgica, sejam setores estratégicos, como Europa e Esta-

dos Unidos e sua agricultura ou tecnologias sensíveis.

Os governos dispõem de diversos mecanismos de proteção de seus mercados, além das tarifas alfandegárias: proibições, quotas, subsídios à produção, políticas cambiais, entraves burocráticos, medidas sanitárias, anti-*dumping*, retaliações, recurso à arbitragem etc. Esse arsenal serve ao controle do liberalismo e prejudica, frequentemente, as exportações de manufaturados e do agronegócio brasileiros.

Desde os anos 1970, o neoliberalismo – uma propensão *à outrance* do liberalismo – estabelece o mercado como regulador exclusivo da economia e do sistema financeiro, nacional e internacional. Porque influiu nos regimes internacionais e nas regulações nacionais, provocou a crise econômica e social na América Latina por volta de 2000 e a crise financeira dos países ricos em 2008-2009. Assistiu-se, então, ao restabe-

lecimento do papel do Estado e da política em todo o mundo.

O liberalismo e seus benefícios

Por outro lado, o excesso de proteção às atividades econômicas desestimula a competitividade das empresas, que se acomodam à sombra das tarifas.

O maior tesouro de que dispõe um país é seu próprio mercado. Convém tratá-lo com respeito. Os governos de todo o mundo, ensinou-nos Vargas, orientam-se por interesses econômicos nacionais, com elevado grau de egoísmo. Dosar abertura e proteção requer habilidade de estrategista com visão conveniente e adequada do interesse nacional, com cálculo de ganhos e riscos.

Citamos três benefícios do liberalismo do comércio internacional para a economia brasileira: a) induz a elevação do sistema produtivo interno, industrial, agrícola e de

serviços, ao nível de competitividade global; b) abre mercados às exportações, o que convém a um sistema produtivo complexo e diversificado; c) enfim, quando apresenta superávits na balança, o comércio exterior provê o país de reservas de divisas com que enfrentar os desafios do balanço de pagamentos, especialmente os serviços da dívida externa, elevar a capacidade de atração de investimentos diretos, usar excedentes para investimentos internos e secundar, além disso, projetos de cooperação com parceiros escolhidos.

O sentido dos fluxos de comércio

A relação do comércio exterior com o Produto Interno Bruto (PIB) dos países corresponde a um indicador aleatório. Alguns países de sistema produtivo diversificado, como França e Japão, e outros de sistema produtivo não diversificado, como o Chile,

mantêm muito elevada essa relação. Grande comércio exterior relativamente ao PIB representa fator de robustez econômica, quando associado a grande capacidade interna de consumo. O princípio desvenda a fragilidade de economias dependentes de exportação de um ou poucos produtos primários, como Venezuela e Bolívia. Mas as crises do capitalismo expõem a vulnerabilidade de economias exportadoras. Fazendo o balanço dessas e de outras hipóteses, percebe-se que grande mercado interno segue sendo um bem precioso, duplicado quando a ele se soma elevado volume relativo de exportações diversificadas. Fraca no segundo quesito, a economia brasileira exibe bem o primeiro.

Ao lado da relação entre comércio exterior e PIB, também importa a pauta das exportações. Exportar majoritariamente produtos primários caracteriza sociedades atrasadas. O valor agregado a produtos manufaturados ou de alta tecnologia contribui

para remunerar melhor o emprego e o capital e elevar o nível de bem estar das respectivas sociedades. Diz-se, por isso, que o comércio exterior é uma alavanca do desenvolvimento social.

Dados do IBGE indicam que o valor do comércio exterior do Brasil situa-se abaixo de 3 bilhões de dólares entre 1947 e 1967, com pequenas oscilações. Em razão da diversificação do sistema produtivo nacional, ascende para 3,7 bilhões em 1968; 12,4 em 1973; 40 em 1980. A crise da dívida externa e a recessão econômica obstruem a continuidade dessa tendência de alta até 1990, quando o comércio exterior alcança apenas 51,7 bilhões. Por outro lado, em 1967, o Terceiro Mundo absorvia 12,8% das exportações brasileiras, mas em 1981 absorvia 51,7 das exportações de manufaturados, que já empatavam com as exportações primárias. Durante esse longo período, decai o peso do café, diversificam-se pauta

e destino das exportações e consolida-se o modelo substitutivo de exportações como nova estratégia de desenvolvimento.

O modelo substitutivo de exportações, voltado para exportações de excedentes industriais, promoveu impulso decisivo ao processo de desenvolvimento brasileiro rumo à sua maturidade. Segundo Heloisa Conceição Machado da Silva, compõe-se de quatro variáveis: a) como ingrediente político, o pensamento cepalino da deterioração dos termos de troca entre norte e sul e da promoção de exportações com valor agregado; b) como condição de viabilidade, a expansão do comércio internacional desde a reconstrução da Europa; c) o deslocamento da produção de bens com tecnologias médias dos países avançados aos países em desenvolvimento, que incluem aos poucos os bens de tecnologias avançadas em sua pauta; d) o apoio das empresas multinacionais sediadas no Brasil a esta nova política de comércio.

Comércio exterior e globalização

A partir de 1990, duas décadas de globalização acelerada modificaram o comércio exterior do Brasil. A abertura do mercado interno, feita por meio de abrupta queda tarifária, ao estilo neoliberal (de 52% para 14% em média entre 1988 e 1993), conduziu à reversão, em 1995, da tendência histórica dos saldos positivos da balança comercial. Foram seis anos seguidos de déficit, que somou 24,3 bilhões de dólares.

Em compensação, moderniza-se e diversifica-se o parque industrial. O governo empenha-se em obter, nas negociações comerciais (Gatt-OMC), maior liberalização do comércio internacional e se nega a firmar certos acordos regionais, como a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), ou bilaterais, como os Tratados de Livre Comércio, quando receia que ponham em risco a vocação industrial do país.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em 2007 exportações e importações somavam 281,3 bilhões de dólares; 371,1 em 2008, sete vezes o comércio de 1990. Os bens industrializados compõem em 2008 60,5% das exportações, que já estão a cargo de mais de vinte mil empresas. Bons saldos positivos são registrados desde 2002, com o pico de 46,4 bilhões de dólares em 2006.

Dois desafios persistem, contudo. Por um lado, elevar a baixa relação exportação/PIB, em torno de 20%, e a baixa relação exportações brasileiras/exportações mundiais, apenas 1,16% em 2007. Por outro, diminuir o peso relativo das *commodities* nas exportações brasileiras, particularmente para a China, que as absorve, processa e reexporta sob a forma de produtos industrializados, com seu benéfico valor agregado.

Para saber mais

SILVA, Heloisa Conceição Machado da. *Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

ABREU, Marcelo de Paiva. *Comércio exterior: interesses do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CERVO, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: EdUnB, 2008.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

A Fundação Alexandre de Gusmão realiza atividades culturais e pedagógicas, além de estudos e pesquisas no campo das relações internacionais e da política externa brasileira, promovendo e divulgando reflexões sobre o cenário internacional e o Brasil no mundo.

www.funag.gov.br