

O COMÉRCIO EXTERIOR E OS INTERESSES DO BRASIL

FERNANDO ROBERTO DE FREITAS ALMEIDA

Formado em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Histoire et Civilization pela Université de Nancy. Mestre em História pela Uerj e doutor em História Política pela mesma instituição. Professor do curso de Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (UFF).

E-mail: freitasalmeida03@yahoo.com.br

RESUMO

O comércio exterior sempre foi usado pelos governos brasileiros para a obtenção de recursos ausentes na produção interna e, à medida que avançou o processo de industrialização, houve a necessidade de proteção à empresa industrial nascente. Na presente etapa da economia internacional, o Brasil se depara com problemas complexos para a formulação de uma política de comércio exterior.

PALAVRAS-CHAVE

Comércio internacional do Brasil; Política externa brasileira; Organização Internacional do Comércio; Parcerias comerciais brasileiras; Inserção internacional do país.

INTRODUÇÃO

O Brasil agora tem um futuro próprio. Não nego que poderá haver algum problema, mas o gênio brasileiro é conhecido por conseguir sobreviver aos problemas.

John Kenneth Galbraith (1908-2006)

O presente artigo analisa as relações entre o mercado internacional e o Estado, abordando principalmente as relações comerciais do Brasil com três de seus maiores parceiros, os Estados Unidos, a União Europeia (UE) e a República Popular da China, bem como as instituições desses países e da UE, atuantes na formulação de suas políticas de comércio exterior. Situa-se, portanto, no campo da Economia Política Internacional, área que apresenta rápida evolução em todo o mundo, tendendo a conformar um novo campo, o dos Estudos Internacionais, no qual se faz necessário o aporte de disciplinas afins, como a História Econômica, a Economia Internacional, o Direito Internacional, a Ciência Política e a Sociologia.

Embora o Brasil nunca tenha sido um agente realmente expressivo nas operações de comércio globais, destacou-se nessas relações por sua participação na montagem das instituições reguladoras internacionais formuladoras das políticas para a área e, posteriormente, por sua capacidade de articulação de grupos de países, com vistas à defesa de interesses compartilhados. De fato, o país foi membro fundador do Acordo Geral de Tarifas e Comércio¹ – conhecido pela sigla em inglês Gatt (General Agreement on Trade and Tariffs) –, órgão que existiu entre 1947 e 1995, quando foi substituído pela atual Organização Mundial do Comércio (OMC). As razões para a longa persistência do Acordo, que derivou da recusa do Congresso dos Estados Unidos a participar de uma Organização Internacional do Comércio, prevista desde o fim dos anos 1940, foram bem apresentadas por Sato (2006).

Durante sua existência, o Gatt teve oito rodadas de negociações comerciais, a saber: Genebra (1947), com a participação de 23 países; Anecy (1949), com a participação de 13 países; Torquay (1951), com a participação de 38 países; de novo Genebra (1956), com a participação de 26 países; Dillon (1960-1961), novamente com 26 países; Kennedy (1964-1967), com 62 países; Tóquio (1973-1979), quando, em razão das independências africanas, ocorreu um salto para 102 países, e Uruguai, onde o Acordo se encerrou (1986-1994), com a participação de 123 países. Os temas levados às negociações foram-se tornando cada vez mais abrangentes e complexos.

Cabe registrar que, dado o predomínio do café nas exportações brasileiras até os anos 1960, quando a industrialização, acelerada pelo Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-1960), havia permitido a montagem de um parque industrial significativo, o país tinha poucos interesses a discutir no âmbito daquele fórum internacional. Com efeito, o mais relevante, até aquele momento, era a discussão interna do câmbio, o que pautava as ações externas do governo, configurando o único eixo da política de comércio exterior. No entanto, a política comercial tem de ser vista como

1 A representação brasileira teve boa atuação nas discussões que levaram ao Acordo, assinado por apenas 23 países, em 1947.

um agregado amplo, que engloba acordos, leis, regulamentos, tratados e qualquer ação governamental capaz de influenciar o comércio internacional de um país.

Muitos autores atribuem à primeira metade do século XX a prática, pelo governo brasileiro, de uma “diplomacia do setor primário”, que, de fato, iniciou-se no Império. Pode-se lembrar que o país é, desde 1860, o maior produtor mundial de café. Apenas na segunda metade dos anos 1960, a cafeicultura enfrentou a disputa com outros bens, incluindo manufaturados, na pauta de exportações. Esse processo foi registrado mundialmente. Segundo dados do Banco Mundial e da OMC, a agricultura representava 45% das exportações globais em 1950; em 1970, havia declinado para 21%. Ao final do período aqui conhecido como “milagre econômico brasileiro” (1967-1973), mais da metade das vendas externas do país era de produtos manufaturados, passando-se atualmente por uma fase de reversão.

O regime internacional de comércio, moldado em conformidade com os valores e interesses da potência hegemônica pós-Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos, apresentou três fases: a primeira iniciou-se com a proposta de uma Organização Internacional de Comércio (OIC), proveniente da Carta de Havana, de 1947, também subscrita pelo governo brasileiro, e se encerrou com seu fracasso, em fins dos anos 1940 e início dos 1950; a segunda com a vigência do Gatt, até 1994, e a terceira e última é o período da criação e funcionamento da OMC, agora praticamente paralisada. Foi uma institucionalização compatível com as modificações por que passou o sistema internacional como um todo. Não se pode esquecer que, durante aquelas discussões das décadas de 1940 e 1950, boa parte do mundo ainda se encontrava sob o domínio de potências coloniais e que o sistema internacional era marcado pela bipolaridade, contestada tão somente a partir de meados da década de 1950². Conforme Sato (2006, p. 154):

A guerra fria foi fator crucial na definição dos padrões da ordem econômica do pós-guerra, assim como o seu desaparecimento também foi importante para as mudanças ocorridas nas relações econômicas internacionais a partir da détente até o seu fim, com a queda do muro de Berlim e com o colapso da União Soviética.

2 Considera-se que a Conferência de Bandung, na Indonésia, realizada entre 18 e 24 de abril de 1955, com a participação de países africanos (Etiópia, Líbia, Libéria e o Egito) e asiáticos (Afeganistão, Arábia Saudita, Birmânia, atual Myanmar, Camboja, atual Kampuchea, Jordânia, Laos, Líbano, Ceilão, atual Sri Lanka, República Popular da China, Filipinas, Japão, Índia, Paquistão, Turquia, Síria, Israel, República Democrática do Vietnã, Irã, Iraque, Vietnã do Sul, Nepal e o Iêmen do Norte), marca o começo do questionamento da bipolaridade Estados Unidos-URSS. Países ainda não independentes (Costa do Ouro, atual Gana, e Sudão) além de Chipre e Palestina, participaram como observadores. Visava à promoção da cooperação econômica e cultural como forma de oposição ao que era considerado colonialismo, ou neocolonialismo, dos Estados Unidos, União Soviética e países europeus.

O Gatt enfrentou diversas crises, em razão das discussões sobre o tratamento especial para os países em desenvolvimento, da postura unilateral usualmente adotada pelos Estados Unidos, e do desgaste do princípio de não discriminação, mas teve o mérito de constituir-se como um importante fórum para o debate e enfrentamento de posições de difícil conciliação.

Deve-se observar que, malgrado a evolução da economia brasileira, sua participação nas trocas internacionais nunca foi de relevo, ficando, ao longo das décadas que assistiram à ascensão da indústria, sempre pouco acima de 1% das transações mundiais. Contudo, em razão de seu imenso território, das condições climáticas e geográficas, da diversidade cultural propiciada pela multifacetada procedência de sua população, dos recursos naturais e da diversificação das relações comerciais, caracteriza-se como um dos membros da OMC com fortes interesses em diversos grupos de negociação. De acordo com Abreu (2007, p. 172):

O papel da OMC e das disciplinas multilaterais é provavelmente mais importante para países como o Brasil, com poder de barganha limitado, do que para grandes economias ou blocos comerciais como Estados Unidos, CE e Japão. Em princípio, as grandes economias têm melhores condições de explorar o seu poder de barganha bilateralmente do que em negociações multilaterais. Além disso, quanto maior o compromisso brasileiro com disciplinas multilaterais, mais importante será seu papel na OMC e maior a sua capacidade de influenciar a formulação de regras e de garantir o uso adequado dos mecanismos de solução de controvérsias.

Apesar de ainda pequena participação, em termos relativos, o país é destaque mundial no que tange aos saldos comerciais positivos do agronegócio, chegando a superar os dos Estados Unidos, conforme dados da OMC (FREITAS JR., 2011), apresentando crescimento expressivo nesse setor (ALMEIDA, 2011a). Nele, a participação brasileira nas exportações subiu de 2,8% do total mundial em 2000 para 4,8% em 2009, o último resultado divulgado pela OMC. No mesmo período, os Estados Unidos, que produzem e exportam muito mais do que o Brasil, contraíram sua participação de 13% para 10,2%. Destaque-se que as matérias-primas atingiram 62% das vendas externas do país em 2011, superando os 59% de 2010.

Quanto ao desempenho brasileiro no comércio internacional em geral, os preços elevados das *commodities*, notadamente da soja e do minério de ferro, permitiram que o país obtivesse mais um recorde nas exportações, que chegaram ao final do ano corrente com US\$ 226,04 bilhões, superiores em 26,8% ao ano anterior. As importações também atingiram o resultado inédito de US\$ 226,25 bilhões, uma alta de 24,5% em relação ao ano anterior, o que garantiu a 2011 um saldo positivo de US\$ 29,79

bilhões, o melhor dos últimos quatro anos. Foi o quarto melhor desempenho mundial, antecedido por Índia (+ 45%), Rússia e Austrália (+ 32%). Contudo, como observou a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), esse resultado excepcional dependeu da alta dos preços, variável sobre a qual o país não tem influência direta. Esses bons números não estiveram presentes nas exportações de manufaturados. Os automóveis, o principal item, recuaram 1,2%, e os calçados caíram muito mais: as vendas cederam 13,3%.

AS POLÍTICAS COMERCIAIS DOS PRINCIPAIS PARCEIROS

Em termos de políticas comerciais, é de grande relevância que se atente para aquelas praticadas pelos grandes parceiros brasileiros, Estados Unidos, UE e China. Lima-Campos (2011) produziu boa explanação a respeito. No caso do primeiro parceiro citado, o Congresso detém a autoridade nessas questões e o representante comercial (US Trade Representative), uma entidade que não tem equivalente no Brasil (embora tenham começado a circular propostas de criação de um organismo similar), exerce funções de coordenador e implementador, mas a principal influência provém do setor privado, sempre e cada vez mais atuante.

Efetivamente, o sistema internacional que sucedeu a desapareição da União Soviética, em 1991, eufemisticamente denominado “globalização”, permitiu que as grandes corporações, entre as quais se destacam as americanas, aumentassem ainda mais sua presença no comércio global. Mais da metade das transações comerciais mundiais dão-se no ambiente intrafirmas, o que foi bem analisado por Chesnais (1999). Associações empresariais altamente capilarizadas atuam no sentido de se fazerem ouvir pelos órgãos governamentais que elaboram tais políticas. Segundo Lima-Campos (2011, p. 39):

Washington, D.C. é de fato uma floresta, com mais de 15.000 associações nacionais em funcionamento, representando todos os setores da economia norte-americana e praticamente todas as profissões, além de coalizões temáticas que essas associações formam para influenciar em questões como propriedade intelectual, meio ambiente, abertura de mercados, etc.

De acordo com Barbosa (2011a, p. 30):

Refletindo as mudanças na economia brasileira e o seu potencial para as empresas norte-americanas, nosso país foi incluído pelo Departamento de Comércio, em 2002, como um dos seis principais parceiros dos Estados Unidos, da China, Índia, México, Canadá e Turquia. Isso teve conotações positivas, como a ampliação do comér-

cio com os Estados Unidos, e negativas, como a maior preocupação brasileira com barreiras protecionistas, e norte-americana, com o não cumprimento das normas de propriedade intelectual. Naquele ano, a maior economia do mundo ultrapassou a União Europeia como principal parceiro comercial do Brasil.

Em razão das atuais perspectivas pouco alvissareiras para as economias desenvolvidas, as várias entidades ligadas ao comércio exterior americano têm procurado expandir-se pelos mercados emergentes, como se viu, ao longo de 2011, com as visitas de cinco missões comerciais de governos estaduais dos Estados Unidos em exercício de paradiplomacia, ou seja, diplomacia econômica de entes federados. Os estados de Indiana, Florida, Massachussets, Arkansas e Louisiana procuraram ampliar as vendas de suas empresas e tiveram sucesso, dado o registro de que, de janeiro a novembro de 2011, as exportações dos Estados Unidos para o Brasil passaram de US\$ 24,8 bilhões para US\$ 31,1 bilhões segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) (PEDROSO, 2011), o que levou a um saldo comercial negativo de US\$ 7,9 bilhões no período, o maior do país com seus parceiros (seguido pela Alemanha, com US\$ 5,7 bilhões, e Coreia do Sul, com US\$ 4,9 bilhões). Até 2008, o Brasil tinha saldo positivo com os americanos e as vendas aos Estados Unidos cresceram expressivos 36,4% em 2011. Em manufaturados, as empresas brasileiras venderam 16% a mais para o mercado americano, totalizando arrecadação superior a US\$ 10,5 bilhões. Em contrapartida, as empresas americanas aumentaram suas vendas em 24% para o mercado brasileiro, com receita total de US\$ 28 bilhões naquele período. Até 2004, o Brasil era superavitário nesse setor em suas relações comerciais com os Estados Unidos; contudo, a mudança de empresas americanas para a China e a valorização do real prejudicaram esse desempenho exportador. Evidentemente, como a tarifa média praticada para os produtos manufaturados importados pelos Estados Unidos é baixa (4%), fatores como câmbio, tributos, juros altos e logística deficiente, além do direcionamento das empresas, formam um pano de fundo que impede o bom desempenho exportador brasileiro.

Apesar do aparato institucional volumoso e caro montado pelos Estados Unidos, o Brasil tem conseguido registrar vitórias expressivas em disputas no quadro montado pela OMC para a resolução de controvérsias. Ainda assim, dados do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icône) mostram que barreiras diversas colocadas pelos americanos às exportações brasileiras causam perdas de pelo menos US\$ 2 bilhões anuais, sendo US\$ 400 milhões no setor de carnes, US\$ 600 milhões no de etanol e US\$ 1 bilhão no de algodão, cujos preços em 2011 estiveram muito favoráveis. Em relação a este último produto, apesar da vitória brasileira, a situação não parece ter sido muito modificada.

No caso da UE, uma união de Estados nacionais, cada um deles tem uma autoridade específica, convivendo com uma autoridade supranacional, que lhes é superior. Essa organização resulta em um mecanismo complexo: cada setor privado, além de suas representações locais, precisa ter representantes em Bruxelas. São registrados mais de 15.000 indivíduos e 3.700 organizações dedicadas ao *lobby*, além de 178 organizações representativas especificamente dos interesses americanos, o que demonstra a enorme imbricação existente entre os agentes dessas duas imensas economias. A partir do Tratado de Lisboa, de 2009, a Comissão Europeia continuou sendo o órgão executivo que coordena os processos de formulação e proposição de medidas ao Conselho de Ministros, que passou a dividir responsabilidades com o Parlamento Europeu. Este é eleito pelos cidadãos e participa da legislação, do orçamento e dos tratados internacionais.

A Comissão Europeia havia definido um tratamento diferenciado para o setor agrícola, no âmbito também da proposta de um acordo de liberalização comercial para o Mercosul, em 1994. Tal acordo visaria o “estabelecimento progressivo de uma zona de livre comércio nas áreas industriais e de serviços, assim como uma liberalização recíproca e progressiva do comércio agrícola, levando em conta a sensibilidade de certos produtos” (ALMEIDA, 2011b).

As relações comerciais brasileiras poderiam evoluir muito mais, mas esbarram nas dificuldades daquele bloco quanto à sua Política Agrícola Comum. As negociações nessa área começaram em 2001, sem avanços significativos. Ademais, dada sua importância cada vez mais estratégica, a temática da agricultura foi responsável por boa parte das dificuldades verificadas nas negociações internacionais nas últimas décadas. Supõe-se que, após as eleições presidenciais francesas, ocorridas em abril de 2012, possam-se retomar as negociações, mas a difícil situação de alguns países do bloco europeu pode dificultar o processo.

Um caso ainda em discussão, por exemplo, é o da carne bovina, cujas cifras de exportação para o mercado europeu atingiram pouco mais de 195 mil toneladas (US\$ 1,9 bilhão) até 2007. Mas registrou, até novembro de 2011, apenas 46 mil toneladas (US\$ 450 milhões), em razão da chamada Diretiva 61, da UE, que exige auditorias em todas as fazendas de pecuária brasileiras. Segundo a Secretaria de Comércio Exterior (Secex), apesar da crise financeira, o mercado europeu para cortes especiais do Brasil chegaria a US\$ 1,5 bilhão anuais.

Como analisaram Brandão e Brandão (2001, p. 305):

Desde o lançamento da Rodada do Uruguai do GATT, em 1986, o comércio internacional de produtos agrícolas vem passando por modificações acentuadas. Esta foi a primeira vez que os produtos agrícolas entraram numa rodada de negociações mul-

tilaterais, fato que complicou tremendamente todo o processo, fazendo que as negociações somente se encerrassem sete anos depois, em dezembro de 1993.

Àquela época, europeus e americanos concordaram com um cronograma de redução de subsídios, enquanto o Brasil posicionava-se como líder de um bloco de países em desenvolvimento. No momento, europeus e americanos, por meio de medidas do Banco Central Europeu e da Reserva Federal Americana, estão envolvidos na desvalorização do dólar e do euro, altamente prejudicial para os países considerados emergentes até o momento, excetuando-se a China. A esse processo o ministro brasileiro da Fazenda denominou “guerra cambial”, expressão que acabou sendo usada em todo o mundo e que, aqui, é associada notadamente a uma avassaladora presença de produtos chineses baratos.

No que se refere a essa antiga, e ao mesmo tempo nova, potência asiática³, que vem se tornando o maior parceiro comercial da maior parte dos países sul-americanos, sua abertura para o exterior⁴, após 1978⁵, culminou na assinatura, em 2001, do Protocolo de Adesão à OMC, devendo ter, em 2015, o pleno reconhecimento como economia de mercado. Seu tipo único de capitalismo, ou “socialismo de mercado”, como é chamado oficialmente, apresenta também estruturas únicas. O Ministério da Indústria e Comércio aplica a política comercial, prepara as propostas e as encaminha ao Governo Central do Povo. Tal hierarquia obedece, porém, a um movimento vertical descendente: o Comitê Central, com 350 membros, orienta o Congresso Nacional do Povo, com 2.987 membros, e o Governo Central do Povo (ou Conselho Estatal), que vem logo abaixo, o Comitê Permanente do Politburo, de apenas nove membros, que incluem o presidente do país, a autoridade máxima em política comercial.

A complexa rede chinesa – na qual incidem também os interesses dos agentes privados que vinham se fortalecendo no país, mas podem ter recuado após anúncios de fechamento e incorporações de empresas por estatais depois de 2008 – leva a dificuldades de entendimento dos processos decisórios e a problemas de relacionamento durante a busca de resoluções quanto a atritos na área comercial. Um ponto importante a se registrar é a pouca confiabilidade das estatísticas chinesas, com escassos dados

- 3 Em abril de 2011, a produção industrial chinesa superou a americana, que perdeu o primeiro lugar no mundo pela primeira vez, desde o final do século XIX, no entanto, a massa de trabalhadores nas indústrias da China totaliza cerca de 110 milhões de pessoas, dez vezes mais do que os Estados Unidos empregam no mesmo setor.
- 4 As zonas econômicas especiais, estabelecidas a partir dos anos de 1980, foram justamente denominadas como “janelas para o mundo”.
- 5 Quando Mao Zedong faleceu, em 1976, segundo Henry Kissinger (2011) “o volume do comércio dos Estados Unidos com a China era de 336 milhões de dólares, ligeiramente abaixo do nível do comércio norte-americano com Honduras e um décimo do comércio norte-americano com Taiwan, que tinha aproximadamente 1,6% da população da China”.

de contabilidade de custos, situação prejudicial ao próprio país em casos de investigações levadas a efeito pela OMC.

A estratégia do país – hoje denominada “desenvolvimento pacífico”, pois a denominação original de “ascensão pacífica” poderia ser associada a outras ascensões do passado, em especial a do Império Alemão, com que já foram feitas diversas analogias – vem sendo baseada, em grande medida, na criação de um *dollar standard*, que mantém o yuan desvalorizado. Essa questão, que incomoda profundamente os Estados Unidos, vem sendo tratada pela área financeira do governo americano, o Departamento do Tesouro, sem a participação do US Trade Representative.

O Brasil adotou mecanismo semelhante até as crises iniciadas com a crise do petróleo, de 1973, quando administrava seu câmbio em relação a uma cesta de moedas, o que o ajudou a atingir um crescimento econômico acelerado. Para a OMC, essa questão poderia ser contemplada mediante maior discussão do artigo XV do Gatt, pois seu parágrafo XV. 4 afirma que “as partes contratantes não deverão, por meio de ação sobre o câmbio, frustrar o propósito dos dispositivos do Gatt, nem por ação de comércio, o propósito dos dispositivos do FMI”. Não ocorreram experiências com este artigo, conforme Thorstensen et al. (2011, p. 96), “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”. Contudo, a partir de uma instigação feita pelo Brasil, a Organização declarou, em 2011, estar disposta a começar a discutir a questão.

Observe-se que, diferentemente do que acontece na relação comercial com os Estados Unidos, a balança comercial brasileira é positiva com os chineses (e o superávit dobrou em 2011, frente a 2010) e com os europeus. Também o é com o quarto destino de expressão das vendas externas do país, a América Latina. Para a China, que se colocou como maior parceiro comercial brasileiro em 2011 – deslocando os Estados Unidos, o que não acontecia desde os anos 1930 (ALMEIDA, 2008) – as vendas de minério de ferro aumentaram 55,2%, e as de soja, 48,%. As exportações de açúcar mais do que dobraram e as de algodão mais do que triplicaram.

Registre-se que, desde 2006, funciona a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação (Cosban), sob supervisão dos vice-presidentes da República dos dois países. Seu objetivo é desenvolver e fortalecer a relação bilateral em 11 assuntos, que incluem a cooperação comercial e econômica, conforme o Plano de Ação Conjunta 2010-2014⁶. Desde o ingresso da China na OMC, há exatos dez anos, o comércio bila-

6 Resulta do Comunicado Conjunto, emitido pelos governos brasileiro e chinês, quando da visita do presidente Luís Inácio Lula da Silva à China, em 2009.

teral sino-brasileiro aumentou 18 vezes, registrando o espantoso crescimento de 59% entre 2009 e 2010 e chegando a US\$ 56,3 bilhões. A pauta brasileira é composta por *commodities* (minério de ferro, 57%; petróleo, 17%; soja, 13%), sendo a chinesa composta por máquinas, equipamentos e materiais elétricos, além de reatores e equipamentos nucleares. Apesar dessa pauta e da relação desfavorável que estabelece, 55 empresas brasileiras estão investindo em território chinês, sendo 90% por meio de escritórios de representação e 10% de *joint ventures*. Concomitantemente, 50 empresas chinesas mantêm escritórios e fábricas no Brasil, mediante fusões e aquisições parciais (56%), investimentos em projetos *greenfield*⁷ (23%), fusões e aquisições totais (21%) e *joint ventures* (10%).

É importante observar que o preço em dólares das exportações brasileiras aumentou quase 150% entre 2002 e 2011. Sobre as relações do câmbio com estratégias de crescimento, já se produziu ampla literatura e Moreira (2008, p. 135) observou que:

Poucos temas têm a capacidade de demonstrar os limites da economia enquanto ciência como o da escolha de regimes cambiais. As convicções dos economistas nessa área parecem ser tão fortes e efêmeras, particularmente quando envolvem implicações sobre o crescimento e o desenvolvimento. Nos últimos 100 anos, o consenso sobre o regime ideal frequentemente oscilou entre regimes de câmbio fixo e flutuante, passando por uma gama crescente de regimes intermediários.

Para a última reunião ministerial da OMC, realizada em dezembro de 2011, o governo brasileiro projetou a inclusão do impacto das flutuações das moedas no comércio exterior, mas esse intento foi vetado por americanos e chineses. Os primeiros não querem ver sua moeda, ainda a moeda de referência internacional, sendo considerada fonte de problemas por outros governos, ao passo que os chineses consideram a gestão do *yuan* uma questão interna. Nos últimos dois anos, mais de mil linhas tarifárias foram elevadas pelo governo brasileiro, entre as 9 mil com de que o país dispõe. Tal movimentação não provocou maiores reações dos parceiros comerciais em razão de os produtos permanecerem com os níveis de proteção inferiores aos 35% autorizados pela OMC.

7 Projetos incipientes, como são aqueles para a Copa Mundial de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, que exigem um tipo especial de auditoria. O investidor aplica seus recursos na construção da estrutura necessária para a operação.

A Tabela 1 apresenta os principais destinos das exportações brasileiras.

Tabela 1 BRASIL: DESTINOS DAS EXPORTAÇÕES – 2011 – US\$ BILHÕES E %

REGIÃO	VALOR	PARTICIPAÇÃO (%)
Ásia	76,7	30,0
China	44,3	
América Latina e Caribe	57,2	22,3
Mercosul	27,8	
União Europeia	52,9	20,7
Estados Unidos	25,9	10,1
Oriente Médio	12,27	4,8
Oriente Médio	12,22	4,8
Outros	18,78	7,3

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)/Secex.

Embora não seja o objetivo deste artigo analisar as relações comerciais do Brasil com seus vizinhos da América Latina, convém observar, em razão de sua expressividade na balança comercial, que também na região os produtos manufaturados brasileiros vêm perdendo participação de forma generalizada. Dados da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) mostram que, no caso da Argentina, terceiro país de destino da exportação brasileira, em 2007, por exemplo, os manufaturados respondiam por 93% das vendas e caíram para 89,9% em 2011. Medidas protecionistas adotadas pelos governos Kirchner, condizentes com seu projeto de retomada da industrialização, afetaram os fluxos de comércio com o Brasil, mas os artigos asiáticos tiveram acesso ao mercado argentino.

Venezuela e Chile são os outros dois maiores parceiros de trocas. No Chile, no mesmo período, a queda foi de 64% para 52,7% e, na Venezuela, de 82,9% para 55,1%. Com menores custos logísticos, em razão da proximidade desses mercados consumidores, os percentuais do setor industrial continuam elevados, mas a concorrência chinesa vem se impondo, ajudada pela alta dos custos internos no Brasil, além, mais uma vez, da valorização do real.

A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

Globalmente, os manufaturados brasileiros corresponderam a 52,7% do total exportado em 2007, recuando aos 36,05% do ano passado, conforme a classificação

adotada pelo MDIC. A AEB tem proposto que se utilizem linhas de crédito específicas para a comercialização na região e também identificou que a crise iniciada em 2008 contribuiu para essa situação pontual, com a maior disponibilidade de produtos que estariam sendo absorvidos pelos países desenvolvidos por ela afetados. Quanto à atual estrutura administrativa do comércio exterior brasileiro, ela terá de responder adequadamente a esses desafios, conforme Faro e Faro (2010, p. 15):

O comércio exterior brasileiro está alicerçado hoje numa base que, a rigor, compreende o Conselho Monetário Nacional; o Banco Central do Brasil; a Câmara de Comércio Exterior; o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; além dos Ministérios da Fazenda e das Relações Exteriores; e ainda outros órgãos auxiliares, tais como o próprio Banco do Brasil e a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos - a Apex-Brasil.

Especificando as atribuições de cada um deles, tem-se:

- a) Conselho Monetário Nacional, CMN: formado pelo ministro da Fazenda, pelo presidente, ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, e pelo presidente do Banco Central, assessorados pela Comissão Técnica da Moeda e do Crédito, apoiado por comissões consultivas, como a de Normas e Organização do Sistema Financeiro, a de Valores Mobiliários e de Futuros e a de Endividamento Público e de Política Monetária e Cambial. O CMN dedica-se a adequar os meios de pagamento às exigências da economia, para resguardar o valor da moeda do país, assegurando o equilíbrio do balanço de pagamentos. Os desequilíbrios verificados nas contas externas, que se agravaram em 2011, são objeto de preocupação constante e o CMN também é responsável pelo monitoramento das instituições financeiras.
- b) Banco Central do Brasil: destacam-se, entre suas atividades, o controle e a contratação de crédito sob todas as formas, além do controle e regulação da compensação de cheques e outros papéis, regulação, monitoramento, fiscalização e controle das instituições financeiras aqui estabelecidas, bem como do mercado de câmbio e do fluxo de capitais estrangeiros, que se tornou essencial em razão do desequilíbrio acima mencionado.
- c) Câmara de Comércio Exterior: presidida pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e integrada pelo ministro-chefe da Casa Civil e pelos ministros das Relações Exteriores, da Fazenda, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Desenvolvimento Agrário.

Faz parte da estrutura de apoio do governo federal e tem por objetivo desenvolver e implementar políticas aplicáveis ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo, hoje uma conta altamente deficitária do balanço de pagamentos. O Conselho de Ministros é seu órgão máximo e tem uma secretaria executiva e dois comitês: Comitê Executivo de Gestão (Gecex), que analisa todas as políticas comerciais, para o assessoramento dos ministros, e Comitê de Financiamento e Garantia de Exportações (Cofig), que acompanha as exportações financiadas pelo Programa de Financiamento às Exportações (Proex), do Banco do Brasil, e as conduzidas sob o Fundo de Garantia das Exportações. Há também um órgão de assessoramento, o Conselho Consultivo do Setor Privado (Conex), que pode ter até 20 representantes da iniciativa privada.

- d) MDIC: em razão das necessidades de inserção ativa no sistema internacional, o MDIC precisa tratar da capacitação do setor produtivo nacional e de sua habilitação para enfrentar as dificuldades inerentes ao comércio internacional e seus regimes. Assim, ocupa-se do desenvolvimento de programas de apoio ao comércio exterior e das negociações comerciais de bens e serviços, também formulando políticas específicas de apoio às consideradas micro e pequenas empresas, conduzindo, igualmente, orientações sobre propriedade intelectual, transferência de tecnologia, metrologia, qualidade industrial e normalização. Seu carro-chefe para a gestão das relações comerciais internacionais é a Secretaria de Comércio Exterior (Secex), responsável direta pela área, para a qual conta com quatro departamentos: Departamento de Comércio Exterior (Decex), que elabora e implementa dispositivos regulamentares, gerindo o Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex); Departamento de Negociações Internacionais (Deint), o qual coordena os trabalhos necessários à preparação das participações do país nas negociações internacionais; Departamento de Defesa Comercial (Decom), o coordenador das atividades relacionadas ao combate ao comércio desleal, capazes de causar danos à indústria nacional (cuida da abertura dos processos de investigação e da adoção das medidas corretivas necessárias) e o Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (Depla), que elabora e acompanha as políticas e os programas do setor, com a responsabilidade de coletar, analisar e sistematizar as informações estatísticas do comércio exterior. É importante destacar que o Decom diminuiu, em 2011, o número de investigações antidumping, comparativamente a 2010 (40 casos, com 12 produtos), mas não houve arrefecimento da tendência protecionista que se fez necessária, dada a agressividade da concorrência externa. A Secex abriu 16 novas investigações antidumping, além de

quatro investigações quanto a práticas elusivas de circunvenção⁸ e três processos de subsídios, totalizando 24 investigações abertas no ano. A origem mais investigada é a China, com cinco casos nas 16 novas, além de revisão. Sob duas investigações, estão exportações da Índia, Indonésia, Vietnã, Coreia do Sul e Tailândia e, com uma investigação, seguem-se Austrália, Bélgica, Estados Unidos, México, Paraguai, Rússia, Turquia e Uruguai. Em 2011, também foram 12 os produtos investigados, sendo a maior parte insumos para as indústrias químicas, petroquímicas e têxteis.

- e) Ministério da Fazenda: interfere em questões ligadas à moeda, à capitalização, ao crédito e à poupança, preços em geral e tarifas públicas administradas, arrecadação e fiscalização tributárias, negociações econômicas e financeiras internacionais e controle e fiscalização do comércio exterior, para o qual mantém duas secretarias específicas, a da Receita Federal do Brasil e a Secretaria de Assuntos Internacionais (Sain). A primeira cuida da fiscalização aduaneira das mercadorias, dos produtos e bens que ingressam e saem do país, cobrando-lhes os direitos aduaneiros. A Sain faz o acompanhamento das dívidas e dos créditos brasileiros junto a entidades oficiais e privadas do exterior, formulando políticas de crédito e de garantia às exportações, apoiadas por recursos públicos. Responde pela participação do país no Mercosul e no que se refere a ligações com os demais blocos econômicos e organismos reguladores do comércio mundial.
- f) Ministério das Relações Exteriores (MRE): trata da promoção comercial das exportações brasileiras e das negociações internacionais, em temas de interesses da política externa brasileira, procurando promover a expansão e a diversificação das empresas que queiram internacionalizar seus negócios. Destacam-se as preocupações com a integração regional, a inserção competitiva gradual, a defesa comercial e o acesso a mercados e fluxos internacionais de capitais. Considerado uma das principais escolas da diplomacia em nível mundial, o MRE, usualmente denominado como Itamaraty, frequentemente ocorrem referências à necessidade de um quadro maior de funcionários especializados em comércio exterior, dadas as atuais necessidades do país, bem como de um maior aparato na embaixada em Beijing.

8 A Camex aprovou, em 2010, resolução que regulamenta a Lei 9.019, de 1995 permitindo que medidas antidumping ou compensatórias já em vigor, aprovadas pelo Brasil, sejam estendidas a importações de produtos, partes, peças e componentes de terceiros países, quando a comercialização destes bens esteja frustrando a defesa comercial, ou seja, haja práticas evasivas às medidas antidumping e compensatórias, como a triangulação.

- g) Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil): era uma gerência especial do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), quando criada, em 1997, com reformas diversas, que visavam, entre outras atribuições, à criação de um novo modelo, a ser usado para a política exportadora. Desde 2003, é um serviço social autônomo, vinculado ao MDIC. Coordena ações governamentais para a promoção da produção nacional no exterior, incluindo *marketing*, missões e viagens, para apresentação do empresariado nacional às contrapartes internacionais. Também procura atrair investidores externos para a produção de exportação. Barbosa (2011a, p. 126) observa que, “estabelecida no início do governo Lula, no âmbito do Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, passou, desde então, a competir com o Itamaraty e a duplicar os esforços para promover os produtos brasileiros”.
- h) Banco do Brasil: agindo como banco comercial, procura atuar na defesa de interesses públicos para o setor exportador, mostrando certa dualidade, com ações em que a rentabilidade das operações é considerada juntamente à execução de políticas públicas. Age na difusão do crédito, incentivo, formação, habilitação e capacitação dos exportadores.

Outras entidades intervenientes colaboram nos esforços do país para aumentar sua participação como *global trader*, a exemplo das entidades de classe voltadas para determinados setores produtivos⁹. Atuam com serviços expressivos na área a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) – cuja sigla remete ao nome anterior, Associação dos Exportadores Brasileiros –, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), federações e câmaras de comércio estaduais e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), recebedor de imensos aportes de recursos do governo federal para a capitalização de grandes grupos empresariais brasileiros em fase de expansão e consolidação de espaço em economias estrangeiras.

O Brasil mostrou, ao longo do tempo, ter capacidade de articulação, que foi se aprimorando desde as intervenções exitosas durante a Rodada Uruguaí. Foi capaz de incluir nas regras da OMC as garantias para a produção de medicamentos genéricos, em processo que o mundo todo acompanhou; defendeu os subsídios à indústria aeronáutica, em áspera disputa com o Canadá, e obteve notável vitória na contestação aos subsídios americanos aos cotonicultores.

A situação de instabilidade nas principais economias do mundo, excetuando-se ainda a chinesa, tem levado o governo brasileiro a procurar agir de modo tempestivo,

⁹ Por exemplo, a mais do que centenária Sociedade Nacional de Agricultura, sediada no Rio de Janeiro lançou em 2011, uma revista bilingue dedicada a abrir espaços para as atividades da agropecuária brasileira no exterior, a *Animal Business Brasil*.

razão pela qual às vezes enfrenta reações de grupos internos de pressão. Assim, o Ministério da Fazenda foi criticado por ter aplicado tarifas específicas em valores nominais (*ad rem*) às compras externas de têxteis, em vez das usuais tarifas *ad valorem*, que são simplesmente percentuais aplicados sobre os preços¹⁰. Tais tarifas são inversamente proporcionais ao preço da mercadoria em questão e o Gatt procurou extingui-las.

Em uma situação de escassa previsibilidade quanto aos desdobramentos da crise internacional, que, se foi minorada nos Estados Unidos, não o foi na União Europeia, onde os indicadores dos países mediterrâneos são preocupantes, podendo atingir instituições do centro do continente, o comportamento do governo brasileiro pauta-se pela máxima de “todo cuidado é pouco”. Embora a economia brasileira tenha fechado o ano de 2011 com forte desaceleração frente aos expressivos 7,5% de expansão no Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior, vê-se que a vigência de um câmbio médio ao redor de R\$ 1,67 por dólar levará a um novo aumento no número de empresas importadoras. Mais da metade das novas empresas registradas no país operam com produtos provenientes da China. Empresas que importam dos Estados Unidos também estão aparecendo em maior número em virtude da existência de fortes vínculos intrafirmas no comércio bilateral (no caso da China, persistem empresas independentes, sem relações com os exportadores daquele país) ao passo que ocorre diminuição no total de importadores de produtos argentinos. Tal diminuição acontece em razão de o país vizinho, conforme referência anterior, passar por momento de tentativa de reconstrução de seu parque industrial, devastado em anos anteriores, o que o leva a adotar medidas protecionistas contra produtos brasileiros, afetando algumas cadeias de produção que já estão bastante integradas em função do Mercosul. A própria pauta de exportações da Argentina contribui para isso, pois é centrada em *commodities* e pouco diversificada, e a demanda brasileira é forte por produtos industrializados. A exceção nesse quadro está nas trocas do setor automotivo, em razão do acordo bilateral que rege esse comércio e da complementariedade criada pelas empresas transnacionais presentes nos dois países.

Para proteger as empresas desse setor, há décadas instaladas no Brasil, o governo anunciou um aumento no imposto de importação sobre automóveis, com vigência de 90 dias após a notificação. Tal medida foi concebida pelo Ministério da Fazenda, que, como observou a imprensa econômica, não consultou os setores especializados em comércio exterior nem sua representação na OMC – o que, sem dúvida, acarretará alguma celeuma, dada a situação precária do setor na maior parte dos países desenvolvidos. Considerado o peso brasileiro nesse mercado atualmente, há temores de

10 Editorial do jornal *Valor Econômico* referiu-se ao acontecimento em editorial: “sua aplicação é explicável somente por interesses protecionistas dos mais atrasados ou por confissão de fracasso na fiscalização do Estado sobre as importações”.

que essa iniciativa estabeleça um padrão protecionista em uma conjuntura de guerra cambial e tentativas de penetração em mercados em crescimento. A justificativa brasileira, evidentemente, centra-se na valorização cambial e nas condições de competição de parceiros, com a óbvia referência à China. Uma guerra cambial, de fato, parece ser algo inerente aos países asiáticos, pois, desde 2008, a Reserva Federal e o Banco Central Europeu vêm comprando valores expressivos de títulos de dívidas, com vistas a evitar liquidações amplas de papéis, estimular o crédito e derrubar taxas de juros. Na Europa, mais de um trilhão de euros foram usados para destravar o sistema bancário, evitando falências. Assim, não se trata exatamente de uma luta pela desvalorização competitiva de suas moedas, embora também se produza esse resultado.

A preocupação com a presença dos importados, persistente entre as autoridades da área econômica, relaciona-se também ao fato de que produtos trazidos do exterior aumentaram sua participação no consumo do país, dos 21,5% vigentes no quarto trimestre de 2010 para 22,8% em 2011, com notável aumento no setor de manufaturados, conforme a Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (Funcex). Nesse campo, é mais forte a incidência da produção chinesa nas áreas têxtil, de máquinas e equipamentos, aparelhos e materiais elétricos e veículos automotores, segundo dados da AEB. A atratividade do mercado interno brasileiro, cujas vendas totais fecharam o ano com crescimento superior a 6%, frente à estagnação no mundo desenvolvido, torna o país um campo de disputa de exportadores mundiais. Observe-se que, no início de 2011, ainda se seguiu a tendência de 2010: o produto importado complementou a produção interna, insuficiente em vários setores, dado o fato de os fabricantes nacionais, em diversas áreas, trabalharem com elevados níveis de utilização da capacidade instalada. Contudo, a partir do segundo trimestre de 2011, a produção nacional começou a estagnar, em razão do câmbio, do ingresso maciço de importados e do próprio arrefecimento da taxa de crescimento da economia.

Tal situação criou um déficit incômodo, que poderá ser diminuído apenas a partir de 2013, como registrou o Centro Brasileiro de Infraestrutura, quando aumentar a capacidade de refino, o que está acontecendo no setor de petróleo, pois, até 2010, o Brasil exportava mais petróleo do que comprava derivados – dado que se inverteu em 2011. A Agência Nacional de Petróleo calculou que, até o final do ano, o país compraria US\$ 9,9 bilhões, frente a vendas de US\$ 7,6 bilhões. Em 2010, houve superávit de US\$ 277 milhões. O aumento nos preços do óleo não foi o responsável pela inversão, mas sim o déficit nos derivados, que aumentou 67%, ou seja, o país é autossuficiente em petróleo, mas tornou-se dependente em derivados, o que tem relação com a estratégia de combate à crise mediante o estímulo ao consumo de bens duráveis, em especial automóveis. O crescimento do consumo não teve contrapartida na ampliação da capacidade de refino, cabendo registrar que a última refinaria inaugurada no território nacional foi em São José dos Campos, São Paulo, em 1980.

No que se refere à relação comercial com a China, muito se discute, e não só no Brasil. O ex-embaixador Rubens Barbosa, presidente do Conselho de Comércio Exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, observou que:

A exemplo da China, que tem uma política definida e sabe o que quer de sua relação com o Brasil o governo brasileiro deveria estabelecer novos contornos para a relação bilateral. O importante seria a definição de uma política que deixe de lado a visão ingênua de uma parceria estratégica e procure buscar um equilíbrio entre as oportunidades comerciais e de investimentos, e os custos, representados pela desindustrialização do parque produtivo e pelo aumento do desemprego. A ampliação das relações bilaterais com o aumento do investimento recíproco, a diversificação das exportações e a formação de joint ventures (e não apenas a aceitação da crescente presença de empresas estatais chinesas no Brasil) para a exploração de terras, de minas e de petróleo deveriam ser enfatizadas. O governo brasileiro, na defesa de nosso interesse, deveria subir o tom e aplicar salvaguardas transitórias, além de levar à OMC a discussão sobre a política cambial chinesa. As salvaguardas transitórias, previstas no acordo de adesão da China à OMC, são medidas de defesa comercial que podem ser utilizadas quando as importações de produtos de origem chinesa estejam aumentando em quantidades ou condições que causem ou ameacem causar desorganização de mercado de produtos similares aos produtos domésticos. Essa regra multilateral inexplicavelmente nunca foi aplicada pela Camex/Secex, contra produtos que se enquadrem nessa categoria (BARBOSA, 2011b).

O texto de Barbosa expressa a preocupação da maior entidade representativa do setor industrial no país e toca na questão da desindustrialização. Esta pode ser definida como um processo de redução permanente, não cíclica, da participação da indústria no emprego de uma determinada economia, mas vem-se procurando associá-la à redução da produção industrial no valor adicionado dessa economia, o PIB. Até porque as economias mais avançadas adotam técnicas poupadoras de mão de obra. Evidentemente, dadas a virulência da crise de 2008, ainda não encerrada, e a agressividade chinesa, a preocupação com o setor industrial teria de se destacar, levando a amplo debate quanto à competitividade microeconômica no país.

Essa discussão prossegue acirrada, sendo difícil discernir, tendo em vista as variações de preços, os diferentes termos de troca de serviços e bens e, aqui, a complexidade da análise dos próprios bens, que podem ser *commodities*, agrícolas, minerais e semimanufaturados, frente às manufaturas. O complexo agroindustrial brasileiro é hoje um vasto universo, umbilicalmente ligado ao setor industrial que lhe fornece insumos, e detém parcela crescente nas exportações e no PIB brasileiros (ALMEIDA, 2011a).

Assim, deve-se atentar para os diferentes aspectos da desindustrialização. Ela pode ser vista de modo positivo caso resulte de um processo de enriquecimento da sociedade, em que o setor de serviços, que apresenta maior elasticidade-renda da demanda, seja o grande beneficiado do movimento de aumento da renda. A indústria também pode apresentar crescimento na produtividade superior ao do setor de serviços, o que baratearia seus preços, *vis-à-vis* os preços dos serviços, resultando em desindustrialização. Contudo, pode acontecer de a competitividade da produção nacional ser prejudicada pelo deslocamento de suas exportações no mercado mundial ou pela substituição interna por importações. Tais situações se deveriam ao aumento de custos salariais, dados os maiores preços dos serviços frente aos bens, ou ao processo conhecido como “doença holandesa”, em que se verifica valorização cambial a partir da especialização do país na produção de produtos intensivos em recursos naturais. Em última instância, deve-se atentar para a possibilidade da manutenção de uma situação em que a produção de bens finais pelo país adicione mais valor do que aquele que esteja contido nas importações empregadas para sua produção.

Evidentemente, embora esse processo esteja sendo tratado como algo “natural”, sendo a indústria um motor do crescimento para o longo prazo, é necessário atentar para a possibilidade de estar efetivamente acontecendo em um país de renda ainda baixa. Afinal, quando esse processo ocorreu nos países desenvolvidos, suas rendas *per capita* eram muito mais elevadas do que a brasileira de hoje (OREIRO; SOARES; MUTTER, 2011). Destaque-se que, em 2011, a participação percentual da indústria no PIB brasileiro regrediu aos níveis do final da década de 1970, quando se encerrou o processo de substituição de importações.

A DIFÍCIL SITUAÇÃO ATUAL DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

No âmbito internacional, permanece o impasse na atual Rodada da OMC, a de Doha, praticamente paralisada desde 2001, quando o ataque ao território americano trouxe uma pauta diferente às questões em discussão. Àquela ocasião, a reunião final havia decidido por encetar esforços para a eliminação de subsídios à exportação, reduzir subsídios de apoio interno e promover maior abertura nos mercados agrícolas. Dois anos depois, na V Reunião Ministerial da OMC, Estados Unidos e UE insistiram em repetir acordos bilaterais, o que paralisou as negociações. A reação dos países emergentes à proposta resultou na criação do G-20¹¹, em que o Brasil se destacou.

11 O G-20 tem 23 membros: cinco da África (África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue), seis da Ásia (China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia), e doze da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela).

Esse grupo visa à eliminação total dos subsídios à exportação e teve sucesso contra os Estados Unidos e a UE nos contenciosos do algodão e do açúcar. Após alguns meses de pressão, a UE aceitou reduzir subsídios, concomitantemente a um elevado protagonismo da diplomacia brasileira nas discussões. Na VI Conferência, realizada em 2005 em Hong Kong, 149 países abriram a reunião (Tonga tornou-se o 150º membro da entidade), ocorrendo atritos entre os brasileiros, os europeus e os americanos, o que resultou na montagem de outros grupos (G-5, G-4, G-20 e G-33). Em 2008, na “mini” Reunião Ministerial realizada em Genebra, a OMC procurou atingir um “mínimo aceitável”, sem pressionar os Estados Unidos, com o que o Brasil concordou, mas a Índia não, levando à uma fratura no G-20.

As expectativas para o comércio mundial em 2012 não parecem favoráveis se consideradas a situação europeia, a lenta recuperação americana e as incertezas quanto à manutenção de altas taxas de crescimento da economia chinesa. Estatísticas elaboradas pelo Escritório Holandês de Avaliação Econômica¹², no último trimestre de 2011, mostraram que houve retração nas transações comerciais internacionais, de 1,1%, em setembro, e de novo, em outubro. Foi a primeira queda verificada desde 2009, quando “o comércio mundial desabou 12,6%, no pior resultado desde os anos 30” (CHADE, 2011, p. B3). Segundo aquele escritório, as compras europeias recuaram 1,6% em setembro e 2,8% em outubro de 2009, ao passo que apenas em outubro os Estados Unidos apresentaram retração de 0,7%. A América Latina teve queda de 3,8% em suas importações, afetada pela estagnação do PIB brasileiro no período final daquele ano. Observe-se que os países emergentes haviam aumentado suas exportações em 17% em 2010, mas suas exportações encolheram 1% em setembro e 1,4% em outubro. No lado exportador, porém, a América Latina destoou, pois continuou exportando mais, registrando acréscimo de 0,5% em setembro e de 1,4% em outubro, pois seu principal comprador, a China, manteve seu apetite importador.

A última reunião ministerial da Organização, realizada em Genebra no final de 2011, expressou a constatação do fracasso depois de dez anos de negociações, apesar de se ter comemorado a admissão da Rússia e a ampliação de um acordo plurianual sobre compras do setor público, de que o Brasil não faz parte. Cogitou-se congelar os atuais níveis de proteção de modo igual para todos os membros, o que prejudicaria os países em desenvolvimento¹³. Tal proposta não foi aceita, o que levou os países mais ricos a buscarem acordos plurilaterais, não multilaterais, com conces-

12 Disponível em: <<http://www.minbuza.nl/.../job---het-buitenlands-beleid-ten-aanzien-van-latin>>.

13 Um legado da Rodada Uruguai foram listas de concessões tarifárias consolidadas em listas nacionais, sendo que as tarifas praticadas pelos países desenvolvidos são as consolidadas, mas as dos países em desenvolvimento costumam ser inferiores aos níveis consolidados.

sões recíprocas limitadas aos signatários, sem extensão automática aos demais membros. Essa decisão contraria um princípio basilar da entidade, a não discriminação. A OMC já lida com muitos temas não resolvidos, pois as negociações multilaterais recentes usaram o princípio de compromisso único (*single undertaking*), que envolve todos os assuntos negociados para aprovação em bloco. Como os poderes de barganha são diferentes, continua-se acumulando uma lista de problemas sem solução, um *backlog*.

O Brasil participou da reunião com ministros, diferentemente do procedimento adotado por alguns países, mas a aplicação pelo governo brasileiro de práticas protecionistas, em especial a tarifa máxima de 35% consolidada na OMC, foi criticada, em razão de sua associação com a discriminação em conformidade com índices mínimos de nacionalização de componentes, o que é considerado, naquele ambiente liberal, algo ultrapassado.

Lembrou-se, a propósito, a conciliação com a Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul, que tem níveis tarifários inferiores aos das tarifas consolidadas na OMC. Em reunião de cúpula do bloco sul-americano realizada em 2011, definiu-se um aumento da lista de exceções à TEC. Nesse ano, o bloco comemorou seus primeiros 20 anos de existência de modo muito discreto apesar da relevância de suas conquistas, como a diminuição de conflitos com os vizinhos, em especial a Argentina, com a qual se veio construindo um eixo de integração sul-americana e para a qual os governos brasileiros, ainda desde antes de sua forte crise de 2001, dedicam especial atenção. A discricção deve-se não só à maior lentidão com que o bloco tem avançado, sem conseguir atrair novos sócios (a adesão da Venezuela levou a uma negociação difícil com os parlamentos) e estabelecer novos acordos de comércio, mas também ao maior protagonismo internacional do Brasil.

Desde o início do processo brasileiro de estabilização macroeconômica, em 1995, enquanto as exportações mundiais aumentaram 140%, as brasileiras aumentaram 230%, com ampla diversificação de mercados, e a persistência de uma pauta também bastante diversificada, resultante de décadas de investimentos em vários setores. Em razão do êxito da pesquisa agropecuária desde a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em meados dos anos 1970, o setor do agronegócio foi aquele que mais incorporou avanços tecnológicos, tornando-se o grande destaque da participação no comércio exterior. Contudo, a atual situação das exportações agrícolas mostra grande concentração em poucos produtos. As estatísticas oficiais mostram que em 2011 apenas seis produtos primários (ou agregados de produtos, como o complexo da soja) respondem por 47% das exportações: minério de ferro, petróleo cru, complexo da soja, carne, açúcar e café. Embora o parque industrial brasileiro continue sendo o mais expressivo do hemisfério sul, motivando chamamentos à emulação pelos vizi-

nhos, como apontou Rivero (2002), poucos setores industriais tiveram sucesso semelhante, sendo sempre destacadas a Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A (Embraer), criada em 1969, e a Petrobras, reconhecida mundialmente por sua eficiência. São, por conseguinte, do mesmo modo, projetos amadurecidos, com décadas de experiência.

Há dez anos, Hélio Jaguaribe (2002, p. 37) escrevia:

O Brasil, como se tem reiterado, dispõe de um prazo histórico muito curto, de não mais de dois decênios, para ultimar a superação de seu subdesenvolvimento e se situar num satisfatório patamar de sustentável desenvolvimento social e econômico-tecnológico. Algo que corresponda ao atual nível de desenvolvimento social da Espanha e econômico-tecnológico da Itália. Se não lograr fazê-lo, perderá, por falta de sustentabilidade, a autonomia nacional de que ainda dispõe e se converterá numa “província” do “Império Americano”, como mero segmento do mercado internacional.

Naquele momento, dúvidas diversas se apresentavam ao país, que buscava apoio entre os vizinhos para melhor se posicionar nas negociações da formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), que não lhe interessavam, e se empenhava em superar as dificuldades provenientes de sua recente estabilização, com apoio americano e com a vizinha Argentina em crise. Sendo detentor do maior parque industrial e do maior mercado do hemisfério sul, as visões brasileiras do cenário internacional jamais poderiam ser de curto prazo. Por conseguinte, ao final do período acordado para a criação daquela zona de livre-comércio, não houve condições para formá-la, levando seus postuladores, os Estados Unidos, a negociarem acordos bilaterais com diversos países latino-americanos. De lá para cá, muito mudou.

Como todas as projeções realizadas por *think tanks* estrangeiros quanto à economia mundial apontam para a maior presença brasileira nos mais diversos *rankings*, é preciso ter claro que a consistência de suas instituições e de suas políticas determinará o posicionamento do Brasil ao longo do século XXI.

FOREIGN TRADE AND BRAZILIAN INTERESTS

ABSTRACT

Foreign trade has always been used by Brazilian government for the acquisition of resources that are absent in domestic production and, as the country became industrialized, there arose the need to protect the rising industrial enterprise. In the current period of international economy, Brazil faces complex problems in the establishment of a policy for foreign trade.

KEYWORDS

International trade in Brazil; Brazilian foreign politics; International Trade Organization; Brazilian commercial partnerships; International insertion of the country.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. P. *Comércio exterior: interesses do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- ALMEIDA, F. R. F. A divisão internacional do trabalho e o Estado Novo. In: PONTES JR., G.; PEREIRA, V. H. A. *O velho, o novo, o reciclável Estado Novo*. Rio de Janeiro: De Letras/Uerj, 2008. p. 231-248.
- ASSOCIAÇÃO DOS EXPORTADORES BRASILEIROS (AEB), 2011. Disponível em: <<http://www.aeb.org.br>>. Acesso em: 20 jul. 2011.
- BARBOSA, R. *O dissenso de Washington: notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Agir, 2011a.
- BARBOSA, R. Falta política de comércio. *O Globo*, p. 7, 22 mar. 2011b.
- BRANDÃO, A. S. P.; BRANDÃO, A. P. Acordos comerciais sub-regionais e as negociações da Área de Livre Comércio das Américas. In: TIRONI, L. F. (Org.). *Aspectos estratégicos da política comercial brasileira*. Brasília: Ipea/Ipri, 2001. v. 2, p. 305-364.
- BRASIL. Entre a racionalidade e o protecionismo equivocado. *Valor Econômico*, Opinião, p. A10, 28 dez. 2011.
- CHADE, J. Exportações terão forte queda em 2012. *O Estado de São Paulo*, p. B3, 28 dez. 2011.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1999.
- FARO, R.; FARO, F. *Curso de comércio exterior: visão e experiência brasileira*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- FREITAS JR., G. Brasil amplia liderança em superávit do campo. *Valor Econômico*, p. B14, 4 out. 2011.
- FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DE COMÉRCIO EXTERIOR (Funcex), 2011. Disponível em: <<http://www.funcex.org.br>>.
- INSTITUTO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO E DAS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS (Icône). Disponível em: <<http://www.iconebrasil.org.br>>. Acesso em: 1º ago. 2011.
- INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>.
- JAGUARIBE, H. *Brasil: alternativas e saída*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- KISSINGER, H. *Sobre a China*. Tradução Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.
- LIMA-CAMPOS, A. A nova realidade das políticas comerciais e seus efeitos sobre o multilateralismo. *Revista Política Externa*, v. 19, n. 3, p. 37-52. São Paulo, dez. 2010-jan./fev. 2011.
- MOREIRA, M. M. Câmbio e crescimento na América Latina. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. (Org.). *Nação, câmbio e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 135-158.

OREIRO, J. L.; SOARES, C.; MUTTER, A. Desindustrialização do Brasil e suas causas. *Valor Econômico*, p. A10, 1º jun. 2011.

PEDROSO, R. Missões ajudam EUA a elevar vendas ao Brasil. *Valor Econômico*, p. A4, 30 nov. 2012.

PEREIRA, V. H. A. A economia política do agronegócio. *Revista Mural Internacional*, Rio de Janeiro, ano 2, n. 2, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, p. 38-46, dez. 2011a. Disponível em: <http://www.muralinternacional.uerj.br/pdf/7/Mural_ANOII_n2_artigo6.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2011.

PEREIRA, V. H. A. Aspectos do relacionamento comercial Brasil-União Europeia. *Política Externa em Debate*. Boletim Bimestral do Laboratório de Estudos de Política Externa da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011b. Disponível em: <<http://www.politicaexternabrasileira.com>>. Acesso em: 05 dez. 2011.

RIVERO, O. *O mito do desenvolvimento econômico: os países inviáveis no século XXI*. Petrópolis: Vozes, 2002.

SATO, E. De Gatt para a OMC e a agenda do Brasil no comércio internacional. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR (Secex). Disponível em: <<http://infosecex.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 1º ago. 2011.

THORSTENSEN, V.; MARÇAL, E.; FERRAZ, L. Os efeitos do câmbio nas tarifas negociadas na OMC. *Revista Política Externa*, v. 20, n. 2, p. 95-112. São Paulo: Paz e Terra, set./out./nov. 2011.