
NOVO MUNDO, NOVAS FRONTEIRAS

20 REFLEXÕES SOBRE O
FUTURO DO COMÉRCIO
EXTERIOR E DAS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS



**CENTRO
INTERNACIONAL
DE NEGÓCIOS**
DO SISTEMA FIRJAN

Sistema
FIRJAN



INFORMA, FORMA, TRANSFORMA.

NOVO MUNDO, NOVAS FRONTEIRAS

20 REFLEXÕES SOBRE O
FUTURO DO COMÉRCIO
EXTERIOR E DAS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS



**CENTRO
INTERNACIONAL
DE NEGÓCIOS**
DO SISTEMA FIRJAN

EXPEDIENTE

Sistema FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

Presidente: Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira

1º Vice-presidente: Carlos Mariani Bittencourt

Conselho Empresarial de Relações Internacionais da FIRJAN/CIRJ

Presidente: Luiz Felipe Lampreia

Centro Internacional de Negócios (CIN)

Diretor: Amaury Temporal

Gerente: João Paulo Alcantara Gomes

Coordenação do Projeto (CIN)

Claudia Teixeira

Fernando Saboya de Castro

Rachel Brasil

Equipe Técnica do CIN

Adriana Carvalho

Aline Muller

Elaine Engle

Elizabeth Albuquerque

Joana Eckhardt

Letícia Lima

Marcus Marinho

Maria Lúcia Fernandes

Mariana Meirelles

Marina Coimbra

Monique Correia

Rebeca Velloso

Tor Lars Janer

Vanda Botelho

Projeto Gráfico

Gerência de Comunicação de Marketing do Sistema FIRJAN

Fotos

Antonio Batalha

Guarim de Lorena

Fabiano Veneza

APRESENTAÇÃO

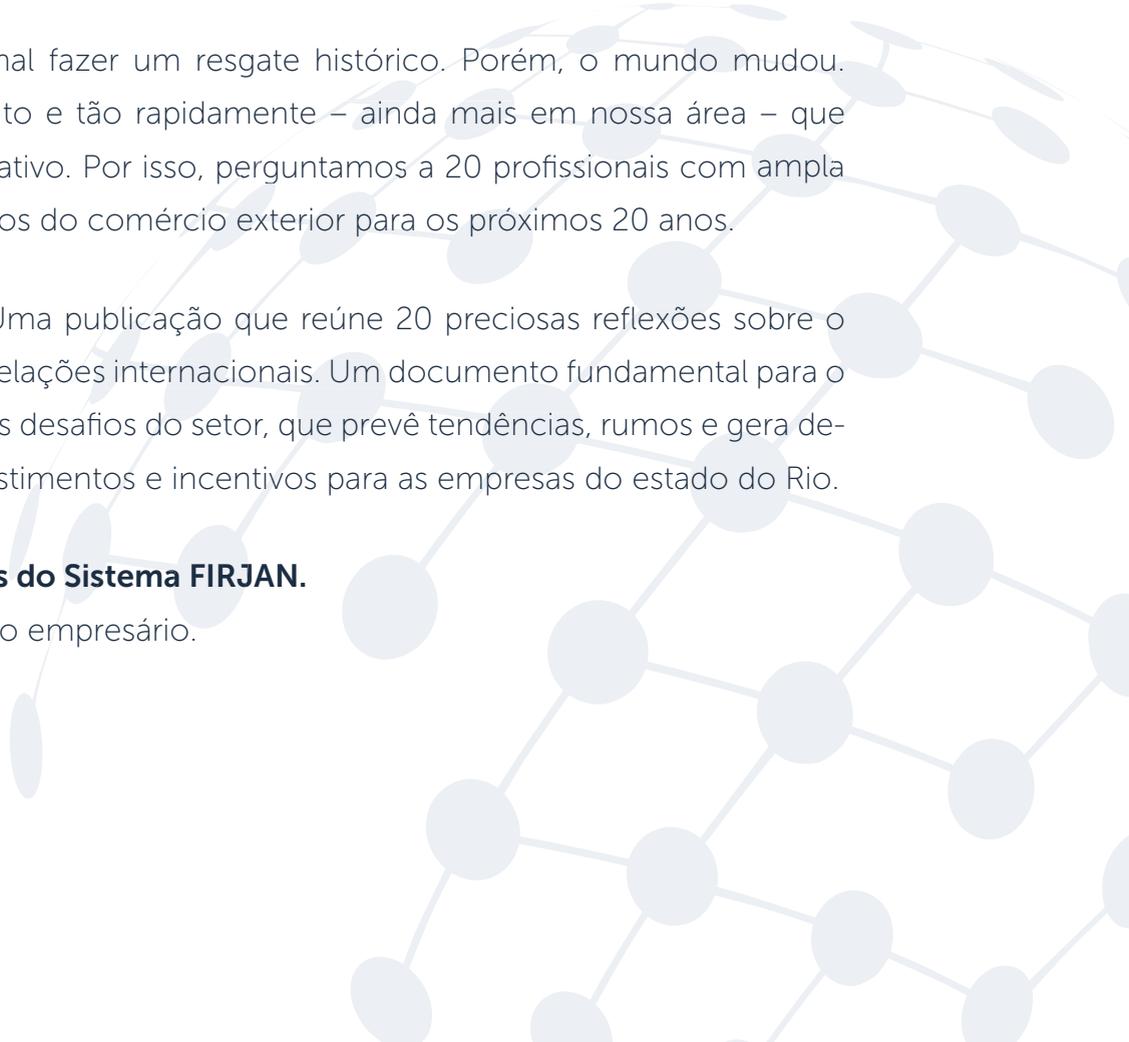
O Centro Internacional de Negócios do Sistema FIRJAN está completando 20 anos. São duas décadas de apoio, incentivo e informação para orientar o empresário fluminense a vencer os desafios do mercado internacional.

Em uma data como essa, é normal fazer um resgate histórico. Porém, o mundo mudou. Na verdade, ele se transforma tanto e tão rapidamente – ainda mais em nossa área – que olhar para o futuro torna-se imperativo. Por isso, perguntamos a 20 profissionais com ampla experiência na área quais os desafios do comércio exterior para os próximos 20 anos.

O resultado está em suas mãos. Uma publicação que reúne 20 preciosas reflexões sobre o futuro do comércio exterior e das relações internacionais. Um documento fundamental para o empresário que deseja conhecer os desafios do setor, que prevê tendências, rumos e gera debates sobre políticas públicas, investimentos e incentivos para as empresas do estado do Rio.

Centro Internacional de Negócios do Sistema FIRJAN.

20 anos de apoio e incentivo para o empresário.

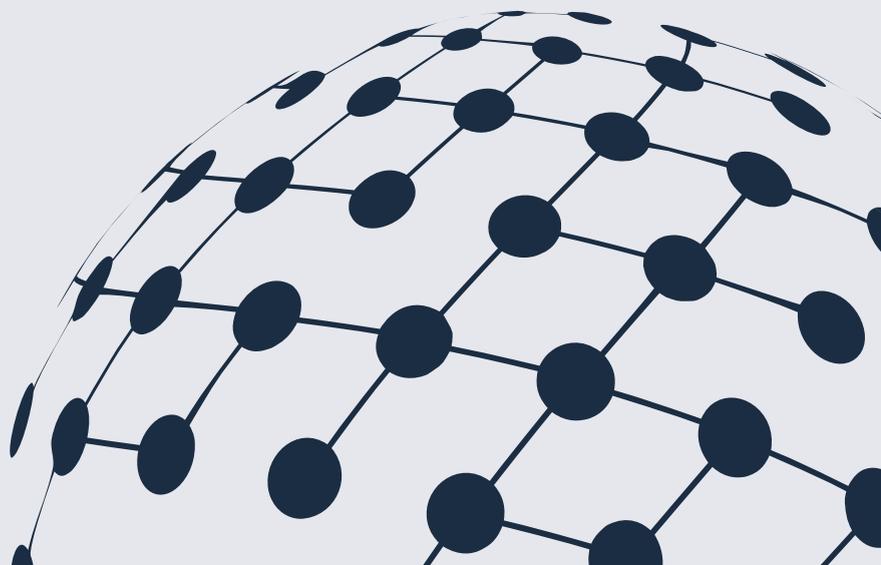


ABERTURA

por Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira

Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira nasceu em 03 de junho de 1947, na cidade do Rio de Janeiro (RJ). Graduiu-se em engenharia, no ano de 1974, pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. É presidente da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN, desde 1995. À frente do Sistema Firjan, ocupa os cargos de presidente do CIRJ, do Conselho Regional do SENAI, e de diretor regional do SESI. Preside o Conselho Deliberativo da Organização Nacional da Indústria do Petróleo (Onip), desde sua criação, em 31 de maio de 1999. É membro titular da Academia Nacional de Engenharia e do Conselho Diretor da Ação Comunitária do Brasil. É membro

do Conselho Superior da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Foi presidente da Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim). Integrou o Conselho de Administração da Arcelor Brasil S/A, do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) por quase 20 anos, da Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A (Nuclep), o Conselho de Desenvolvimento Econômico Social (CDES), órgão consultivo da Presidência da República, e a Junta de Administração do FINAME. É diretor presidente da Gouvêa Vieira Invest Ltda (ex-Parnaso Empreendimentos e Participações Ltda) e presidente da Energia do Rio S.A. É membro da Ordem do Rio Branco no grau de oficial; Chevalier de l'Ordre National du Mérite da França e Oficial da Ordem do Mérito do governo francês.



Abertura

A história econômica não deixa dúvidas: quem não compreende as mudanças que ocorrem no mundo e não se prepara para elas, perde oportunidades e fica para trás.

No final do século passado, o mundo vivia uma dessas grandes transformações. O termo globalização entrava de vez no vocabulário planetário. O fim da Guerra Fria havia posto abaixo antigas fronteiras, e o comércio mundial (que envolve mercadorias, serviços e investimentos) deu início a seu apogeu. Há muitos anos o crescimento desse "international trade" é bem maior que o registrado pelo PIB mundial.

O Brasil demorou um pouco para perceber que precisava fazer parte dessa nova ordem mundial, e foi nesse cenário que foi criado na FIRJAN o CIN - Centro Internacional de Negócios.

Era necessário apresentar a ideia da obrigatoriedade da internacionalização da indústria do Estado do Rio de Janeiro. Ou essa indústria buscava maneiras de se beneficiar da globalização ou seria vítima dela, uma vez que teria de enfrentar a concorrência de congêneres internacionais que viriam para cá em busca do mesmo mercado. Os conceitos de produto nacional e produto internacional logo perderiam o sentido.

O Estado do Rio de Janeiro foi o pioneiro na criação do CIN, que hoje existe em todas as Unidades da Federação.

O CIN treina profissionais e forma especialistas que podem atuar no comércio global. Favorece também a interface entre vendedores e compradores – a base produtiva

do Estado é atendida como importadora ou exportadora, como investidora ou receptora, como demandante ou supridora de tecnologia.

O CIN foca ainda na busca de investimento para a indústria estadual. É o investimento que vai fortalecer a nossa indústria e dar a ela ainda mais condições de competir.

Vale salientar que a criação do CIN fluminense, em 1995, se encaixa na linha evolutiva da indústria nacional, que se estende desde meados do século passado.

No período da Segunda Guerra Mundial, o Brasil era apenas um país agrário. Nosso parque industrial era incipiente e uma das causas era a quase inexistência de mão de obra qualificada.

Foi então criado o SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, em 1942, para formar profissionais.

Depois, compreendeu-se que esses profissionais precisavam também de saúde, educação e melhor qualidade de vida, fatores que influenciavam, e influenciam, a produtividade. Foi quando a CNI – Confederação Nacional da Indústria decidiu fundar o Sesi – Serviço Social da Indústria, em 1946, que hoje também está presente em todos os Estados e no Distrito Federal.

O CIN foi o passo seguinte. Ao preparar a indústria e seus profissionais para o mundo, o centro reverencia o passado, respeita o presente e os qualifica para o futuro.

Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira

SUMÁRIO

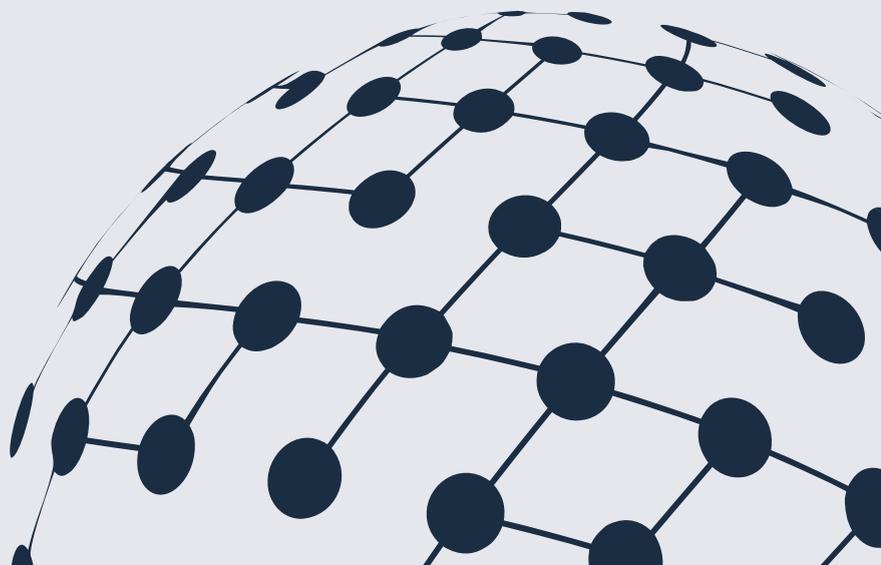
- Prefácio**
09 *Roberto Azevêdo*
- Introdução**
13 A História do CIN
Amaury Temporal
- Negociações Internacionais**
19 A Indústria e as Relações com o Exterior
Carlos Mariani Bittencourt
25 Negociações Internacionais
Mauro Oiticica Laviola
33 O Mercosul e a Estratégia do Brasil: Novos Caminhos?
Lucia Baptista Maduro
41 Uma Agenda Anticrise para a Política de Comércio Exterior do Brasil
Vera Thorstensen
- Comércio Exterior**
55 Cadeias Globais de Valor
Paulo Ferracioli
61 Exportações Industriais Brasileiras: O Déficit de Competitividade
Sandra Polónia Rios
69 Após a Bonança
Ricardo Andrés Markwald / Henry Pourchet
77 Os Desafios do Brasil no Comércio Exterior de Serviços
José Augusto de Castro
- 83 Política de Comércio Exterior
Roberto Fendt
87 Defesa Comercial no Brasil
Josefina Guedes
91 A Evolução da Logística e sua Importância para a Competitividade no Mercado Internacional
Ricardo Keiper
99 A Importância das Regras de Origem
Rosária Costa Baptista
107 Política de Comércio Exterior
Daniel Godinho
- Política Externa**
113 Política Externa e o Papel do Brasil no Mundo
Luiz Augusto de Castro Neves
117 Diplomacia Empresarial
Marco Saltini
121 Brasil - Estados Unidos: Uma Relação Complexa
Henrique Rzezinski
131 Brasil - China: Parceria Estratégica
Julia Dias Leite
135 A Nova Estratégia de Desenvolvimento da China
Anna Jaguaribe
139 Planejando o Futuro
Eliezer Batista
145 **Mensagem**
Luiz Felipe Lampreia
- 

PREFÁCIO

por Roberto Azevêdo

Roberto Azevêdo é Diretor-Geral da Organização Mundial do Comércio (OMC) desde setembro de 2013. Antes de sua escolha para esse cargo, foi embaixador do Brasil junto à OMC, último posto de uma carreira de trinta anos no Itamaraty. Também foi coordenador da área de contenciosos e negociador-chefe

do Brasil para a Rodada de Doha na OMC e outras negociações internacionais. Além de sua formação no Instituto Rio Branco para a carreira diplomática, Azevêdo é diplomado em engenharia elétrica pela Universidade de Brasília.



Prefácio

Em 2015, tanto o Centro Internacional de Negócios do Sistema FIRJAN (CIN) quanto a Organização Mundial do Comércio (OMC) comemoram seus 20 anos.

Além de coincidirem no tempo, nossas organizações possuem objetivos relacionados.

Enquanto a OMC busca manter um sistema multilateral de comércio aberto, estável e previsível para seus membros, o CIN busca apoiar e fortalecer a atuação das empresas fluminenses no comércio internacional.

Em linhas muito gerais, a OMC define as regras do jogo em nível global; o CIN, por sua vez, ajuda a preparar os participantes do Estado do Rio de Janeiro.

Por trás do trabalho de ambas as instituições, há uma visão comum. A visão de que o comércio internacional pode estimular o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável. Também coincidimos em que mais deve ser feito para que todos possam aproveitar os benefícios que o comércio oferece.

Essa, naturalmente, não é uma tarefa fácil. Nos últimos 20 anos, o mundo mudou – o tabuleiro é outro. Nesse cenário, a OMC cumpre um papel duplo. De um lado, assegura que as conquistas do sistema multilateral de comércio sejam

mantidas, ao solucionar disputas e ao promover o monitoramento e a transparência nas práticas comerciais.

De outro, busca negociar novas regras que respondam à conjuntura atual e aos desafios futuros. Um exemplo disso é o Acordo de Facilitação do Comércio, parte do Pacote de Bali negociado em 2013, que ajudará a reduzir a burocracia e os custos envolvidos no comércio. Devemos aproveitar o bom momento gerado pelo sucesso de Bali para obter novos resultados já na Conferência Ministerial em Nairobi, no Quênia, no fim de 2015.

As mudanças pelas quais o mundo passou nos últimos 20 anos exigem que tanto as regras como os participantes adaptem-se às novas circunstâncias e estejam preparados para as demandas e oportunidades do futuro.

Nesse contexto, cumprimento o CIN pela excelente iniciativa de reunir a contribuição de renomados especialistas para discutir importantes temas de Relações Internacionais e Comércio Exterior, bem como seus desafios para os próximos anos.

Tenho certeza que o conhecimento compilado aqui servirá de inspiração para que mais empresas fluminenses possam acessar as vantagens do comércio internacional nos próximos 20 anos e além.

Roberto Azevêdo

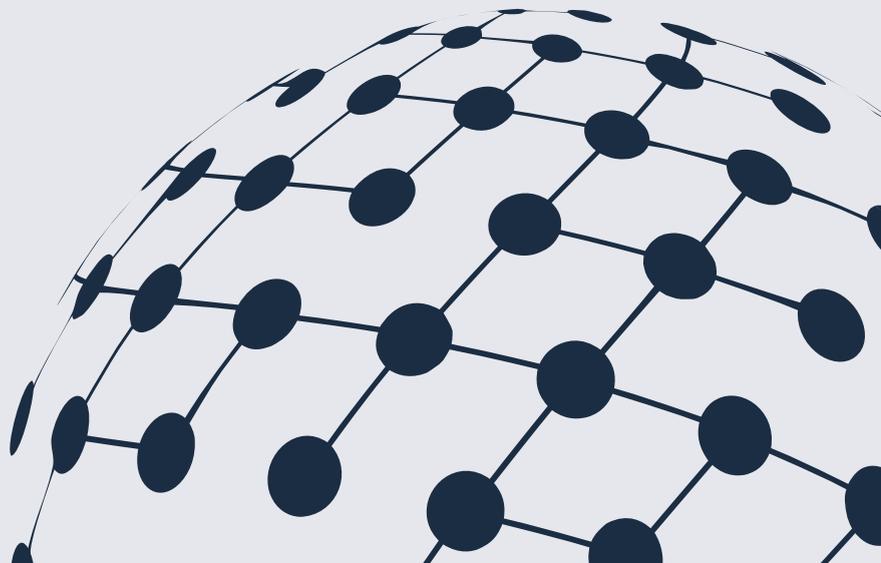
INTRODUÇÃO



AMAURY TEMPORAL

Amaury Temporal é diretor do Centro Internacional de Negócios (CIN) da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). Temporal foi 1º vice-presidente do Centro Industrial do Rio de Janeiro (CIRJ), de 1989 a 1994. Ex-presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro de 1985 a 1989 e da Confederação das Associações Comerciais do Brasil no mesmo período. De 1960 a 1983, foi diretor da Temporal S/A., e, de 1982 a 1992, presidente do RIOPART

S/A. É sócio da FTX Consultores desde 1995. De 1976 a 2014, Amaury Temporal escreveu e publicou mais de 700 artigos e *papers*, tendo feito mais de 500 palestras no Brasil e no exterior. Recebeu condecorações da Ordem do Rio Branco no grau de Comendador, Ordem do Império Britânico no grau de Oficial, Chevalier de l'Ordre National du Mérite da França e Comenda da Ordem do Mérito de Portugal no grau de Comendador.



A História do Centro Internacional de Negócios

A criação do Centro Internacional de Negócios (CIN), em 1995, foi a resposta do empresariado industrial do Rio de Janeiro às novas demandas impostas pela globalização da economia.

Com efeito, no momento do planejamento das novas instalações do edifício sede do Sistema FIRJAN, já havia a previsão de um andar inteiro para tal finalidade, consolidando, assim, uma mudança paradigmática para responder ao desafio de preparar a base produtiva do Rio de Janeiro para o futuro.

Em 1995, o Rio de Janeiro ocupava a oitava posição entre os estados exportadores, com um valor de US\$ 2,1 bilhões, 4% do total nacional. A corrente de comércio somava US\$ 6,7 bilhões, correspondendo à quarta posição no país.

Em 2014, o Rio de Janeiro passou a ocupar a terceira posição entre os estados exportadores, com um valor de US\$ 22,6 bilhões, ou seja, 10% do total nacional.

No que tange à corrente de comércio, somando exportação e importação, o valor total foi de US\$ 44,3 bilhões, correspondendo à segunda posição no país.

O CIN foi projetado para atender às demandas plurais de comércio exterior, mas igualmente de investimento, transferência de tecnologia e tudo aquilo que Peter Drucker chamou de “The New World Trade”.

O CIN do Rio de Janeiro foi pioneiro em nível nacional e semente do que é hoje a Rede CIN, em que cada Federação possui sua unidade.

Já em 1997, o CIN constituiu seu Conselho Consultivo, aliciando parceiros e atraindo universidades e centros de reflexão, dando início a uma metodologia cooperativa que se provou essencial.

Temos, assim, estreito relacionamento com os Consulados estabelecidos no Rio de Janeiro, com as Câmaras Bilaterais de Comércio, algumas fisicamente instaladas na nossa sede, e com entidades como a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), a Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex), a Associação Brasileira de Comércio Exterior (Abece) e o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), e ainda interação com o Itamaraty, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), com o Governo do Estado e a Prefeitura do Rio de Janeiro.

Tendo como modelo a prática dos países desenvolvidos, imaginamos que conduziríamos nossa ação, fundamentalmente, por meio eletrônico. Nosso objetivo foi frustrado pelo incipiente grau de digitalização das empresas, mormente as pequenas e médias do Rio de Janeiro.

É relevante salientar que, nesse ínterim, a situação reverteu-se e é com satisfação que registramos a operação no estado da arte, em linha com a prática dos líderes em promoção de negócios em nível global. Todas as nossas inovações organizacionais foram no sentido de maior inclusão digital.

Desde os primórdios da operação do CIN, entendíamos que o treinamento de recursos humanos seria vital para nosso sucesso e, desse modo, focamos nossa ação nessa demanda, que é atendida, hoje, em parceria com a Funcex.

A exemplo de congêneres em nível global, o *core business*, a parte central e intransferível de operação do CIN, está na criação de interfaces entre ofertantes e demandantes, sem preferência de sentido. Vale dizer que a base produtiva do estado pode ser atendida como importador ou exportador,

como investidor ou receptor, como demandante da tecnologia ou supridor. O exame caso a caso é essencial.

Desde a sua fundação, em 1995, o CIN tem dado especial atenção ao comércio de serviços, tendo empenhado-se na obtenção de estatísticas que são indispensáveis para sua devida gestão.

Citando Peter Drucker:

A maioria das pessoas pensa: Comércio Internacional de Mercadorias, quando ouvem as palavras 'Comércio Internacional'. Porém, cada vez mais, o comércio segue o investimento. Os movimentos internacionais de capital, mais que os movimentos de mercadorias, tornaram-se o motor da economia mundial. Sendo verdade que o crescimento do comércio de mercadorias cresceu após a Segunda Guerra Mundial, mais que qualquer outro período da História, o comércio de serviços tem crescido ainda mais depressa. (DRUCKER, 1997)¹.

O CIN lastreia sua operação e eficácia na inserção no Sistema FIRJAN, que é composto de áreas com competência em ensino, treinamento, educação, pesquisa, tecnologia, saúde, inovação, indústria criativa e todo o moderno complexo de treinamento, suporte e apoio.

Esses serviços exigem constante busca de *best practices* e de avaliação de novas fontes de informação e tecnologia. O CIN, rotineiramente, apoia todo o Sistema FIRJAN no seu mister de atualização e aperfeiçoamento, criando oportunidades de parcerias em nível mundial.

¹ DRUCKER, Peter. "The Global Economy and the Nation-State, Foreign Affairs September/October, 1997.

Os projetos realizados e idealizados pelo CIN visam ao desenvolvimento e à qualificação dos negócios internacionais. O CIN criou interface com mais de 130 países a partir de missões internacionais, seminários e rodadas de negócios.

Oferece informação qualificada aos empresários fluminenses quanto aos assuntos em evidência no Comércio Exterior, por meio de cursos, *workshops* e atendimento empresarial.

Atuando estrategicamente, o CIN também conta com uma área para elaborar posicionamentos acerca da atuação internacional do Brasil, que compreende tanto a análise do ambiente interno, quanto externo, objetivando defender interesses dos empresários fluminenses em questões operacionais, de defesa comercial e negociações internacionais.

Para tanto, mantemos relacionamento estreito com instituições internacionais que atuam na vanguarda desses assuntos, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Centro de Comércio Internacional (ITC) e a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE). Recentemente nos reunimos com essas organizações, em suas sedes, durante missão institucional do Conselho Empresarial de Relações Internacionais da FIRJAN/CIRJ, assessorado pelo CIN.

A capacidade operacional do CIN tem acompanhado a crescente demanda do mercado, tendo atendido à totalidade das tarefas que lhe são confiadas.

A atividade do CIN é desenvolvida em ambiente extremamente competitivo, em nível mundial, com mutações aceleradas que requerem resposta rápida e ajuste constante.

O sucesso do CIN depende, essencialmente, de sua predisposição ao reexame de sua maneira de operar, buscando sempre as novas fronteiras da criação de valor.

Amaury Temporal

NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

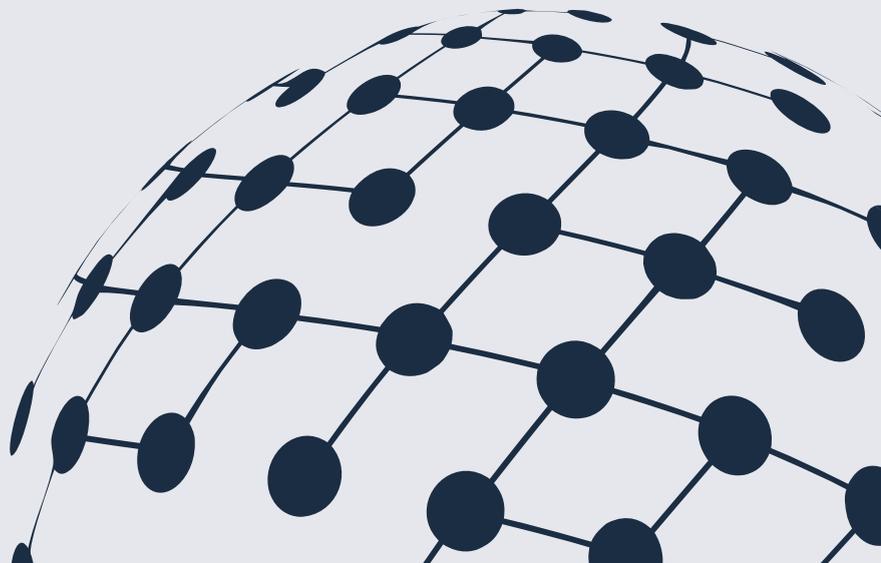


CARLOS MARIANI BITTENCOURT

Formado em Engenharia Mecânica, Engenharia Econômica e Administração Industrial pela atual Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a partir de 1969 passou a assessorar o Banco da Bahia Investimentos (atual Banco BBM), controlado pela família Mariani, no projeto liderado pelo banco para implantação de um conjunto petroquímico na Bahia, embrião do complexo Petroquímico de Camaçari. Teve participação ativa, em conjunto com o Governo da Bahia e a Petrobras, na defesa da localização no estado do segundo polo petroquímico brasileiro. Em 1975, passou a dedicar-se exclusivamente à atividade petroquímica como membro dos Conselhos de Administração das empresas



Pronor, Nitrocarbono e Petroquímica do Nordeste (Copene). Atuou no processo de formação da Braskem, primeiro passo da reestruturação da petroquímica brasileira no caminho da criação de empresas de escala internacional. Hoje, ocupa a presidência da Participações Industriais do Nordeste (PIN) e da PIN Petroquímica. Presidente da Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim) pela primeira vez em 1975, foi eleito 1º vice-presidente da FIRJAN em 2004. Em 2007, foi indicado copresidente do *Mercosur European Union Business Forum* (MEBF). Como membro da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), coordena os interesses do setor privado junto ao governo brasileiro nas negociações internacionais do Mercosul, Mercosul-União Europeia e Organização Mundial do Comércio, entre outros. É Chairman da seção brasileira do Wise Men Group – Grupo de Notáveis para uma Parceria Econômica Estratégica Brasil – Japão. Também ocupa o cargo de diretor da CNI.



A Indústria e as Relações com o Exterior

Bases da interlocução entre o setor privado e o Governo nas negociações internacionais

Nos anos 1970 e 1980, o Brasil estava desorganizado nas esferas econômica, política e social. O primeiro choque do petróleo, de 1973, atingiu o país em plena euforia do “milagre brasileiro”. O segundo choque do petróleo, em 1979, e a moratória do México, em 1982, determinaram uma crise de liquidez no mercado internacional que atingiu especialmente os países em desenvolvimento.

Durante a década de 1980, a situação econômica agravou-se, afetada pela inflação crescente e pelo estrangulamento das contas externas. Diante do fracasso do Plano Cruzado (1986), da combalida economia doméstica e da enorme dívida externa, o governo Sarney (1987) decidiu interromper o pagamento da dívida de forma unilateral, declarando moratória. Com isso, o crédito internacional se esgotou e a economia brasileira ficou à margem das demais, com o setor privado enfrentando dificuldades de frequentar o mercado internacional.

Ao longo da década de 1990, iniciou-se a recuperação internacional do Brasil com o Governo Itamar Franco e seu ministro da Fazenda, o futuro presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). O Plano Real foi a expressão da maior vitória de um governo brasileiro contra uma inflação crônica, resistente a muitos planos anteriores. A recuperação continuou no governo de FHC sob a liderança do ministro Pedro Malan, responsável, em 1994, por uma das operações mais brilhantes já realizadas na história econômica do Brasil, utilizando as oportunidades criadas pelo Plano Brady: a renegociação da dívida externa brasileira.

No ambiente interno, caminhamos para a estabilização da economia, com controle da inflação e câmbio em níveis baixos. Esse conjunto de fatores criou a oportunidade de o Brasil poder voltar ao mercado internacional, em uma época em que os conceitos de globalização estavam institucionalizando-se e sendo progressivamente aprimorados.

O Brasil, historicamente dependente das exportações de *commodities* agrícolas – café, cacau, cera de carnaúba, algodão, entre outras – participou, com os demais países da América Latina, da formação da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) (década de 1960) e sua sucessora Associação Latino-americana de Integração (Aladi) (década de 1980). Essa experiência de participação do setor privado em negociações de produtos industriais em acordos de sobranes e faltantes antecedeu o Mercado Comum do Sul (Mercosul), de 1991, sendo concentrada nos setores Químico, Automotivo, Alimentício e Siderúrgico.

As negociações internacionais àquela época tinham baixo perfil normativo e estavam principalmente baseadas em desgravação do imposto de importação por linhas tarifárias. No entanto, o cenário que se delineou a partir dos anos 1990 impôs desafios ao setor privado e ao governo ao terem que lidar com agendas mais sofisticadas que envolviam outros temas além de bens e, portanto, exigiam uma preparação maior e novas formas de articulação.

A necessidade de organização do setor privado foi percebida por empresários e pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), que participaram dos primeiros Fóruns Empresariais das Américas, que precediam os Fóruns Ministeriais da Alca, permitindo que o setor privado produzisse documentos com

propostas de negociação. Nas duas primeiras edições, os brasileiros presentes se surpreenderam com o nível de preparação e interação com o governo dos empresários norte-americanos.

As negociações da Alca tinham escopo mais abrangente do que o normalmente vivenciado pelas entidades representativas da indústria, da agricultura e dos serviços no Brasil. Contemplavam, além de reduções tarifárias, temas como propriedade intelectual, serviços, investimentos e compras governamentais. Dessa forma, houve necessidade de preparação adequada por parte dos empresários brasileiros.

Com o incentivo de sediar o III Fórum Empresarial das Américas em Belo Horizonte, em maio de 1997, o setor privado brasileiro, que se encontrava em ambiente político e econômico mais organizado, fomentou iniciativas internacionais mais consistentes com os interesses da indústria. Criaram-se as bases para a indústria adquirir experiência que permitisse ultrapassar as fronteiras da América Latina.

Foi nesse contexto que se deu a criação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), como resposta dos empresários que ambicionavam fazer algo a mais e que perceberam a necessidade de maior participação no processo decisório da construção da estratégia de inserção internacional do país. A CEB surgiu como uma rede de articulação entre vários setores da economia para lidar com uma agenda de negociação mais ampla e complexa, tendo como foco, nesse primeiro momento, coordenar os interesses do setor privado nas negociações da Alca.

A CEB passou a funcionar como entidade informal, sem personalidade jurídica própria, secretariada pela CNI, mobilizando o setor privado brasileiro – indústria, serviços, comércio e agricultura – para participar de negociações internacionais. Assim, a CEB tornou-se a principal interlo-

cutora do setor empresarial com o governo e entidades de outros países.

Outras iniciativas de diálogo internacional ocorreram concomitantemente ao período de mobilização para a Alca e resultaram em importantes mecanismos de interação. Em 1997, foi sediada, na Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, a Convenção Econômica Brasil – Alemanha, organizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e sua congênera alemã, a BDI, e pelo Centro Internacional de Negócios do Sistema FIRJAN.

Na oportunidade, estando reunidos importantes empresários dos dois países, o presidente da BDI, Hans-Olaf Henkel, sugeriu um mecanismo de diálogo entre o Brasil e a Europa que atuou como semente para a criação do Mercosur European Business Forum (MEBF). Constituído no final de 1997, o MEBF é uma associação informal entre empresários europeus e latino-americanos com a finalidade de promover as relações econômicas entre o Mercosul e a União Europeia.

O MEBF reuniu-se pela primeira vez em de fevereiro de 1999, no Rio de Janeiro, liderado por Roberto Teixeira da Costa, com a participação de 100 grandes empresários europeus e sul-americanos, bem como dos presidentes dos países do Mercosul e representantes da União Europeia, para discutir relações econômicas, acesso a mercados, investimentos, serviços e aprofundamento da integração.

A partir dessa iniciativa empresarial, que posteriormente passou a contar com a colaboração da CEB na tarefa de coordenação dos interesses do Brasil, os governos dos países envolvidos foram estimulados a lançar, em junho de 1999, as negociações Mercosul–União Europeia para um Acordo de Associação Birregional para o livre comércio de bens, serviços e compras governamentais.

O entendimento entre empresários do Mercosul e europeus antecedia as reuniões de governo nas cidades em que foram realizadas. Com isso, houve um estreitamento das relações entre o MEBF e o Governo, ocorrendo o mesmo do lado europeu. Inicialmente, do lado do Mercosul, sob a liderança de empresários brasileiros e argentinos e, do lado da Europa, sob a coordenação de empresários da Espanha.

O início dos anos 2000 foi profícuo para a participação do setor privado nas negociações internacionais. As seguidas reuniões, tanto da Alca quanto da União Europeia, exigiram preparação permanente do setor privado e articulação constante com a CEB.

Em 2003, Lula assume a presidência e Luiz Fernando Furlan, que já havia sido coordenador da CEB, foi nomeado Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Nesse momento, as duas grandes negociações, Alca e Mercosul-União Europeia estavam alcançando seu ápice, mas ambas foram interrompidas: a Alca em 2003 e a do Mercosul-União Europeia em 2004.

Concomitantemente estava iniciando-se o período de crescimento das exportações de *commodities*, e com isso os resultados do comércio exterior brasileiro estavam avançando independentemente da efetivação de acordos comerciais. Esse fator de certa forma desestimulou o governo a avançar em uma agenda de negociação regional ou bilateral mais complexa. Ao mesmo tempo, definiu que era importante priorizar as negociações do plano multilateral, após indícios de possíveis avanços da Rodada Doha, na conferência de Genebra, em 2004.

No entanto, mesmo com a suspensão das duas principais negociações em curso, a CEB continuou trabalhando em defesa dos interesses do setor privado voltando o foco

para o âmbito regional, tanto nas atividades do Mercosul, como, por exemplo, no aprofundamento das negociações com o México.

Durante a retomada das negociações com a União Europeia, em 2010, em Madri, fui confirmado como presidente do MEBF em nome do Mercosul, mantendo na CEB, cuja coordenação havia assumido recentemente, seu papel de representante do setor privado brasileiro. Essas negociações permanecem passando por altos e baixos. Nos últimos anos, a Coalizão procedeu a seguidas consultas ao setor privado para tentar alcançar o substancial de comércio na oferta brasileira de bens, conforme diretrizes dos governos. De acordo com informações do governo brasileiro, a oferta do Mercosul já está definida e, até o final de 2015, os blocos deverão trocar as listas de oferta.

Claramente é possível observar a nova posição dos empresários com relação às negociações, e mesmo os que apresentavam tendência protecionista entendem que a situação mudou e que é necessário evoluir em termos de inserção internacional. Atualmente percebe-se uma sensação de crescente isolamento do Brasil no cenário internacional, marcado por meganegociações de acordos comerciais e pela fragmentação da produção em cadeias globais de valor. Essa percepção é agravada pela agenda essencialmente política do Mercosul, com o qual o Brasil deve negociar seus acordos extrarregionais.

Nos últimos anos, o Mercosul firmou acordo de livre comércio com países com pouca relevância econômica, a saber: Israel, Egito e Palestina, e acordos limitados de preferências fixas com Índia e União Aduaneira do Sul da África (SACU), muitos deles ainda sem vigência. Além desses, podem ser citados apenas acordos celebrados entre o Brasil e os países da América Latina, no âmbito da Aladi.

É importante enfatizar que, em paralelo à estagnação das negociações multilaterais no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC), os países buscaram como alternativa os acordos regionais. Desde 1995, foram celebrados no mundo mais de 612 acordos, sendo 406 em vigor (dados da OMC, julho de 2015). No cenário atual, a tendência é a conformação dos chamados “mega-acordos comerciais”, como os negociados entre os países da Ásia e das Américas (TPP) e entre os Estados Unidos e a União Europeia (TTIP), nos quais as disposições normativas são mais relevantes que as concessões tarifárias.

O papel da América Latina como destino das exportações brasileiras foi muito importante e ainda é, pela vantagem da redução de tarifas e proximidade geográfica. Esse cenário permitiu ao Brasil tornar-se uma opção competitiva nesses países até a entrada da China no mercado da região, além da crise argentina, que reduziu as importações oriundas do Brasil. Entre 2010 e 2014, as exportações industriais brasileiras para a América Latina reduziram em 18%, de 2013 para 2014 a queda foi de mais de 24%.

Em termos de tarifas, não deveria ser prioridade avançar na América Latina, pois já temos vários acordos chegando perto do livre comércio, ou com tarifas muito reduzidas. O que pode-se sugerir é apenas a aceleração de alguns dos cronogramas de desgravação em vigor. No entanto, o mercado deve continuar sendo encarado como prioridade por sua importância econômica e geopolítica. Com isso, é necessário avançar nas negociações em outros temas, como serviços, investimento e compras governamentais. O mercado que desperta maior interesse é o México, que por ter posição diferenciada, foi objeto de tentativa de acordo diversas vezes e ainda temos possibilidade de reduzir tarifas na negociação, além de tratar de novos temas.

O Brasil também deve continuar aproximando-se dos mercados crescentes da África, mas a prioridade deve ser investir em novas formas de aproximação de grandes mercados e países desenvolvidos: Estados Unidos, Europa e Japão. Os acordos com esses países não precisam focalizar tarifas, que já são baixas, mas transferência de tecnologia, inovação, bitributação, barreiras não tarifárias, acordos de reconhecimento mútuo e facilitação de comércio, entre outros temas. Embora devam ser consideradas situações de picos tarifários aplicados sobre produtos prioritários brasileiros.

Quanto à China, será necessário investir na parceria estratégica. O novo contexto global de diminuição do seu ritmo de crescimento coloca dificuldades particulares para a manutenção da relação atual com o Brasil. A China está em mutação para uma economia de serviços, investindo em inovação e competindo por valor agregado nos produtos manufaturados. Além disso, consolida-se na posição de grande investidor mundial.

Ao Brasil não cabe apenas a posição de fornecedor de *commodities*, existem compatibilidades em setores estratégicos nos quais sinergias devem ser aprofundadas pelos governos, como é o caso de energia, telecomunicações e infraestrutura. Os recentes anúncios de grandes investimentos chineses na região, inclusive no Brasil, devem ser tratados de forma pragmática e de acordo com os interesses da indústria brasileira. As novas iniciativas no âmbito dos BRICS, como o Banco do Desenvolvimento, e os acordos assinados pelos dois países em 2015, são interessantes para a relação bilateral, pois abrem canais formais de interlocução política.

Internamente, o Brasil deve aumentar a competitividade de sua indústria. O que vemos atualmente é que a perda de competitividade da exportação não agrícola e mineral é de tal ordem que o país encontra-se em situação de ter que tomar atitudes

muito mais complexas. É só observar os números dos saldos comerciais da indústria da transformação: em 2005, gerávamos US\$ 34 bilhões de saldo e hoje temos US\$ 59 bilhões de déficit (2014). É chocante a perda de produtividade comparada a outros mercados. No *ranking* de competitividade do Fórum Econômico Mundial 2014-2015 alcançamos apenas o 57º lugar.

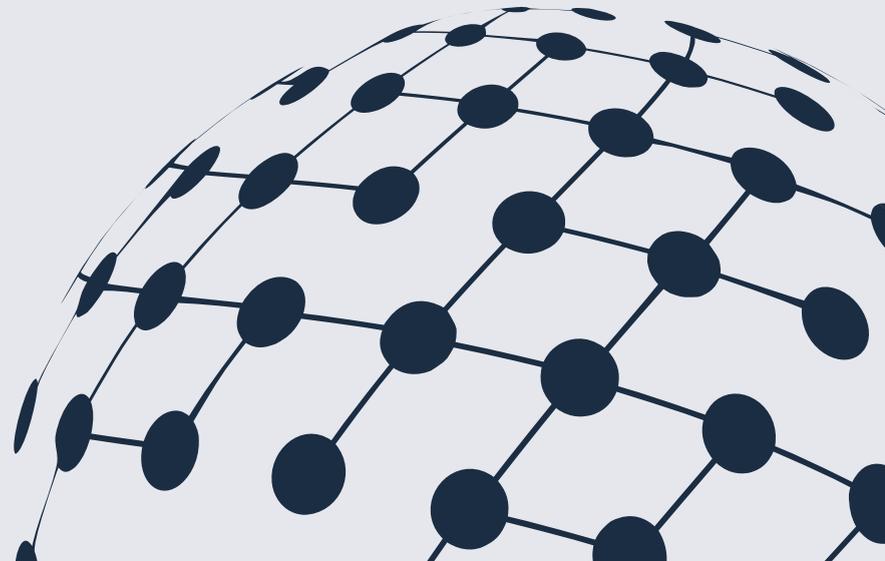
Para enfrentar essa situação, são necessárias ações do governo que vão além do recém-anunciado Plano Nacional de Exportações, sendo premente desburocratizar, racionalizar a tributação e investir em infraestrutura, ou seja, promover a eficiência da economia como um todo. Por sua vez, o setor privado deve fazer sua parte, aprimorando a introdução de novos conceitos de eficiência e produtividade e dinamizando seus canais de interlocução com o governo para influenciar o seu processo de tomada de decisão.

Carlos Mariani Bittencourt

MAURO OITICICA LAVIOLA

É sócio-gerente da MRL Comunicação e Orientação Empresarial Ltda., vice-presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), coordenador da Sessão Brasileira (AEB) do Mercoex – Conselho de Comércio Exterior das entidades de comércio exterior do Mercosul, integrante da

Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), coordenada pela CNI, membro do Conselho Empresarial de Relações Internacionais da FIRJAN/CIRJ, membro do Conselho Superior de Comércio Exterior, da FIESP.



Negociações Internacionais

Introdução

Nos idos do século XVIII, o escocês Adam Smith, no seu consagrado tratado *A Riqueza das Nações*, rebelava-se contra o que denominava “o absurdo do sistema mercantil”, pelo qual “a riqueza e o progresso de um país dependia de ter sua balança comercial favorável”. Mais adiante, indignava-se contra a “futilidade dos mercantilistas ao empregarem meios vis e danosos para garantir tais objetivos por meio da aplicação de altas taxas tarifárias ou adotar proibições contra importações em geral provenientes de países com os quais houvesse déficit comercial”. Em outras palavras, um primeiro e profético libelo contra o protecionismo entre nações.

Finda a Primeira Guerra Mundial, surge a ideia de organizar as relações internacionais mediante o estabelecimento, em 1919, da Liga das Nações, com o objetivo básico de coordenar os estados soberanos para cuidar da paz mundial e recuperar um ambiente de prosperidade. Essa organização, contudo, não prosperou, sendo extinta anos mais tarde, com o advento da Segunda Guerra Mundial.

Terminado o maior conflito bélico envolvendo as economias mais poderosas do planeta, com a vitória dos aliados, em 1945, as principais nações do oeste europeu e o Japão, no leste asiático, viram-se material e financeiramente arrasados. O socorro propiciado pelo Plano Marshall, conhecido como Plano de Recuperação Europeia, foi fundamental para propiciar a reconstrução e a paulatina recuperação econômica dos países aliados naquele conflito.

A principal tentativa exitosa de criar um foro plurilateral de preservação da paz foi a criação da Organização das Nações

Unidas (ONU), ainda em 1945. A criação desse organismo, inicialmente congregando 50 nações, ensejou uma crescente aproximação econômica e comercial entre os mesmos, não obstante ainda carente de normas e procedimentos que melhor organizassem essas relações. Assim, em 1947, visando a impulsionar a liberalização comercial, combater práticas protecionistas adotadas desde os anos 1930, 23 países (dentre os quais o Brasil) iniciaram negociações de liberalização tarifária na denominada Rodada Genebra.

O encontro resultou em um total de 45 mil conjuntos de normas e concessões, que passou a ser conhecido como Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês). Criado como um arranjo provisório até a constituição de um organismo multilateral que regulasse as transações dos países associados, diversas rodadas subsequentes foram realizadas sob o manto do acordo original, a saber: Rodada Anney – 1949; Rodada Torquay – 1950; Rodada Genebra II – 1956; Rodada Dillon – 1960; Rodada Kennedy – 1964; Rodada Tóquio – 1973 e Rodada Uruguai – 1986, finalizada somente em 1994, com a criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), que incorporou as normas do GATT e ampliou o escopo de novas disciplinas: restrições não tarifárias, serviços, propriedade intelectual, solução de controvérsias, entre outras.

No final de novembro de 2001, foi inaugurada a Rodada Doha, com uma agenda ambiciosa visando a acrescentar ao quadro vigente liberalizações tarifárias mais profundas, além de novas disciplinas complexas, tais como: normas trabalhistas, ambientais e sanitárias, investimentos, concorrência, patentes e transparência administrativa ao comércio. Nos 14 anos seguintes à inauguração da rodada, o único documento multilateral aprovado ocorreu em Bali, em dezembro de

2013, versando sobre Facilitação do Comércio, obtido após intensas negociações entre os países-membros, especialmente entre os Estados Unidos e a Índia, sobre a questão dos subsídios à agricultura doméstica indiana.

É importante frisar que, pela 1ª regra do GATT, conhecida como “cláusula da nação mais favorecida”, o fundamento básico das negociações obriga um país outorgante a estender, automaticamente, a todos os demais países-membros quaisquer concessões outorgadas, sejam elas de âmbito bilateral, plurilateral ou multilateral. Trata-se de fundamento essencial para garantir a universalidade dos benefícios preferenciais outorgados entre duas ou mais partes.

Outro aspecto importante, mais recentemente detectado, diz respeito à questão dos desalinhamentos cambiais subsidiados por diversos Estados a partir dos anos 1970, com a adoção da prática de câmbios flutuantes, os quais tendem a desvirtuar os benefícios decorrentes das preferências outorgadas nos instrumentos comerciais vigentes. Contudo, os países-membros mais importantes da OMC preferem transferir as discussões sobre o tema para o Fundo Monetário Internacional (FMI) para não criar constrangimentos recíprocos entre os dois organismos.

A Rodada Doha padece do mal da grandiosidade, calcada em uma agenda repleta de disciplinas complexas envolvendo países com discrepantes categorias econômicas, além dos poderes discricionários exercidos pelas nações mais desenvolvidas na formulação das propostas em pauta. Na realidade, a OMC converteu-se, principalmente nas duas últimas décadas, em um organismo de monitoramento das restrições ao comércio praticadas pelos países-membros, na repressão às práticas de *dumping* e medidas compensatórias sobre vendas com preços subsidiados e no foro adequado de solução de controvérsias, o que não é pouca coisa em um mundo cada vez mais globalizado.

A atual internacionalização da produção e do comércio no mundo constitui um marco fundamental que caracteriza as atividades econômicas contemporâneas nas transações de bens tangíveis e não tangíveis, geralmente municiados por entendimentos bilaterais ou plurilaterais comumente denominados como negociações internacionais. O fenômeno da globalização, contudo, não significa que o protecionismo tenha sido abolido nas relações entre países ou blocos constituídos em suas diversas formas.

Antes, pelo contrário, a perseguição pela competitividade de um lado e a preservação dos respectivos mercados nacionais, por outro, muitas vezes exacerbam a adoção de medidas oficiais, restritivas ou até proibitivas às importações, municiadas ou não por interesses privados, visando à preservação dos chamados “interesses nacionais”. É justamente nesse campo de ação que as negociações internacionais, nos seus diversos aspectos e níveis, assumem papel de extrema relevância na tentativa de desobstruir práticas comerciais protecionistas de âmbito geral ou parcial. Trata-se de fórmulas proativas para desanuviar medidas restritivas ao comércio aplicadas pelos países em defesa dos seus mercados domésticos. Assim, as negociações internacionais representam mecanismos de entendimentos mais progressivos, transparentes e, muitas vezes, até mais ágeis do que recorrer aos painéis corretivos sobre violações às regras da OMC.

Panorama atual

Mesmo antes de inaugurada a Rodada Doha, já ocorria no mundo uma série de negociações parciais, amparadas pelo Artigo 24 do GATT, autorizando a formação de áreas de livre comércio e uniões aduaneiras, abrangendo grupos regionais de países como exceções explícitas à cláusula de nação mais favorecida. Os exemplos mais marcantes são a Comunidade Econômica Europeia, mais conhecida como União Europeia – UE (união aduaneira envolvendo atualmente 28 países) e

a Associação Europeia de Livre Comércio (reunindo apenas quatro países não aderentes à UE).

Nas Américas há diversos acordos regionais: Associação Latino-americana de Livre Comércio (Alalc), constituída em 1960 e posteriormente substituída pela Associação Latino-americana de Integração (Aladi), em 1980; Mercado Comum Centro Americano (MCCA), também de 1960; Comunidade Andina, de 1969; Comunidade do Caribe (Caricon), de 1973; o Tratado Norte-americano de Livre Comércio (Nafta), área de livre comércio entre os três países da América do Norte, adotada em 1994; o Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em 1991 como uma área de livre comércio, posteriormente alçado, em 1994, à formação de união aduaneira; Aliança do Pacífico, constituída em 2012.

O imobilismo no avanço das negociações multilaterais inerentes à complexa agenda da Rodada Doha ensejou a proliferação de uma nova ordem de acordos preferenciais de comércio (APC) de amplo espectro nas negociações internacionais, principalmente mediante novo formato plurilateral normalmente denominado mega-acordos. Três deles destacam-se na cena negociadora. A Parceria Transpacífica (*Trans Pacific Partnership* – TPP), reunindo 12 países das Américas e do Leste Asiático, conduzida por forte interesse norte-americano; a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos (*Transatlantic Trade and Investments Partnership* – TTIP), entre os Estados Unidos e a União Europeia; e, em menor escala, mas igualmente complexa, as negociações relativas ao acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia, que se arrasta por um lustro sem avanços concretos.

Outras iniciativas de aproximação comercial de forma bilateral evoluíram de maneira significativa nos últimos 20 anos no lado ocidental do mundo, porque o leste asiático demorou a assimilar o regionalismo. Ao final da década de 1990, existia apenas um Tratado de Livre Comércio (TLC) composto por

países da sub-região, denominado Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, sigla em inglês). Outros países da Ásia Oriental passaram a integrar o sistema multilateral de comércio, embora também tenham envolvido-se com iniciativas de regionalismo aberto, sob as regras da Cooperação Ásia-Pacífico (APEC, sigla em inglês).

Essa superposição de TLC bilaterais e regionais tornou difícil a tarefa de identificar os possíveis benefícios da liberalização comercial na região. É importante registrar, no entanto, que diversos países asiáticos, tais como Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura, Japão, Vietnã e Índia, além de avançar nos entendimentos regionais, lançaram-se em negociações importantes com nações dos continentes americano e europeu.

A China, por seu turno, que havia sido Parte Contratante do GATT em 1947 e dele desligou-se por problemas internos, foi admitida na OMC em 2001 e ascenderá ao *status* de economia de mercado em 2016, o que, provavelmente, também lhe dará condições de dar início a um amplo processo negociador para não ficar alheia a esse mega-arranjo preferencial de comércio.

A arte no desenvolvimento dessas negociações é bastante intrincada. Ela pressupõe um ferramental técnico avançado, informações precisas e atualizadas, além de estratégias de conduta bem elaboradas, decisivas para um bom desfecho dos entendimentos. Consegue-se uma boa negociação quando se alcançam os objetivos previamente traçados, tomando por base os interesses nacionais ou regionais previamente qualificados e quantificados.

A estratégia básica consiste em compreender que uma boa negociação deve desenvolver a capacidade de obter resultados sob o conceito denominado “ganha-ganha”. Trata-se de uma forma pouco entendida ou respeitada, porém crucial, pois depende da postura dos negociadores de ambos

os lados em busca de um suposto equilíbrio de resultados. Em outras palavras, em uma negociação dificilmente haverá um equilíbrio perfeito de resultados, mas o importante é que cada lado atenda às principais demandas da outra parte. Uma negociação conduzida pelo sistema “ganha-perde” em geral pode ter vida efêmera na medida em que a parte menos aquinhoadada tende a desrespeitar as regras estabelecidas ou, até mesmo, denunciar o acordo firmado, o que, evidentemente, demonstra má postura negociadora e causará descrédito para novas empreitadas na esfera internacional.

Outro aspecto relevante diz respeito ao conteúdo desses mega-acordos comerciais. Além das tradicionais eliminações tarifárias e demais restrições administrativas às importações, esses entendimentos passaram a adotar regras e disciplinas muito além daquelas vigentes nas regras do GATT e administradas pela OMC.

Nota-se a inclusão, nesses acordos, de regras adicionais àquelas vigentes no organismo, denominadas *OMC plus*, abrangendo serviços, barreiras técnicas e propriedade intelectual, entre outras. Também são incluídos dispositivos adicionais sobre temas fora do marco legal, conhecidas como *OMC extra*, das quais destacam-se investimentos, concorrência, padrões trabalhistas, dispositivos ambientais etc. e que certamente tendem a afetar o acesso aos respectivos mercados por parte dos países não integrantes desses acordos. Na verdade, trata-se do adensamento de uma forma de protecionismo expressamente dirigido aos demais países não integrantes de um determinado APC pela incompetência desses “outsiders” no usufruto das duras regras nele estabelecidas.

Normalmente as negociações dos APC ou dos mega-acordos compreendem a elaboração de quadro regulatório próprio bastante prolixo sobre bens e serviços, tais como: eliminação de barreiras técnicas, dispositivos sanitários e fitossanitários, bens ambientais, economia digital, emissão de

gases de efeito estufa e outros mais. Embora fora do controle dos Estados, os setores privados de alguns países integrantes desses acordos, tais como os Estados Unidos, a União Europeia e o Japão, principalmente, vêm aplicando e expandindo o conceito de “padrões privados”, nova forma de protecionismo disfarçado ao exigir excelência no desempenho e na qualidade dos bens que tenham acesso preferencial aos seus respectivos mercados.

A estrutura dos acordos dessa natureza também é complexa, abrangendo, além dos dispositivos de acesso a mercados, disposições relativas a regras de origem, defesa comercial abrangendo medidas *antidumping* ou compensatórias contra subsídios, salvaguardas, barreiras de qualquer natureza, serviços, propriedade intelectual, investimentos, compras governamentais, além da eventual inclusão dos novos temas a critério das partes em negociação. É relevante destacar que a inclusão dessas disciplinas assume papel mais importante que o desmantelamento tarifário na medida em que, caso não venham a ser cumpridas, tendem a inviabilizar o acesso aos mercados, propiciado pela eliminação de tarifas aduaneiras, uma vez que fazem parte do arcabouço integral do acordo.

Outro aspecto relevante nessas negociações é o papel desempenhado pelo setor privado. Nas negociações entre países cujas economias são conduzidas sobre o prisma da competitividade e dos interesses das empresas privadas, a participação e o posicionamento empresarial devem ser levados em consideração, não obstante possa haver o contraditório entre o privado e as diretrizes políticas e institucionais dos estados participantes de determinado acordo.

Os acordos plurilaterais e bilaterais, sob o amparo do Art. 24 do GATT, tomaram um impulso explosivo nos últimos 20 anos. Segundo dados fornecidos pela OMC, atualizados até abril de 2015, o organismo registra 612 notificações de acordos parciais (bilaterais ou regionais). Contando os acordos de bens,

serviços e outros temas juntos, são 449 notificações, com 262 em vigor e o restante em processo de negociação.

Visão prospectiva

A tendência para os próximos anos indica que não deverão ocorrer mudanças radicais no quadro atual. Países e blocos continuarão focados nas negociações de âmbito parcial e com graus de sofisticação cada vez mais aprimorados. Há duas razões básicas que reforçam tal estratégia: a crescente dificuldade (para não falar na falta de vontade) dos atuais 161 países-membros da OMC em avançar a Rodada Doha e lograr um concerto planetário de liberalizações aditivas nas relações comerciais; e o avultado número de acordos parciais (bilaterais e regionais) aprovados, avalizando haver maior eficiência negociadora traduzida por resultados concretos nos objetivos traçados pelas partes envolvidas. Exemplo mais recente do êxito de tal estratégia é o *Information Technology Agreement* (ITA), um acordo de liberalização integral de bens de informática envolvendo 80 dos principais países-membros da OMC e que não conta com a participação do Brasil.

É importante especular que, talvez daqui a alguns anos, o somatório desse “spaghetti bowl” comercial venha representar a consolidação do que não foi possível negociar na Rodada Doha. É claro, no entanto, que se isso for factível, países de menor desenvolvimento econômico relativo (MDER) continuariam aliados do processo global de negociações. É bem verdade, porém, que diversos países africanos, do leste asiático e até mesmo da América Latina como a Aliança do Pacífico, estão movimentando-se no sentido de solidificar seus entendimentos por meio da formação de blocos regionais que lhes dão maior força negociadora com áreas mais desenvolvidas.

Por outro lado, o comércio de serviços vem apresentando resultados exponenciais, atualmente representando cerca de

40% das transações globais. Em 1995, foi aprovado na OMC o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (conhecido como GATS), que estabelece princípios gerais regulatórios para o setor. Não obstante, mais recentemente, cerca de 20 países-membros de diferentes categorias (sem a participação brasileira) resolveram negociar um acordo adicional de liberalização de serviços, porém ainda carente de maiores precisões.

Nesse cenário de acordos multidisciplinares a questão básica centra-se na perspectiva real do Brasil tornar-se um país “multitrader”. Sua maior projeção competitiva na esfera internacional centra-se nas exportações de *commodities* agrícolas e minerais destinadas a importantes mercados, porém com desempenho modesto em termos de bens industrializados frente ao tamanho de seu parque fabril.

País-membro da Aladi e do Mercosul, suas exportações manufatureiras estão concentradas nesses mercados, além de rubricas específicas destinadas ao mercado americano alimentadas por contratos *inter-companies* e de outras rubricas favorecidas pelo Sistema Geral de Preferências (SGP) daquele país.

Contudo, as vendas de industrializados para a América Latina passaram a ser ameaçadas pelas “perfurações” (anulações) das preferências tarifárias outorgadas ao Brasil por Colômbia, México e Peru nos acordos da Aladi, frente aos novos acordos por eles firmados com Estados Unidos, União Europeia e diversos países do leste asiático. Há empenho do governo brasileiro em obter, pelo menos, igualdade de tratamento preferencial nos citados acordos. Com o México, decorrente dos novos entendimentos governamentais, renovam-se as expectativas para ampliação do ACE 53 e consolidação do ACE 55 na área automotriz, condizentes com o tamanho das respectivas economias.

Até mesmo no Mercosul, as tradicionais exportações para o mercado argentino tornaram-se vulneráveis frente às res-

trições administrativas aplicadas às importações por aquele governo nos últimos anos. Adicionalmente, o Brasil terá pela frente um novo e sério competidor naquele mercado, frente à importante ajuda financeira e material da China recentemente acertada com o governo argentino, incluindo um acordo de *swap* cambial que tende a redirecionar suas compras externas para aquele país. São acordos que praticamente equivalem a uma adesão informal da China ao Mercosul.

Presentemente questiona-se, no Brasil, dois aspectos limitativos importantes para o país galgar novos patamares de participação nas negociações e no comércio internacional: a restrita capacidade competitiva dos bens industrializados e as limitações institucionais vigentes no Mercosul em matéria de negociações extrarregionais.

No âmbito interno, a questão básica centra-se no incontornável Custo Brasil, um somatório de inconsistências nas áreas tributária, logística e burocrática que limita sua capacidade competitiva, embora tenham ocorrido alguns avanços importantes inseridos no Portal Único de Comércio Exterior.

Nas relações externas, a preocupação centra-se nos seguintes tópicos impeditivos de maior protagonismo do país:

- a) ausência de participação efetiva nas cadeias globais de agregação de valor;
- b) impedimento institucional vigente no Mercosul de firmar acordos com áreas ou países mais desenvolvidos;
- c) algumas medidas protecionistas setoriais adotadas, contrárias às regras da OMC, que demandaram contenciosos comerciais por parte da União Europeia e do Japão, podendo ocasionar indesejáveis sanções caso eventuais justificativas não venham a ser aceitas;

d) proliferação de barreiras comerciais, subsídios não autorizados e outras práticas abusivas de controle administrativo das importações.

As críticas internas mais usuais, contudo, são dirigidas ao desrespeito crescente ao livre comércio sub-regional, ao imobilismo operacional na agenda do Mercosul, aos desmandos generalizados que inviabilizam a eventual consolidação da união aduaneira e ao insípido programa de negociações extrarregionais. Nesse particular, infelizmente, ainda não se vislumbra a possibilidade de haver uma decisão política, baseada no Artigo 47 do Protocolo de Ouro Preto, que habilita as Partes Contratantes a procederem ampla revisão institucional no bloco, visando a reconfigurar, de forma pragmática, de um lado, os compromissos do Tratado de Assunção e, de outro, propiciar a elaboração de um *waiver* que permita haver negociações individualizadas com países extrarregionais.

Felizmente, após um período de afastamento político-institucional dos Estados Unidos, a retomada dos entendimentos bilaterais tende a criar um ambiente favorável para indução de importantes negócios nas áreas de comércio e de investimentos.

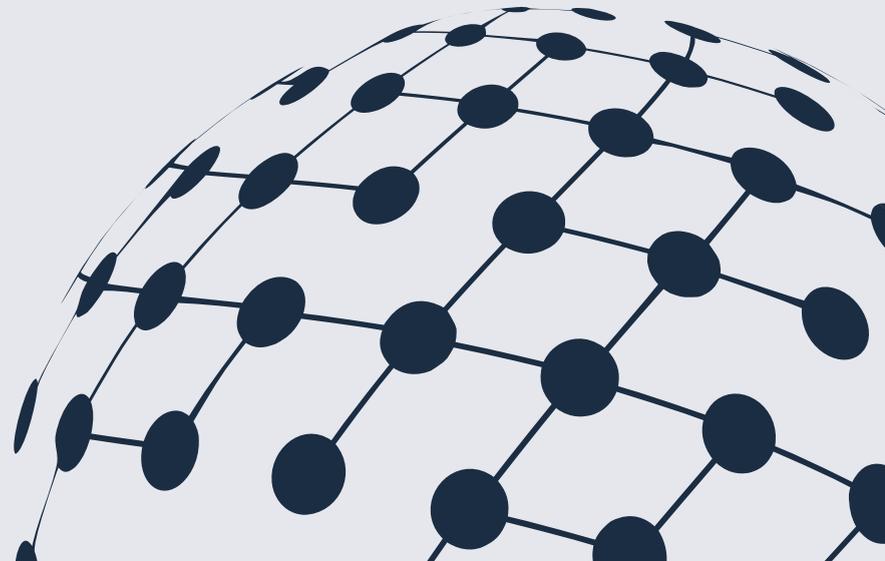
Na tela desse panorama, cabe salientar que em todas as instâncias envolvendo negociações internacionais do país, a FIRJAN acompanha e atua de forma pragmática e institucional, nos diferentes movimentos das relações externas do país, por meio do CIN, seu braço executivo na tarefa de aproximar as empresas fluminenses das áreas que possam propiciar sua maior inserção no comércio mundial, calçado nas apreciações e recomendações emanadas do Conselho Empresarial de Relações Internacionais da entidade.

Mauro Oiticica Laviola

LUCIA BAPTISTA MADURO

É economista graduada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com treinamento em negociações internacionais pela Universidade da Flórida. É consultora da Confederação Nacional da Indústria (CNI) desde 2009. Integra a equipe técnica da CNI de coordenação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) – rede de organizações empresariais

voltada para as negociações comerciais brasileiras. Integra o Conselho Empresarial de Relações Internacionais da FIRJAN/CIRJ e o Conselho Técnico da Associação dos Exportadores Brasileiros (AEB). Representa a CNI no Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul, organismo oficial de representação da sociedade civil do bloco.



O Mercosul e a Estratégia do Brasil: Novos Caminhos?

Introdução

Em março de 2015, o Mercosul completou 24 anos. O Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991, entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, indica, no seu Artigo 1º, que “os Estados-Partes decidem construir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará Mercado Comum do Sul – Mercosul”.

O Tratado foi ambicioso ao indicar que, em quatro anos, o Mercado Comum deveria incorporar “a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, o estabelecimento de uma tarifa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros países ou blocos, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e o compromisso de harmonizar legislações para fortalecer o processo de integração”.

Esse artigo pretende revisar a agenda do Mercosul nesses anos. Muitos dos compromissos assumidos pelos países não foram cumpridos, nem tampouco houve disposição em atualizar objetivos que pudessem apoiar uma agenda viável para o processo de integração.

No Brasil, cabe avaliar as contribuições que o Mercosul trouxe ao país e também as que poderá trazer em um novo modelo que admita objetivos alcançáveis e metas simplificadas.

Objetivos e metas do Mercosul

Embora a realidade do cenário mundial e as condições econômicas de países com grandes assimetrias tenham demonstrado a inadequação da meta de quatro anos

para a formação do mercado comum, o extraordinário dinamismo do comércio intraMercosul passaria a ser o principal argumento de governos e empresários em defesa do projeto.

Com apenas seis anos decorridos da assinatura do Tratado, verificou-se um aumento de 408% no intercâmbio do Brasil com os sócios, enquanto o comércio exterior global do país cresceu 214% no mesmo período. De US\$ 4,5 bilhões, em 1991, a soma de importações e exportações passou para US\$ 18,4 bilhões, em 1997. No ano seguinte, esse comércio ficou na casa dos US\$ 18,2 bilhões, mas já se registravam as dificuldades que influenciariam o processo de integração daí para frente.

A crise financeira nos países asiáticos, em 1997, com seus reflexos sobre o Brasil, levaria o país à desvalorização do real, em 1999. O principal sócio no Mercosul, a Argentina, com um programa de conversibilidade fixa em relação ao dólar e sem instrumentos para fazer frente aos impactos da desvalorização do real em sua economia, passou a enfrentar uma crise sem precedentes.

Os avanços na construção da área de livre comércio foram afetados por um leque variado de obstáculos como quotas, licenças prévias, “acordos de restrição voluntária às exportações” e medidas antidumping intrarregionais. A “união aduaneira imperfeita” adotada a partir de 1995 também mostrava dificuldades de progresso.

Além disso, o Brasil e os parceiros relutavam em fazer avançar a coordenação de políticas econômicas, especialmente aquelas que distorcem a competitividade interna do bloco.

O Programa de Relançamento do Mercosul de 2001 foi o primeiro “freio de arrumação” do processo. Os principais compromissos para concluir o livre comércio e consolidar a união aduaneira foram prorrogados até que, em 2003, foi aprovado o Programa 2003-2006 (Decisão 26/03), conhecido como Objetivo 2006.

Alguns dos compromissos foram cumpridos nessa etapa, mas as “flexibilidades” tornaram-se a marca do Mercosul. Enquanto isso, o comércio veio retomando patamares expressivos. Em 2007, o comércio do Brasil com os sócios situou-se na casa dos US\$ 29 bilhões de dólares. O Mercosul vinha perdendo posição relativa no contexto do comércio exterior brasileiro, mas, naquele ano, ainda foi responsável por 10% do comércio total com o mundo.

A crise financeira mundial de 2008 impactou os países de forma diferente. As respostas à crise também foram variadas, em termos de medidas de ajustes de políticas econômicas.

A agenda recente do bloco

O segundo “freio de arrumação” ocorreu em dezembro de 2010, com a aprovação do programa de Consolidação da União Aduaneira (Decisão 56/10).

Na expectativa de que as questões internas seriam encaminhadas e diante da necessidade de redefinir a inserção internacional do bloco – as negociações na Área de Livre Comércio das Américas (Alca) estavam enterradas desde 2003, com a União Europeia haviam sido suspensas em 2004 e poucos acordos irrelevantes haviam sido assinados – o Mercosul retomou os temas da união aduaneira, ajustando prazos e compromissos.

Apesar disso, é preciso reconhecer que o Mercosul passou a ser uma opção restrita para a inserção internacional do Brasil. Já nos anos anteriores, veio consolidando-se uma percepção

sobre as dificuldades de avanço da Rodada Doha da OMC, sobre a importância de meganegociações comerciais que passaram a alterar o cenário mundial e sobre o isolamento do país das cadeias globais de valor. Isso sem falar no advento da China e de sua influência na América Latina, em geral, e no Mercosul, em particular. O relançamento das negociações Mercosul-União Europeia, em maio de 2010, responde, em alguma medida, a essas preocupações.

A renegociação da dívida externa brasileira e as dificuldades com seu balanço de pagamentos veio determinando a imposição de novas restrições e contingenciamentos de importações na Argentina. A aproximação com a China realizou-se, mas à custa de desvios de comércio do Brasil. O setor privado brasileiro conhece de sobra os efeitos de medidas adotadas do tipo das Declarações Juramentadas Antecipadas de Importações (DJAls) e controles não oficiais de 1 dólar de importação contra 1 dólar de exportação.

Em 2012, as exportações brasileiras para a Argentina desabaram em 18%, passando por certa estabilização em 2013 e nova queda de 17% em 2014, em relação ao ano anterior. Nesses anos, recrudesce a percepção de que o Mercosul passou a ser refém das situações domésticas de cada país e de opções de políticas macroeconômicas.

O esvaziamento da agenda econômica

Em junho de 2012, a adesão da Venezuela e a suspensão do Paraguai trouxeram nova crise ao Mercosul. Essas decisões tomadas no mais alto nível provocaram reações as mais diversas sobre seus reflexos no Mercosul.¹

¹ Ver “A crise no MERCOSUL: suspensão do Paraguai e adesão da Venezuela” no Informe da CNI Integração Internacional, Ano 4, número 1, abril/junho de 2012. Disponível em: <http://negint.cni.org.br/negint/usuario/detalhePublicacao.faces?codPub=1>

A suspensão do Paraguai com base no Protocolo de Ushuaia, sob o argumento de rompimento da ordem democrática na ocasião do *impeachment* do presidente do Paraguai, Fernando Lugo, foi discutida e contestada por muitos analistas. Por outro lado, a adesão da Venezuela na mesma oportunidade contribuiu para a sensação de insegurança jurídica e institucional do Mercosul.

O cenário interno do bloco agravou-se ao longo do período. Após o falecimento do presidente Hugo Chávez, as vicissitudes políticas e econômicas vividas pela Venezuela com o novo governo não autorizavam qualquer expectativa em relação à posição desse país no Mercosul. A piora das condições econômicas na Argentina e a continuidade do afastamento do Paraguai terminaram por agravar o esvaziamento da agenda econômica do bloco.

Com a assunção de Caracas à presidência *pro tempore* do Mercosul, em julho de 2013, novas dificuldades surgiram para o retorno do Paraguai. Havia um sentimento de quebra de confiança naquele país, inclusive com argumentos contrários à aprovação de normas durante a sua ausência, o que será explorado mais adiante na parte final deste artigo.

Em dezembro de 2013, pela primeira vez não foi realizada uma Cúpula Presidencial, marcada e desmarcada diversas vezes pela presidência em exercício da Venezuela. Esse país, com a piora da sua crise doméstica, não reuniu condições para retomar a agenda e os trabalhos operacionais da integração.

Ao longo da existência do Mercosul, as empresas brasileiras foram aprendendo a lidar com o emaranhado de decisões, compromissos, acordos e regras de reduzida transparência para a sociedade. Os recursos que a “flexibilidade” do bloco permitia continuavam sendo empregados para acertar temas operacionais, avançar por etapas em temas espinhosos

e prorrogar prazos na impossibilidade de chegar a acordos definitivos em meio a dificuldades conjunturais ou estruturais nos países.

O esvaziamento, que já dominava o bloco desde meados da década passada, aprofundou-se. A agenda econômica foi substituída por uma agenda política sem consequências para a recuperação da área de livre comércio e para a consolidação da união aduaneira. As instâncias internas do bloco, como a Comissão de Comércio e os Grupos de Trabalho, ficaram paralisadas durante certo período, até julho de 2014, com reflexos sobre os operadores econômicos.

O retorno do Paraguai só materializou-se na cúpula de Caracas em julho de 2014, após a aprovação pelo Parlamento do Protocolo de Adesão da Venezuela e após acordo para que o país recebesse a presidência *pro tempore* do bloco, não diretamente da Venezuela, como aventou-se na época, mas em uma rodada seguinte, depois da Argentina e do Brasil.

Esse acerto foi o resultado de gestões diplomáticas feitas por todos os sócios, na certeza de que o retorno do Paraguai era fundamental para a credibilidade do processo de integração.

O novo período de adequação do bloco – esgotamento do modelo do Mercosul?

A 48ª Cúpula do Mercosul, realizada no dia 17 de julho de 2015, em Brasília, encerrou-se com sinalizações negativas sobre os rumos da integração.

Os trabalhos da área de livre comércio estão adiados. Há um reconhecimento implícito, e algumas vezes explícito², por

² Declarações frequentes do presidente do Uruguai, Tabaré Vázquez, eleito em março de 2015, ressaltam a clara ausência de livre circulação de bens,

parte de autoridades dos países sócios, sobre a real situação do comércio afetado pelas barreiras não tarifárias, pela dupla cobrança da tarifa externa comum (TEC) e por medidas que distorcem a competitividade intrarregional.

As atas e os documentos oficiais não registram os impactos no comércio do protecionismo argentino e das medidas de contingenciamento de suas importações. Nem tampouco tratam dos reflexos da política industrial brasileira sobre as condições de competitividade dos parceiros no mercado brasileiro.

Em ambos os casos, há painéis abertos na OMC que têm levado os dois maiores sócios do Mercosul a desempenharem papéis opostos, não condizentes com países envolvidos em um processo de integração. Nenhuma das medidas interpeladas na OMC foi adotada com isenção para os sócios do bloco ou mediante ajustes que não os prejudicasse.

Em relação à consolidação da união aduaneira, as mensagens da Cúpula são claras. Em um terceiro “freio de arrumação”, está assegurado um novo período de transição para a formação da união aduaneira com a prorrogação em seis/oito anos da adoção de medidas que deveriam vigorar ainda em 2015.

As decisões adotadas em Brasília podem ser divididas em três blocos: i) Decisões vinculadas ao funcionamento interno e administrativo do bloco; ii) Decisões que aprovam novamente decisões acordadas na ausência do Paraguai e arguidas por esse país (estão nesse caso o Protocolo de Adesão da Bolívia, os Acordos-Quadros com a Guiana e o Suriname e as respectivas aprovações de *status* de Estados Associados); e

serviços e fatores de produção contrariando o que foi estabelecido pelo Artigo 1º do Tratado de Assunção. Tampouco é possível a identificação de qualquer progresso na coordenação de políticas que afetam a competitividade intrabloco.

iii) Decisões sobre prorrogações de prazos de compromissos relativos à união aduaneira. O Box no fim do artigo registra as decisões nessa última área (ver box na página 39).

Enquanto se confirma o ingresso da Bolívia no bloco, mediante a assinatura de um segundo Protocolo de Adesão³ que exigirá também um prazo de quatro anos para a adequação do país ao “livre comércio”, à TEC e às normas do bloco, há a expectativa de atrasos da Venezuela para cumprimento dos compromissos assumidos no Mercosul.

Em um processo de integração inicialmente baseado no pilar econômico-comercial, a ampliação do bloco veio sendo conduzida pela força da aproximação política. As autoridades bolivianas em algumas oportunidades manifestaram-se contrárias às negociações com a União Europeia, o que parece reforçar um modelo de integração isolacionista e pouco adaptado às mudanças que ocorrem no panorama internacional.

Em 2015, na esteira da queda dos preços internacionais das *commodities*, novas dificuldades econômicas atingem os sócios do Mercosul. O calendário eleitoral na Argentina, o agravamento da crise na Venezuela com desabastecimento e os problemas políticos vinculados à corrupção e à necessidade de ajuste fiscal no Brasil não autorizam expectativas sobre avanços no Mercosul. A agenda parece estar em suspenso, à espera da evolução das conjunturas domésticas.

³ O primeiro Protocolo foi assinado na ausência do Paraguai, suspenso do bloco em junho de 2012, por não cumprimento do Protocolo do Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul. Esse Protocolo já havia sido aprovado pelos Parlamentos da Argentina, da Venezuela e do Uruguai. Para permitir sua aprovação no Parlamento do Paraguai tornou-se necessário um novo Protocolo assinado e aprovado nesta Cúpula de Brasília.

Conclusão

A partir das dificuldades nas negociações multilaterais da OMC e da proliferação de meganegociações comerciais envolvendo países em desenvolvimento e países desenvolvidos, é preciso reconhecer que há um novo cenário mundial para a inserção do Brasil. Esse panorama traz importantes desafios para o país e também para o Mercosul.

Nas prorrogações aprovadas em julho de 2015 há um mix de interesses ofensivos que reclamam por mais “flexibilidades” e de interesses defensivos que pleiteiam a manutenção de instrumentos de natureza protecionista. Ao Brasil cabe identificar seus interesses e adotar uma posição não mais de “paciência estratégica”, mas de revisão de compromissos e de definição de metas exequíveis.

Esforços para avançar na área de livre comércio devem merecer prioridade em relação aos trabalhos de consolidação da união aduaneira. É a realidade dos fatos que impõe essa direção, com a certeza de que acordos de facilitação de comércio, de reconhecimento mútuo e de remoção de barreiras não tarifárias podem ajudar no ambiente de negócios e no incentivo aos investimentos.

Há um consenso de que uma moderna inserção internacional exige do país uma participação mais ativa em cadeias regionais e globais de valor. Muitos analistas têm explorado a contribuição de negociações comerciais para a formação dessas cadeias.⁴

⁴ Ver “Uma nova agenda para a política de comércio exterior do Brasil” http://iedi.org.br/artigos/top/estudos_comercio/20150612_nova_agenda_comex.html

Nessa direção, a negociação no trilho bilateral com o México envolvendo novos temas, bem como com os países da América do Sul, deve contar com prioridade por parte do Brasil, independente do Mercosul. A negociação com a UE, cujo intercâmbio de ofertas foi novamente agendado até o último trimestre de 2015, será um importante teste para o Mercosul. Uma negociação em velocidades diferenciadas deve estar no radar dos negociadores, a despeito das posições conservadoras e isolacionistas de alguns dos sócios.

Qual a importância de tarifas em um mundo cada vez mais dominado por barreiras não tarifárias? Os compromissos com a união aduaneira são viáveis ou passaram a representar custos operacionais para as empresas brasileiras?

Essas são perguntas que surgem da análise da atual agenda do Mercosul.

Considerando os interesses do Brasil no bloco, uma questão, contudo, é certa – o país deve contar com maior previsibilidade e segurança de regras e também com uma real estratégia nacional de adaptação às novas circunstâncias do mercado mundial.

Lucia Baptista Maduro

Decisões (Dec.) aprovadas na 48ª Reunião do CMC, em Brasília, de prorrogações de prazos em seis anos e meio/ oito anos para a consolidação da união aduaneira:⁵

Dec. 24/15 – Regimes Especiais de Importação – autorização de *drawback* e admissão temporária até 2023 no comércio intrarregional e regime especial de importação de lista de insumos agropecuários para Uruguai (UY) e Paraguai (PY) (0%), também até 2023. O último prazo para esses regimes no comércio regional era dezembro de 2016, conforme Dec. 20/09. O prazo inicial era janeiro de 2006, conforme Dec. 69/00.

Dec. 25/15 – Bens de Capital (BK) e Bens de Informática e Telecomunicações (BITs) – os países estão autorizados a manter seus regimes nacionais de BK até dezembro de 2021. Regime comum de bens não produzidos no bloco deve entrar em vigência em janeiro de 2022. UY e PY poderão manter tarifa de 2% até dezembro de 2023. Em BITs, Brasil e Argentina poderão manter tarifas diferentes da TEC, inclusive 0%, até dezembro de 2021, UY e Venezuela (VE) até 2022 e PY até dezembro de 2023. As exceções em BK seriam suprimidas em julho de 2015.

Dec. 26/15 – Modificação da Dec. 58/10 sobre listas nacionais de exceções à TEC – o prazo definido de dezembro de 2015 pela Dec. 58/10 para a vigência das listas de exceção do Brasil (BR) e Argentina (AR) passa para dezembro de 2021 (100 produtos), para o PY o prazo passa de dezembro de 2019 para 2023 (649 produtos) e para o UY de dezembro de 2017 para 2022 (225 produtos). A VE fica com o prazo até dezembro de 2022 e também com 225 produtos.

Dec. 27/15 – Ações pontuais no âmbito tarifário por razões de desequilíbrios comerciais derivados da conjuntura econômica internacional – a Dec. 34/14 permitia o uso desse

instrumento até junho de 2015. A Dec. 27/15 prorroga esse prazo até dezembro de 2021 para alterações de tarifas de 100 produtos por um período de um ano, renovável.

Dec. 28/15, Dec. 29/15 e Dec. 30/15 – Tarifa Externa Comum – as Decisões autorizam tarifas diferentes da TEC para brinques até dezembro de 2021, TEC de 35% para pêssegos até dezembro de 2023 e TEC de 28% para lácteos até dezembro de 2023. O prazo anterior para essas exceções era, conforme a Dec. 34/14, até junho de 2015.

Dec. 31/15 e Dec. 32/15 – Regime de Origem do Mercosul – com a dilatação dos prazos para o uso dos regimes aduaneiros especiais no comércio regional, também foi prorrogado de dezembro de 2016 (Dec. 44/10) até dezembro de 2023 a aplicação do Regime de Origem a todo o comércio intrazona. O prazo inicial era janeiro de 2006, conforme Dec. 69/00. A Dec. 32/15 autoriza o PY a usar valor agregado de 40% até dezembro de 2025 e ao UY valor agregado de 50% até dezembro de 2021 e 55% a partir de janeiro de 2022. Os prazos desses tratamentos diferenciados em Origem eram dezembro de 2022 para o PY e janeiro de 2013 para o UY, conforme Dec. 01/09.

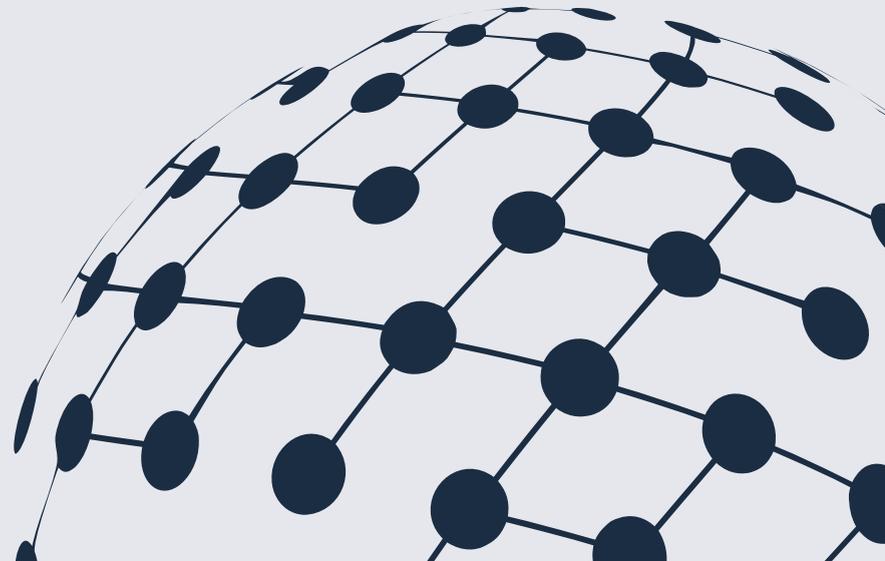
Dec. 33/15 – Zonas francas de processamento de exportações e áreas aduaneiras especiais – admite (alterando a Dec. 08/94) manter tratamento de produto originário quando for produto proveniente de zona franca ou área aduaneira especial, sob controle aduaneiro do Estado Parte. Ou ainda quando for produto de terceiros países com a mesma regra de origem para acesso aos países do bloco, por força de acordos comerciais assinados pelo Mercosul. Tais mercadorias só poderão ser objeto de operações destinadas a assegurar sua comercialização, conservação, divisão em lotes ou volumes ou outras operações desde que não se altere a classificação tarifária nem o caráter de mercadoria originária. A Dec. 08/94 exigia pagamento da TEC para todos os produtos dessas áreas.

⁵ As atas dos órgãos do Mercosul estão disponíveis na página web da Secretaria do Mercosul (www.mercosur.int)

VERA THORSTENSEN

Doutora pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), com programa de pós-doutorado em Harvard (EUA), no Centre for European Policy Studies (Bruxelas) e Visiting Scholar do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Washington). Coordenadora do Centro do Comércio Global e do Investimento da Escola de Economia de São Paulo, da FGV (EESP-FGV). É presidente do Comitê Brasileiro de

Barreiras Técnicas ao Comércio (CBTC) do Conmetro. Titular da Cátedra da OMC no Brasil (WTO Chair). Assessora econômica da Missão do Brasil junto à OMC em Genebra, de 1995 a 2010. Professora de Políticas de Comércio Externo no Instituto de Estudos Europeus (IEE – Lisboa), Sciences-Po (Paris) e International Economic Law and Policy Institute (Barcelona). Presidente do Comitê de Regras de Origem da OMC por sete anos.



Uma Agenda Anticrise para a Política de Comércio Exterior do Brasil

O Brasil vive, atualmente, duas graves crises interligadas. A primeira é a crise política, que pode ser resolvida por um novo entendimento político ou arrastar-se até as próximas eleições. A crise econômica também será longa, passa por um profundo ajuste fiscal, que levará anos para reverter o quadro e permitir o crescimento do País. No entanto, qualquer que seja o passo do ajuste, o Brasil terá que dar nova prioridade para a sua Política de Comércio Externo. Medidas corajosas precisam ser tomadas: abertura gradual da economia, fim do conteúdo local e margem de preferência nas compras públicas, adesão aos acordos plurilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre bens de informática e de serviços, acordos preferenciais com países detentores de tecnologia, modernização de todos os regimes de origem e integração a cadeias globais de valor. Quanto mais essas reformas forem adiadas, mais o País será privado de um dos poucos vetores de crescimento – o comércio internacional.

Diante desse quadro, fica evidente a necessidade de se reformular a Política de Comércio Exterior do Brasil, como também reformar a estrutura de administração do comércio internacional, que há anos exige mudanças profundas. O principal articulador do comércio internacional, o Ministério das Relações Exteriores, encontra-se hoje enfraquecido, desprestigiado, sem os recursos necessários para cumprir suas funções. O órgão de coordenação do comércio, a Câmara de Comércio Exterior (Camex), transformou-se em um órgão burocratizado, repassador de papéis, perdendo toda a função de grande formuladora das decisões políticas tomadas na área. O quadro atual é de uma guerra de bastidores, em que o Ministério da Fazenda dita as ações apenas focando o fechamento das contas macroeconômicas, deixando o

Ministério de Desenvolvimento para executar uma política não efetiva e sem recursos para ação.

É evidente que uma Política de Comércio Exterior não se faz sem uma profunda articulação com as Políticas Agrícola, Industrial e de Serviços. Sem produção doméstica, não há exportações. O problema é que, no Brasil de hoje, a Política Econômica e Financeira define as prioridades e a Política de Comércio Exterior sai “a reboque”. Há apenas alguns esboços de prioridades, mas não existe estabilidade de política, nem fundos para apoiá-la.

É importante ressaltar que uma agenda anticrise para a Política de Comércio Exterior deve ser implementada com toda uma política de competitividade para as áreas da agricultura, da indústria e dos serviços, de modo a reverter o quadro de custos mais elevados do Brasil com relação aos principais parceiros internacionais. A proposta de agenda anticrise da Política de Comércio Exterior do Brasil deve ser encarada como prioritária. A reformulação da estratégia adotada em todas as esferas, multilateral, preferencial e nacional, é essencial para reverter as dificuldades enfrentadas pelo setor produtivo doméstico na sua inserção na economia mundial. A estratégia de priorizar as negociações apenas na OMC mostrou-se esgotada. A nova agenda, sem deixar de dar importância ao que a OMC representa para o Brasil, deve encarar a urgência na promoção da maior integração do Brasil ao comércio internacional. A nova agenda da Política de Comércio Exterior do Brasil estaria baseada em quatro vetores:

- Na OMC, passar a adotar uma política de apoio à negociação de acordos plurilaterais que possam contri-

buir para destravar as atividades da OMC e relançar negociações em áreas de interesse do Brasil. Um exemplo seria a participação do Brasil no ITA II – Acordo sobre de Tecnologia da Informação que liberaliza o comércio de bens de informática, já que essa tecnologia é a base de toda inserção às cadeias globais. Outro exemplo seria a participação na nova rodada de negociações em serviços, como prevista no *Trade in Services Agreement* (TISA), dada a importância do conteúdo serviços na competitividade das indústrias. Outros exemplos seriam plurilaterais em investimentos, concorrência e energia.

- Negociação de acordos preferenciais com países desenvolvidos e emergentes, que possam trazer impactos reais para a economia brasileira, não só abrindo exportações para a agricultura do Brasil, mas permitindo a importação de bens de maior intensidade tecnológica. Dentre eles: União Europeia, Estados Unidos, Canadá, Coreia e México.
- Maior inserção do Brasil nas cadeias globais de valor, não só na América do Sul, mas com países desenvolvidos, que possibilitem não só alavancar exportações, mas expandir importações de intermediários de maior conteúdo inovador e tecnológico.
- Adequar o processo de integração do Mercosul. Ao invés de manter a velha negociação de tarifas e listas de exceção e de regras de origem mais específicas que gerais, partir para uma nova estratégia de fazer a integração regulatória, pela convergência de medidas tipo TBT (Barreiras Técnicas ao Comércio), SPS (Medidas Sanitárias e Fitosanitárias), padrões privados, regulação doméstica em serviços e investimento.

Em síntese, a agenda de uma Política Anticrise para o Comércio Exterior seria a indutora de um novo ciclo de crescimento do Brasil, baseado no comércio internacional como propulsor do desenvolvimento.

Para concretizar tais objetivos, governo e setor privado teriam atribuições partilhadas. O objetivo final seria o de equiparar a competitividade dos setores industrial e de serviços do Brasil à de seus parceiros internacionais. Tal opção exigirá um pacto entre governo e setor privado, pois, se de um lado implicará maior esforço das empresas para aumentar competitividade, de outro exigirá do próprio Governo esforços para reduzir custos de infraestrutura, custos de energia, carga tributária, encargos sociais e custos dos excessos de burocratização envolvidos na área internacional.

Os primeiros passos a serem dados seriam o de sinalizar o início de entendimentos com países desenvolvidos, ou seja, negociações e a assinatura de acordos que balizem as etapas subsequentes. Tais etapas estabeleceriam os prazos para a execução de análises macroeconômica e setorial para a determinação das áreas prioritárias. Na área de acesso a mercados, identificar setores sensíveis e políticas de flexibilização, bem como prazos de desgravação tarifária. Na área de serviços, identificar setores e regulamentação doméstica que criem barreiras ao comércio. Área de grande interesse é a de regras e a de barreiras regulatórias, que estão substituindo tarifas. Dentre elas, barreiras técnicas, sanitárias, fitossanitárias, padrões privados e das aduanas. Temas relevantes a tratar seriam: investimentos, concorrência, meio ambiente e bens ambientais, clima, energia e padrões trabalhistas. Em todos esses temas, seria relevante analisar os impactos dos desalinhamentos cambiais na eficácia dos instrumentos de comércio e pensar em uma cláusula de salvaguardas cambiais.

A agenda anticrise para a Política de Comércio Exterior

• Organização Mundial do Comércio (OMC)

A nova agenda incluiria estratégias para diferentes eixos de atuação. No âmbito multilateral, na OMC, ressalta-se a importância de o Brasil mostrar empenho na finalização das

negociações de Doha e no lançamento não de novas rodadas, mas de acordos plurilaterais para trazer novamente para a OMC a centralidade da criação das regras e dos instrumentos de comércio internacional. Uma vez vencido o impasse de Bali, com a aprovação do Acordo de Facilitação de Comércio e de um entendimento para o tema de segurança alimentar de interesse da Índia, além da finalização do ITA II sobre Tecnologia da Informação, a prioridade deve ser a de buscar um novo entendimento para concretizar a Rodada de Doha. Novas formas de negociação deveriam incluir temas tradicionais de acesso a mercados para bens agrícolas e não agrícolas, mas também incluir temas de interesse que adequem a Organização aos desafios dos tempos modernos, dos mega-acordos e das cadeias globais.

Na área de TBT e SPS, o Brasil deve adotar uma postura mais agressiva, contestando nos Comitês da OMC diversos regulamentos e padrões utilizados como novas formas de proteção ao comércio. Exemplos são as regulações da União Europeia relacionadas a químicos, como o REACH, e ao etanol, como o RED, além da Lei Grenelle da França. A multiplicação de padrões privados é, hoje, uma importante barreira ao comércio, em que os governos dos países desenvolvidos esquivam-se de confrontos na OMC, ao incentivarem órgãos não governamentais a criarem padrões que discriminam fortemente a exportação dos países em desenvolvimento. O Brasil deve ser mais ativo nos Comitês de SPS e TBT na introdução de questões de preocupação específicas que induzam a buscar novas regras para os temas. Exemplos de padrões privados que estão se convertendo em barreiras comerciais encontram-se nas novas regras sobre sustentabilidade de produção de biocombustíveis, exploração "legal" de madeiras e padrões para a produção de algodão com rígidos critérios relativos à mão de obra.

Com relação aos acordos plurilaterais atualmente em discussão, o Brasil tem mantido uma postura de não participação, como modo de pressionar os grandes parceiros para volta-

rem à negociação de agricultura. No entanto, dada a importância do conteúdo de serviços para a produção industrial, seria importante o Brasil rever a sua postura, principalmente se forem considerados os altos custos dos serviços prestados no Brasil. No âmbito internacional, a área de serviços está sendo negociada fora da OMC, e vem progredindo e envolvendo um número cada vez maior de países. Com o impasse da Rodada, os custos de não participar do acordo podem ser maiores do que os de optar pela participação. A liberalização da área de serviços é prioritária para o aumento da competitividade brasileira e fundamental para a inserção nas cadeias globais. A adesão ao TISA é relevante para manter o Brasil como ator influente no cenário multilateral, participando da elaboração de novas regras de comércio. Cabe ao país avaliar, também, a viabilidade de promover acordos plurilaterais em outras áreas de seu interesse, como energia e investimentos, como contraponto à área de serviços.

Diante da realidade da multiplicação de acordos preferenciais e, principalmente, dos mega-acordos, com a inclusão de novos temas extra OMC, como investimentos, concorrência, meio ambiente, cláusula social, além do aprofundamento de temas já dentro da OMC, tais como serviços e propriedade intelectual, em que os interesses comerciais dos países excluídos são significativos, é relevante que o Brasil proponha, na OMC, a transformação do antigo Comitê de Acordos Regionais em um Conselho sobre Acordos Preferenciais, com funções alargadas e maior competência para avaliar e propor medidas de adequação às atividades extra OMC desses acordos que impactem o comércio dos países excluídos desses acordos. A criação de tal Conselho se faz mais premente na medida em que avançam as negociações do TPP e do TTIP.

• Acordos preferenciais

A adoção de uma política mais agressiva de negociação de novos acordos preferenciais por parte do Brasil impõe uma

nova política em relação ao Mercosul. Se as opções política e econômica de nossos parceiros Argentina e Venezuela, e agora Bolívia, são por viverem momentos de fechamento de suas economias, e não buscar abertura comercial, o Brasil deveria ser soberano em fazê-lo. O Brasil pode optar por outros caminhos que sejam mais adequados aos interesses nacionais. A política de negociar novos acordos, como está fazendo a maioria dos países em crescimento, é importante para dar competitividade ao País e forçar a busca por inovações e novas tecnologias.

Com relação ao Mercosul, o modelo da união aduaneira deve ser flexibilizado para atender às diferentes necessidades de cada membro. Uma medida possível seria adotar, nas negociações de futuros acordos, inclusive no acordo com a União Europeia, o conceito de velocidades diferentes de liberalização. Nesse modelo, todos os membros do Mercosul estariam vinculados ao acordo, mas cada um teria uma lista de compromissos própria e independente das listas dos demais. O conceito não é novo. O artigo 6º do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, já reconhecia a necessidade de diferenças no cronograma de implementação da liberalização dos mercados do Paraguai e Uruguai. As assimetrias entre os membros até hoje justificam o direito do Paraguai e, em menor grau, do Uruguai, a um maior número de exceções à tarifa externa comum (TEC) do que aquele autorizado ao Brasil e Argentina. A possibilidade de se levar em consideração as assimetrias do Mercosul também nos acordos preferenciais estaria, portanto, em consonância com essa política.

A flexibilização da Decisão nº 32/00 permitiria que os membros buscassem de maneira independente seus parceiros comerciais para a obtenção de preferências comerciais. É bem verdade que essa medida resultaria em perda relativa da preferência do Brasil. Ao conceder preferências a outros parceiros, haveria uma corrosão da preferência de que hoje disfrutam os exportadores brasileiros. No entanto, trata-se de

mercados nos quais o Brasil vem perdendo competitividade e cedendo espaço cada vez maior para a China, e que poderão ser obtidos pelo Brasil por meio da negociação de novos acordos comerciais. Tal deliberação pode ser alterada por decisão ministerial, não sendo necessário ser submetida aos Congressos. É hora de o Brasil repensar o Mercosul e cortar as amarras às quais se submeteu. A opção não é destruir o Mercosul, mas flexibilizá-lo, de forma que cada país tenha a liberdade de fazer os acordos que são de seu interesse.

Com relação à Associação Latino-americana de Integração (Aladi), o Brasil deve aprofundar os acordos atualmente em vigor, com a negociação de compromissos em serviços e a regulação de temas que impactam o comércio bilateral. A concentração em redução tarifária e a mera reprodução das regras multilaterais, tal como ocorre nos acordos atuais do Brasil, não são suficientes para atender aos desafios do comércio internacional contemporâneo, que exige um modelo mais profundo de integração. É importante promover o aprofundamento das regras visando à coerência jurídica e à equalização dos critérios, com a negociação de acordos de reconhecimento mútuo, mitigando a fragmentação das regras de comércio na região e fortalecendo um eventual modelo sul-americano.

• Acordos preferenciais extrarregionais

Com relação às alternativas de novos acordos preferenciais, o Centro de Comércio Global e Investimento (CCGI) da Escola de Economia de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (EESP/FGV), vem analisando diferentes cenários e realizando análises econômicas¹, em modelagens estática e dinâmica, sobre os possíveis parceiros comerciais para o Brasil. Os resultados das simulações demonstram que, com todos os dez

¹ Ver site do CCGI – EESP/FGV (www.ccgj.fgv.br)

parceiros desenvolvidos e em desenvolvimento examinados, ganhos na área agrícola são recorrentes, enquanto persistem desafios a vencer na área industrial quando da concretização de qualquer um dos acordos com parceiros desenvolvidos, como União Europeia, Estados Unidos, Canadá, Coreia e México. No entanto, são com esses países que ganhos gerais são maiores, e são com esses países que o Brasil poderá modernizar-se e ingressar nas cadeias globais, criando novas bases de sustentação para sair da armadilha de estagnação e partir para novo ciclo de desenvolvimento.

Tal fato fica ainda mais evidente quando examina-se os possíveis impactos no Brasil da negociação do TTIP, entre Estados Unidos e União Europeia, que prioriza a redução de barreiras não tarifárias e coerência regulatória, muito mais que os velhos instrumentos de comércio, como tarifas e regras de origem. As simulações demonstram que as perdas para o Brasil são significativas, não só no comércio da maioria dos setores industriais, mas também em relação ao PIB.

O Brasil deve sair da defensiva e iniciar negociações com parceiros comerciais relevantes, tanto em relação aos produtos agrícolas quanto manufaturados e de serviços. O novo padrão do comércio internacional é caracterizado por acordos preferenciais e pela integração de cadeias de valor globais, que exigem maior profundidade na integração comercial e econômica entre os parceiros envolvidos. Nesse sentido, a Política de Comércio Exterior deve ser desenvolvida com a perspectiva de garantir aos setores produtivos nacionais, especialmente aos de bens e serviços ligados à indústria e ao agronegócio, a integração tarifária, de regras de origem e marcos regulatórios com parceiros estratégicos.

É essencial que o país elabore seu próprio modelo de Acordo Preferencial de Comércio (APC), que deve pautar as futuras negociações. A definição de diretrizes acerca do que deve compor um quadro regulatório preferencial que atenda suas

necessidades comerciais, a partir de consultas com os setores produtivos e de estudos e simulações acerca desses acordos, será fundamental para garantir que os novos APC tenham impactos econômicos positivos e permitam uma efetiva integração no comércio internacional.

Dentre as questões regulatórias que deverão necessariamente ser abrangidas pelo Brasil na negociação de futuros acordos preferenciais, ressaltam-se:

- Regras de origem preferenciais, fundamentais para a determinação de qual produto receberá o benefício da tarifa preferencial. A elaboração cuidadosa das regras de origem preferenciais evita que a negociação de novos acordos sirva como porta de entrada para produtos provenientes de mercados terceiros por meio de tarifas preferenciais, atropelando o processo de abertura comercial gradual. O valor de 60% atualmente exigido para valor agregado é um convite à fraude e à circunvenção. Os valores devem ser reduzidos para 50% e futuramente para 40%. A integração a cadeias globais irá reduzir ainda mais esse valor.
- Mecanismos de coerência e convergência regulatória, e não mais da rígida harmonização de medidas não tarifárias, que figuram atualmente como os principais entraves ao comércio, seja por meio de acordos de reconhecimento mútuo ou equivalência, como defendem Estados Unidos e União Europeia. Nas negociações envolvendo barreiras regulatórias, como TBT e SPS, é indispensável a inclusão desses mecanismos nos acordos preferenciais, para garantir o acesso aos mercados envolvidos na negociação. A questão é de especial interesse para o setor agropecuário, que enfrenta frequentes barreiras sanitárias, além de dificuldades relacionadas à aprovação de novos eventos biológicos relacionados à utilização de organismos geneticamente modificados (OGM) na produção agrícola. A União Europeia vem desenvolvendo um grande

número de padrões privados (cerca de 500) que afetam diretamente os produtos brasileiros exportados. A discussão das barreiras criadas pelos padrões privados deve ser levada aos Comitês de TBT e SPS da OMC, como forma de se analisar seu viés discriminatório e negociar acordos preferenciais via acordos de equivalência. Na verdade, precisamos negociar uma metarregulação sobre o tema na OMC, com foco em transparência, base científica e monitoramento, para evitar novas barreiras ao comércio.

- Modelo de proteção aos investimentos brasileiros que leve em conta as sensibilidades de países em desenvolvimento, mas que garantam segurança jurídica e previsibilidade mínima aos negócios. Relevância deve ser dada à crescente internacionalização de empresas brasileiras e ao aumento de investimentos externos diretos em países em desenvolvimento. O desenvolvimento de um modelo que leve em conta as sensibilidades compartilhadas no tema por países em desenvolvimento poderia viabilizar um quadro regulatório que garantisse alguma segurança e estabilidade para os produtores nacionais. Questão sensível como a da arbitragem entre investidor estrangeiro e o Estado, que cria uma instância diferenciada ao investidor estrangeiro em comparação ao investidor brasileiro pode ser negociada com a garantia de recurso jurídico célere e eficaz.
- Liberalização gradual de serviços de maneira a integrar a economia regional, aumentar a competitividade e estruturar cadeias de valor e permitir o acesso a mercados para empresas nacionais. Cadeias de valor integram-se primordialmente por meio de serviços integrados ao processo produtivo. Dentre os setores de serviço mais importantes nesse processo está o de infraestrutura. Empresas nacionais desse setor têm destacado-se, prestando serviços em mercados tão diversos quanto o dos Estados Unidos e dos países africanos. Além disso, a internacionalização

de empresas fortalece a necessidade de garantir a regulação e liberalização de suas atividades em mercados de interesse. Finalmente, a regulação do setor de serviços financeiros é indispensável para o eficaz desenvolvimento das atividades internacionais.

- A questão da propriedade intelectual do Brasil é outra área a ser atacada. O modelo até agora defendido é de atrasar décadas para a aprovação de uma patente. O Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) é outro órgão desprezado e desmotivado, mas essencial para uma Política de Comércio Externo. Acordos preferenciais e cadeias de valor exigem um sistema moderno e eficiente.

Além dessas questões, a negociação de novos APC poderia incluir mecanismos de flexibilização que garantam o necessário espaço de políticas públicas (*policy space*) às partes envolvidas, especialmente considerando seu grau de desenvolvimento, além de mecanismos de flexibilização para amortizar os efeitos negativos sobre setores sensíveis.

Dentre os mecanismos disponíveis, figuram:

- Implementação gradual das medidas negociadas. Comum em APC envolvendo diferentes níveis de desenvolvimento entre as partes contratantes, esse mecanismo permite um maior tempo de adaptação aos países em desenvolvimento para que implementem as medidas negociadas.
- Salvaguardas transitórias gerais, especiais e setoriais. Esses mecanismos são comuns mesmo em APC negociados por grandes economias desenvolvidas, principalmente nas áreas agrícolas e de têxteis, e oferecem uma alternativa para os setores negativamente atingidos pela negociação do acordo, permitindo reduzir a resistência política interna e construir *trade-offs*. Há diversos tipos de salvaguardas setoriais que se adaptam a necessidades específicas.

- Mecanismos de treinamento e realocação profissional. A negociação de APC inevitavelmente traz impactos para a economia do país. Se, por um lado, esses impactos podem ser considerados benéficos, por outro, exigem uma reorganização da economia e dos processos produtivos envolvidos. Países desenvolvidos, como os Estados Unidos e diversos países da União Europeia, contam com políticas públicas que visam a amenizar os efeitos gerados sobre setores tradicionais de emprego (*por exemplo, Trade Adjustment Assistance Program*). Essas políticas podem auxiliar a superar resistências internas por parte de associações representativas de classes laborais.

Há, nesse sentido, uma série de mecanismos disponíveis para garantir a viabilidade da negociação de novos APC por parte do Brasil. A evolução do comércio internacional e das cadeias produtivas globais exige um posicionamento proativo, que garanta a eficiente inserção internacional da produção nacional. Uma Política de Comércio Exterior que leve em conta todas as questões ressaltadas deve ser desenvolvida para que uma estratégia clara e firme seja traçada em relação ao fenômeno da proliferação de APC no âmbito internacional.

Com a necessidade de atualização das regras da OMC e do impasse nas negociações da Rodada Doha, a regulação do comércio vem dando-se, sobretudo, no âmbito dos APC. Desse modo, o Brasil deverá definir as regras que julgue necessárias negociar para esse novo cenário, a fim de garantir sua participação na formulação das regras na governança do comércio internacional.

Em matéria de acordos, não se pode deixar de atacar de frente o caso da China. É melhor ter um acordo negociado às claras com a China, definindo acesso a mercados, acordos de reconhecimento mútuo e regras de origem, do que assistir impotente a sua conquista do mercado sul-

-americano. Políticas comerciais específicas podem ser elaboradas com o intuito de facilitar o ingresso do Brasil em cadeias de valor concentradas na China, buscando aumentar o grau de complementaridade de suas economias. Além disso, melhorar o perfil das exportações brasileiras, concentradas hoje em produtos básicos, por meio tanto de negociações tarifárias como de acesso ao mercado.

• Cadeias globais de valor

Durante toda a última década, enquanto vários países partiam para uma nova visão de produção e comércio externo baseados nas cadeias globais de valor e organizações internacionais, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial de Comércio (OMC), passavam a realizar inúmeros estudos sobre o tema, o Brasil permaneceu indiferente a tais discussões. Apenas recentemente, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) conseguiu recursos para estudar o tema e calcular a inserção dos países da América do Sul nas cadeias globais. Estudos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da OMC demonstram o nível de isolamento do Brasil, colocando-o no extremo negativo do espectro de inserção.

Os custos de tal alienação são agora evidentes. O Brasil perdeu o dinamismo de sua indústria, não consegue atingir patamares de competitividade para exportar seus produtos, quanto muito consegue exportar para a América do Sul, e isola-se do processo de modernização.

Recuperar o tempo perdido deve ser a prioridade atual. Uma alternativa viável seria integrar o Brasil em cadeias da América do Sul. No entanto, a região não dispõe da infraestrutura necessária, nem de conteúdo tecnológico de ponta, só disponível nos países mais desenvolvidos. Nesse sentido, acordos preferenciais com a União Europeia, os Estados Unidos, o

Canadá ou a Coreia seriam mais produtivos. São com esses países que ganhos gerais são maiores e mais balanceados, e são com esses países que o Brasil poderá modernizar-se e ingressar nas cadeias globais, criando novas bases de sustentação para sair da armadilha de estagnação e partir para um novo ciclo de desenvolvimento.

Uma nova estrutura para o comércio externo

Uma nova política exige uma estrutura administrativa reformada e modernizada. A complexidade da Política de Comércio Exterior demanda não apenas um vasto conhecimento das possibilidades e limitações dos diversos setores produtivos, mas também um profundo entendimento do marco regulatório internacional, em suas diferentes esferas: multilateral e preferencial. É imperativo que o Brasil promova a reestruturação da sua máquina burocrática e decisória de Política de Comércio Exterior. O Brasil necessita de um corpo técnico altamente capacitado para avaliar, propor e executar a renovação dessa Política, frente a um cenário internacional cada vez mais dinâmico e complexo. Pontos que merecem implementação prioritária seriam:

- **Criação de um órgão para a formulação e execução da nova Política**

Muitos países possuem um órgão exclusivamente destinado ao comércio internacional. Os Estados Unidos contam com o *United States Trade Representative* (USTR) e a União Europeia com o *Trade Commissioner*. A reforma da estrutura burocrática do País na área deve começar com a criação de uma administração centrada na área, com o objetivo de dar maior dinamismo à execução da nova política e criar uma estrutura mais eficaz, que seja capaz de responder às mudanças na conjuntura internacional, considerando os aspectos políticos, econômicos e jurídicos que permeiam as questões de comércio internacional.

A prioridade seria a transformação da Câmara de Comércio Exterior (Camex), que hoje é subordinada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em uma Secretaria em nível Ministerial, responsável pela formulação e execução da nova Política de Comércio Exterior. Tal órgão teria por base a transformação imediata da Camex (do MDIC), de órgão burocrático a uma Secretaria subordinada à Presidência da República, com *status* de Ministério, com poderes para analisar, propor, coordenar e executar a nova Política de Comércio Exterior do Brasil. A nova Camex teria um corpo ampliado de funcionários e seu órgão decisório seria um colegiado composto por ministros das áreas relacionadas ao comércio internacional. A nova Camex seria responsável pela implantação da agenda da nova política.

- **Fortalecimento da área econômica do Itamaraty**

A segunda prioridade seria o fortalecimento do Itamaraty para negociar os pontos da nova agenda. Para criar um quadro de alta especialização, como o requerido pela complexidade do comércio internacional atual, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) seria reestruturado para a criação de uma área de economia internacional, incluindo comércio e finanças internacionais separados das demais atividades diplomáticas. Essas duas vias permitiriam delegar a Política de Comércio Exterior do Brasil a dois órgãos principais, Camex e MRE, que disponham de um corpo altamente sofisticado, com a competência para adotar as decisões políticas exigidas pela área.

O fortalecimento do Itamaraty como órgão negociador da agenda definida pela nova Camex seria realizado com a criação de um vice-ministro das Relações Econômicas Internacionais no MRE, com um quadro de funcionários que se dedicaria, no Brasil e no exterior, ao acompanhamento das relações econômicas e às negociações e à implementação da nova Política de Comércio Exterior. A complexidade

da economia internacional, das finanças globalizadas e do comércio internacional não se coaduna mais com a antiga visão de que o “diplomata tem de ser redondo” e saber atuar em todas as áreas da Política Exterior do País. Ou o funcionário dedica-se à vertente econômica e financeira e a domina, ou dependerá sempre de um especialista que traduza as complexidades do mundo atual.

Dentro do Itamaraty, a área de contenciosos internacionais deverá ser reforçada. Diante do quadro atual de triplo desafio (impasse na Rodada Doha da OMC, multiplicação dos acordos preferenciais e negociação de mega-acordos comerciais), além do pouco espaço deixado na arena internacional para a negociação de regras que permitam a expansão das exportações brasileiras, é imperativo que o Brasil utilize com eficiência o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, o órgão de solução de controvérsias (DSB, na sigla em inglês), como já fez no passado para esclarecer e interpretar as regras já definidas na OMC. Questões que deveriam ser levadas ao DSB, além de subsídios agrícolas, seriam a proliferação de medidas de SPS e TBT que possuem o apoio dos governos, mas se travestem de padrões privados, criando barreiras discriminatórias à exportação de terceiros países.

A criação de um Departamento de Contencioso Econômico Comercial, com ampliação de funcionários e com quadro mais estável de diplomatas, seria responsável pela abertura e defesa do Brasil nos conflitos do comércio internacional. Tudo indica que conflitos comerciais serão cada vez mais numerosos. Os painéis atuais da União Europeia e do Japão contra o Brasil são apenas o início de uma nova fase. A complexidade da área exige capacitação permanente e dedicação à área por maior período de tempo. A carreira diplomática precisa adaptar-se ao mundo atual e não pode desperdiçar seus talentos em áreas totalmente alheias às lides jurídicas.

• Criação de um órgão responsável pela aduana

A segunda reforma administrativa seria alterar a estrutura de controle da aduana do Brasil de órgão arrecadador do Ministério da Fazenda a uma estrutura moderna e eficiente que saiba gerir as políticas de proteção e defesa das fronteiras nacionais, incluindo portos e aeroportos, dos riscos e perdas de importações ilegais, ao mesmo tempo em que possui consciência dos custos envolvidos nos entraves burocráticos. A maior eficiência no desembaraço aduaneiro contribuirá significativamente para a diminuição dos custos suportados pelos agentes do comércio internacional. A implementação célere do Acordo sobre Facilitação de Comércio aprovado na Conferência Ministerial de Bali e da “Janela Única” do MDIC é de grande interesse do país e deve resultar em ganhos significativos para o comércio internacional do Brasil.

A criação de uma Secretaria da Aduana subordinada ao MDIC permitiria uma visão mais moderna de aduana, passando de simples arrecadadora de impostos à real controladora dos bens que ingressam no País. Tal iniciativa possibilitaria corrigir o atual quadro, em que os órgãos intervenientes do comércio exterior, muitas vezes por falta de conhecimento, ignoram as regras acordadas no âmbito da OMC, legislando através de Instruções Normativas e de forma contrária aos compromissos multilaterais assumidos, o que prejudica a imagem do País, bem como cria uma constante insegurança jurídica aos agentes privados que atuam na área.

O desafio é grande. Se de um lado o comércio exterior exige desburocratização e eficiência da máquina, de outro, a conferência das informações das importações, o controle da qualidade dos produtos e do risco que podem causar à saúde de pessoas, animais e plantas impõem capacitação adequada de pessoas e estrutura.

• Políticas de apoio à Competitividade para o Comércio Exterior

Um salto quantitativo e qualitativo do comércio internacional só será possível com uma mudança profunda na mentalidade do empresariado brasileiro, em uma busca incessante da maior competitividade do setor produtivo, seja de bens, seja de serviços, e que deve ser capacitado para enfrentar a concorrência internacional, cada vez mais agressiva.

Avanços de competitividade são objetivos perenes de toda economia moderna. Mas a responsabilidade nessa área deve estar baseada em um pacto entre empresários e governo.

A responsabilidade do empresariado está claramente definida na busca de novos investimentos em inovação e novas tecnologias, na busca incessante não só por menores custos e mais lucratividade, mas também por uma produção sustentável, preocupada com emissão de carbono, meio ambiente e trabalho decente. A responsabilidade do governo é mais ampla e deve objetivar a equiparação de tais custos com os demais países concorrentes:

- Investimento contínuo em infraestrutura, uma vez que aí reside a peça central da melhora da competitividade da produção nacional.
- Diminuição da carga tributária do País incidente nas atividades de exportação e importação, bem como nos serviços e na energia.
- Diminuição da carga dos encargos trabalhistas de modo a que se equiparem com a dos países concorrentes.
- Melhoria do ambiente de negócios com a desburocratização de toda a cadeia de comércio internacional, que se encontra asfíxiada pelos entraves da sobreposição de leis e decretos centenários. Uma limpeza geral é imperativa.

- Remoção dos diversos desincentivos às exportações, como reembolsos de impostos recolhidos de forma célere e transparente.
- Capacitação de mão de obra especializada, em uma ação conjunta entre governo e empresa, com incentivos para a formação de pessoas qualificadas para lidar com as novas tecnologias existentes.
- Fortalecimento da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) como órgão de abertura de novos mercados e promotora de exportações.
- Fortalecimento das linhas de financiamento e garantias à produção e à exportação.

Conclusão

Em síntese, a atual Política de Comércio Exterior, que prioriza apenas o Mercosul e a América do Sul, trouxe mais custos do que ganhos para o comércio internacional do Brasil. Tal visão apenas isolou o Brasil em nome da preservação de um acordo que há anos perdeu sua vertente econômica, entrou em crise e esgotou sua sustentação. Hoje o comércio e os investimentos da China varrem a região, provando que o Brasil não só perdeu espaço de atuação como deixou de se modernizar e avançar no comércio internacional.

A Política de Comércio Exterior adotada durante a última década com o objetivo de se afastar dos países desenvolvidos em prol de uma cooperação sul-sul mostrou-se negativa. É conhecida a máxima de que, no mundo da política e da economia, não existem bons e maus parceiros, mas apenas bem-sucedidas negociações de interesses.

Caberá à diplomacia brasileira e à nova Camex voltarem a negociar acordos preferenciais que deem o choque de modernidade de que precisa o País, sabendo defender os

pontos de soberania que lhe são essenciais. É pouco compreensível que, por causa de cláusulas modernas de acordos preferencias, como a cláusula de conceder foro privilegiado ao investidor estrangeiro (investidor-estado) e a cláusula da expansão de regras de proteção à propriedade intelectual, o Brasil negue-se a negociar acordos com países desenvolvidos. É papel de nossa diplomacia encontrar uma saída para tais desafios, mesmo porque tais temas já estão sendo contornados nas negociações do TTIP e do TPP.

A reforma da estrutura de Política Externa é urgente e fundamental para acelerar o processo de recuperação da

economia, impedir o isolamento do Brasil do comércio internacional, não só dos acordos preferenciais como das cadeias de valor, e deve ser perseguida como prioridade pelo governo.

O momento atual exige uma profunda reflexão sobre a nova agenda da Política de Comércio Externo do Brasil. No entanto, mais do que tempo para reflexão, os desafios atuais exigem ação!

Vera Thorstensen

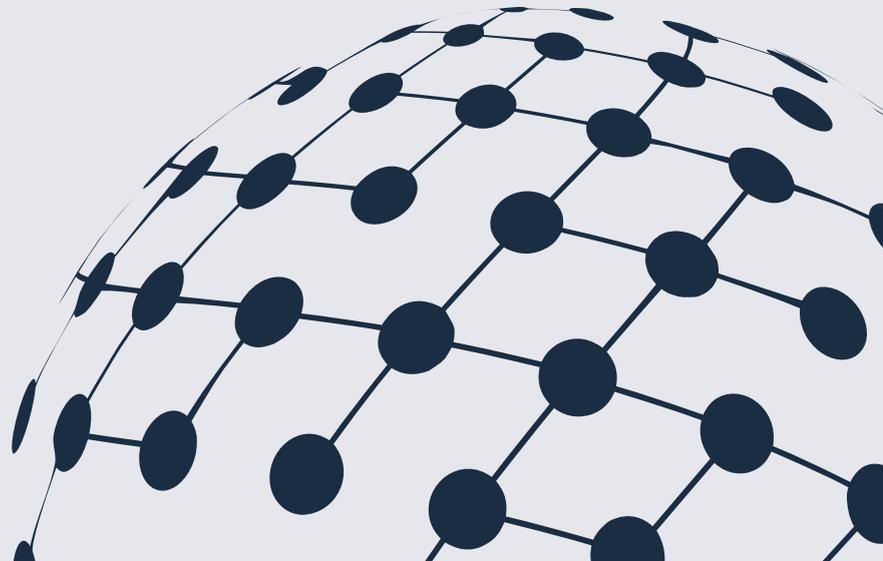
COMÉRCIO EXTERIOR



PAULO FERRACIOLI

Exerceu, no BNDES, atividades relacionadas à política industrial e ao comércio exterior. No Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), chefiou o Ponto Focal de Barreiras Técnicas às Exportações e coordenou negociações sobre o tema no Mercosul. Participou de negociações da Rodada Doha, Mercosul-União Europeia e Área de Livre

Comércio das Américas (Alca). É professor de comércio exterior e de economia política na Fundação Getúlio Vargas (FGV). É membro do Conselho Empresarial de Relações Exteriores da FIRJAN/CIRJ e do Conselho Temático Permanente de Integração Internacional da CNI.



Cadeias Globais de Valor

Este artigo inicia com a apresentação do conceito de cadeias globais de valor e de algumas de suas características atuais, passando, a seguir, a tratar das possibilidades e dos problemas existentes no Brasil em relação a essa forma de produzir. Encerra-se com algumas propostas de medidas internas viáveis de serem adotadas que podem ser benéficas para a indústria brasileira.

Conceito de “Cadeias Globais de Valor”

A busca pelo aumento da lucratividade sob condições de concorrência obriga qualquer empresa a, continuamente, tentar reduzir seus custos de produção. Para tanto, a utilização de tecnologias inovadoras ou o abandono da produção verticalizada, passando a comprar insumos de fornecedores que poderiam fornecê-las com uma relação qualidade preço mais conveniente ao tipo de produto fabricado, já eram métodos observáveis antes da entrada em funcionamento da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995.

A evolução que vinha ocorrendo há tempos nas telecomunicações, na logística e nas operações financeiras internacionais facilitavam que as empresas concentrassem seus esforços no que era essencial em seu negócio, no seu *core business*. A compra de peças, partes e componentes necessários à produção não seria, necessariamente, realizada no mercado doméstico, sendo mais fácil realizá-las em qualquer parte do mundo onde as condições fossem mais convenientes. Porém, ainda havia um risco razoável de que medidas protecionistas causassem dificuldades à chegada desses insumos importados até as unidades fabris, paralisando linhas de produção.

A criação da OMC, com mecanismos mais eficazes de obrigar a implementação das regras estabelecidas para o comércio

internacional, fez com que as empresas, paulatinamente, passassem a ter maior confiança de que não ficariam tão expostas a medidas protecionistas. No que diz respeito às importações, as empresas foram percebendo que medidas protecionistas poderiam impedir a importação de insumos de outros países e deixavam de significar um grande risco de paralização da linha de produção. No que diz respeito às exportações, a maior liberalização das exportações incentivou algumas empresas a especializarem-se em alguns produtos intermediários, com o objetivo de fornecer para fabricantes de produtos finais localizados em outros países.

Essa estratégia, denominada por vários analistas de *global outsourcing*, espalhou-se pelo tecido produtivo e passou a ser adotada até mesmo por empresas menores. Nada mais impediria que uma pequena confecção localizada no interior do Rio de Janeiro, em Itaperuna, por exemplo, concentrasse seus esforços em desenvolver novos modelos, de corte e de montagem das peças, passando a comprar tecidos, linhas e botões importados. E, é claro, introduzindo novas tecnologias via a compra de equipamentos mais modernos, muitas vezes vindos do exterior. Com o ganho de competitividade a empresa pôde exportar para novos mercados, como Dubai.

Não tardou para que as empresas constatassem que, nessas condições, seria possível utilizar o conceito de cadeias de valor, popularizado por Michael E. Porter nos anos 1980, e que tinha o objetivo de apoiar a formulação de novas estratégias empresariais, de uma forma bastante inovadora. Na proposta original, buscava-se determinar, para fins analíticos, como eram executadas as diferentes fases necessárias para que um produto atendesse às demandas do consumidor final. Como exemplo, partia-se da concepção inicial do produto e avançava-se pelos desenvolvimentos tecnológicos necessários, pela

fabricação das peças, montagem, comercialização e pelos serviços de pós-venda. Após analisá-los poderia ser decidido que algumas fases deveriam ser realizadas internamente e outras poderiam ser terceirizadas.

A novidade, considerando as novas possibilidades operacionais e institucionais, foi que várias corporações passaram a adotar uma estratégia em que, na busca de maior lucratividade, essas fases são fracionadas e realizadas em diferentes países. A análise dos custos e dos benefícios pode, até mesmo, dividir as operações por várias empresas, cada uma em um país. Essa estratégia vem sendo denominada de produção por Cadeias Globais de Valor (CGV), amplamente disseminada em alguns setores, sendo o setor eletrônico o caso mais notável.

Exemplifiquemos. Muitas vezes, novos produtos exigem o desenvolvimento de novas tecnologias e podem existir países nos quais essa tecnologia possa ser desenvolvida a um custo menor por alguma empresa local. Após esse desenvolvimento, pode ser viável encontrar, em um terceiro país, outra empresa que, partindo dessa nova tecnologia, seja capaz de criar peças e componentes a custos adequados e que viabilize a fabricação do produto final. Para a simples operação de montagem do produto, fase que em geral agrega pouco valor, são procurados países em que os salários sejam mais baixos, o que permite que alguma empresa local ou estrangeira possa realizar essa operação a custos menores.

Nesse tipo de produção, dados de países em desenvolvimento, onde normalmente estão as operações de montagem, podem sugerir que eles são grandes exportadores de um bem, quando, na realidade, a agregação de valor dentro de seu território foi muito pequena. As fases que mais agregam valor, como a concepção do produto, o desenvolvimento tecnológico, a produção de componentes sofisticados, a logística de distribuição e o pós-venda podem ter sido realizados em outros países e por empresas completamente diferentes, sob

a orientação e comando da corporação “proprietária” do produto. No sempre citado exemplo dos iPhones, menos de 5% do custo total dos aparelhos são efetivamente gastos na China, enquanto cerca de 70% são realizados no Japão, na Alemanha, na Coreia do Sul e nos Estados Unidos. E cabe recordar que, se consideramos apenas os países em desenvolvimento, há uma tendência à concentração geográfica das CGV na Ásia.

Na fase da montagem, os salários são o fator-chave para a escolha da localização das empresas. Claro que, pela própria lógica das cadeias globais de valor, fatores como infraestrutura e facilidade nos trâmites aduaneiros são também considerados, mas não são os primordiais. Um exemplo a comprovar essa afirmação é o Vietnã, onde a infraestrutura ainda deixa muito a desejar, mas que se tornou um dos principais países a receber investimento em cadeias desse tipo. Os salários, muito abaixo de seus principais concorrentes asiáticos, como a China e a Tailândia, levou até empresas já instaladas em outros países a deslocarem-se para lá.

Quanto à existência de acordos comerciais, não há evidências empíricas sobre sua essencialidade, embora eles possam ajudar na comercialização dos produtos finais. Citemos dois exemplos. O Vietnã somente agora começa a buscar acordos comerciais, embora seja, há tempos, um dos maiores recebedores de investimentos relacionados às CGV. Mais interessante é o caso da Intel que, em busca de salários mais baixos, deslocou sua unidade de montagem de *chips* da Costa Rica, país com grande número de acordos comerciais, para a Malásia, país que somente agora passa a participar de negociações comerciais regionais mais relevantes. Como justificativa, a Intel citou a busca de salários mais baixos e a localização mais próxima de países que mais se destacam nas cadeias globais de valor do setor eletrônico.

O Brasil e as Cadeias Globais de Valor

A importância atribuída aos salários pelas empresas que desejam instalar unidades de montagem de produtos para exportação e níveis salariais mais altos vigentes no Brasil, quando comparados ao de vários países asiáticos, tornam o país pouco atraente para esse tipo de investimento. A esse fator, somam-se outros, em especial as condições de infraestrutura, os procedimentos aduaneiros complexos e a burocracia, fatores que dificultam a circulação das mercadorias no comércio exterior. Observe-se que para a venda no mercado interno é viável atrair empresas para montar produtos no Brasil, desde que se dê a elas elevado grau de proteção e condições especiais para aceitá-las como nacionais, como no caso da utilização como critério do “processo produtivo básico”.

A opção de participar nas etapas que agregam mais valor das cadeias produtivas também é problemática. A fase da concepção é, em geral, realizada na matriz da corporação e para as etapas seguintes, desenvolvimento tecnológico e produção dos componentes que dele resultam, o nível de capacitação tecnológica existente no Brasil é inferior ao encontrado em países bem mais desenvolvidos, como Alemanha, Japão e Coreia do Sul. Nas fases finais relacionadas à logística, sejam anteriores ou posteriores à montagem, também agregadoras de valor, a localização geográfica do Brasil e as condições da infraestrutura atual não são favoráveis, além de não haver produção local de componentes importantes que integram esses produtos. E, como agravante, a qualidade do setor de serviços brasileiro, visto como um todo, está muito abaixo da encontrada internacionalmente.

Ainda assim, políticas adequadas, baseadas na lógica das cadeias globais de valor, podem colaborar para melhorar, em muito, a competitividade da indústria localizada no Brasil, o que seria bastante positivo para a competição, no merca-

do interno, com produtos importados, e até mesmo para competir internacionalmente no caso de alguns setores. Inicialmente, é crucial que seja dada efetiva prioridade aos investimentos no aumento, qualitativo e quantitativo, da capacitação tecnológica da população brasileira, assim como no setor da infraestrutura e dos serviços em geral. Embora seja possível constatar que há avanços ocorrendo nessas áreas, muito há ainda a ser feito, dado o atraso que se verifica. Infelizmente, mesmo se for atribuída a elas a prioridade necessária, o tempo necessário para atingir padrões de qualidade internacional ainda demandará alguns anos.

Em curto prazo, há medidas essenciais que podem melhorar muito o ambiente de negócios e ter um impacto bastante positivo sobre a competitividade da indústria brasileira. Uma radical redução da burocracia em geral seria muito útil, em particular, urgentes medidas de facilitação do comércio exterior, o qual vem sendo onerado por práticas antigas, que não se justificam mais. A rápida implementação do estipulado no novo Acordo sobre Facilitação do Comércio da OMC e a aceleração da implantação do Portal Único do Comércio Exterior podem trazer resultados extremamente benéficos. A imediata redução da burocracia na importação de peças, partes e componentes e, principalmente, de máquinas e equipamentos de alta produtividade também é fundamental para a indústria e para a geração de empregos.

Dentre essas medidas simplificadoras, destaca-se a necessidade da implementação, várias vezes adiada, dos “Operadores Econômicos Autorizados (OEA)”, inclusive simplificando a participação neles pelas empresas, e da busca de assinatura de acordos de seu reconhecimento mútuo com outros países. O reconhecimento mútuo de OEA é de negociação mais simples e pode trazer muito alento ao comércio exterior, como vem comprovando o acordo assinado desse tipo recentemente entre China e União Europeia. Há, ainda, acordos sobre barreiras não tarifárias com parceiros

importantes que vêm sendo negociados e que, se acelerados, poderiam trazer grandes benefícios. Um exemplo é a busca de facilitação no caso de barreiras técnicas em relação aos Estados Unidos.

Acordos para a formação de áreas de livre comércio também podem ser muito importantes, mas são de negociação mais complexa pela quantidade de interesses diversos, interna e externamente, envolvidos, o que demanda um tempo maior. Contudo, pode haver avanços em prazos bem menores nas negociações de ampliação dos acordos já existentes no âmbito da Associação Latino-americana de Integração (Aladi), os quais podem e devem ser ampliados em termos do comércio de bens e em termos de novos temas, como serviços, atualmente fundamentais para a competitividade de todo o aparelho produtivo de qualquer país, e investimentos.

Conclusão

Embora seja pouco provável que o Brasil possa, em curto prazo, participar das cadeias globais de valor existentes, analisá-las viabiliza que se observe fraquezas da economia brasileira que, superadas, trariam sensíveis ganhos de produtividade para o setor industrial aqui instalado. Medidas nessa direção favoreceriam não apenas o setor industrial, mas, também, os consumidores, que teriam acesso a melhores produtos a preços menores, e poderia resultar em um aumento de produção e maior geração de empregos.

Investimentos em infraestrutura e em desenvolvimento tecnológico, com ampla capacitação da população brasileira, ainda que seus resultados venham a ocorrer somente em médio e longo prazos, são absolutamente essenciais ao se pensar em qualquer estratégia de desenvolvimento do Brasil. Paralelamente, a negociação para a participação em acordos que levem à formação de áreas de livre comércio, se negociados considerando a real situação da indústria

brasileira e sob um quadro de uma política industrial consistente, podem ser bastante positivos. Finalmente, dentre as medidas que trarão resultados em médio prazo, é essencial atuar na desregulamentação e na tributação do setor de serviços brasileiro para que ele deixe de ser um fator de atraso e colabore no aumento da produtividade da economia brasileira.

Em curto prazo, podem ser obtidos resultados muito positivos com as medidas de facilitação de comércio, reduzindo a burocracia, por exemplo, implementando e ampliando os "operadores econômicos autorizados", além de eliminar todas as práticas que se originam em um passado distante e que não trazem quaisquer benefícios no presente. Também em curto prazo podem ser obtidos resultados de acordos comerciais voltados à eliminação de barreiras não tarifárias e à ampliação no escopo dos acordos já existentes no âmbito da Aladi.

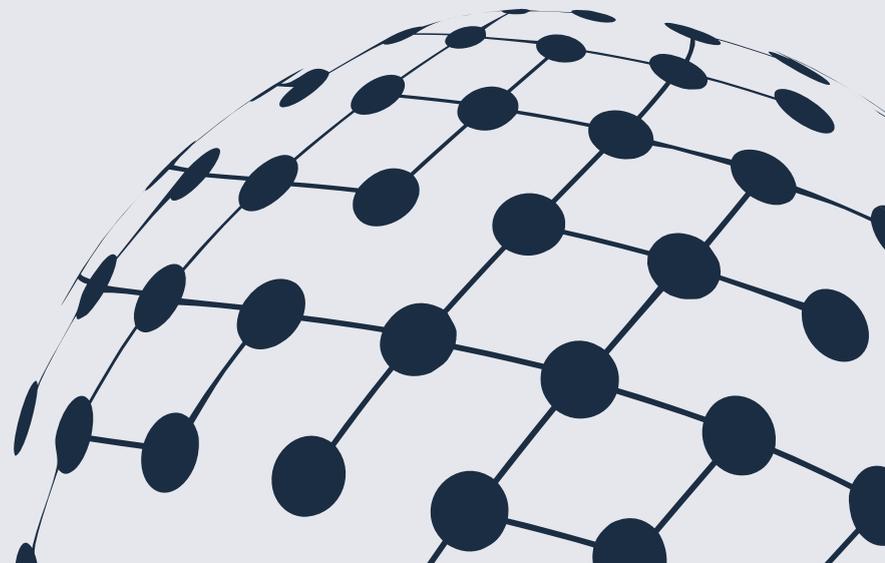
Em resumo, há muitas medidas, cuja implementação pode ser feita a partir apenas de decisões políticas internas ao Brasil, que poderiam melhorar muito o ambiente de negócios em curto prazo e que serão extremamente positivas para a competitividade do setor industrial brasileiro. A melhor integração internacional do Brasil depende apenas de acelerarmos esses processos.

Paulo Ferracioli

SANDRA POLÓNIA RIOS

Sandra Rios é economista, diretora do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes) e sócia da Ecostrat Consultores. Especialista em temas relacionados à economia internacional, às negociações comerciais internacionais, às políticas industriais e de comércio exterior, Sandra é

professora de Política Comercial no Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Também é consultora permanente da Confederação Nacional da Indústria e membro do Conselho Superior da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex).



Exportações Industriais Brasileiras: O Déficit de Competitividade

Os expressivos e crescentes déficits registrados na balança comercial de produtos industrializados a partir de 2007 – e que atingiram US\$ 88 bilhões em 2014 – põem em relevo os problemas de competitividade que o setor industrial vem enfrentando. Mais significativo do que os vultosos déficits comerciais acumulados pela indústria no período recente é o fato de que, em um contexto de arrefecimento da demanda doméstica e de taxa de câmbio mais desvalorizada do que a que vigorou em boa parte da última década, as exportações de produtos manufaturados não têm logrado recuperar-se.

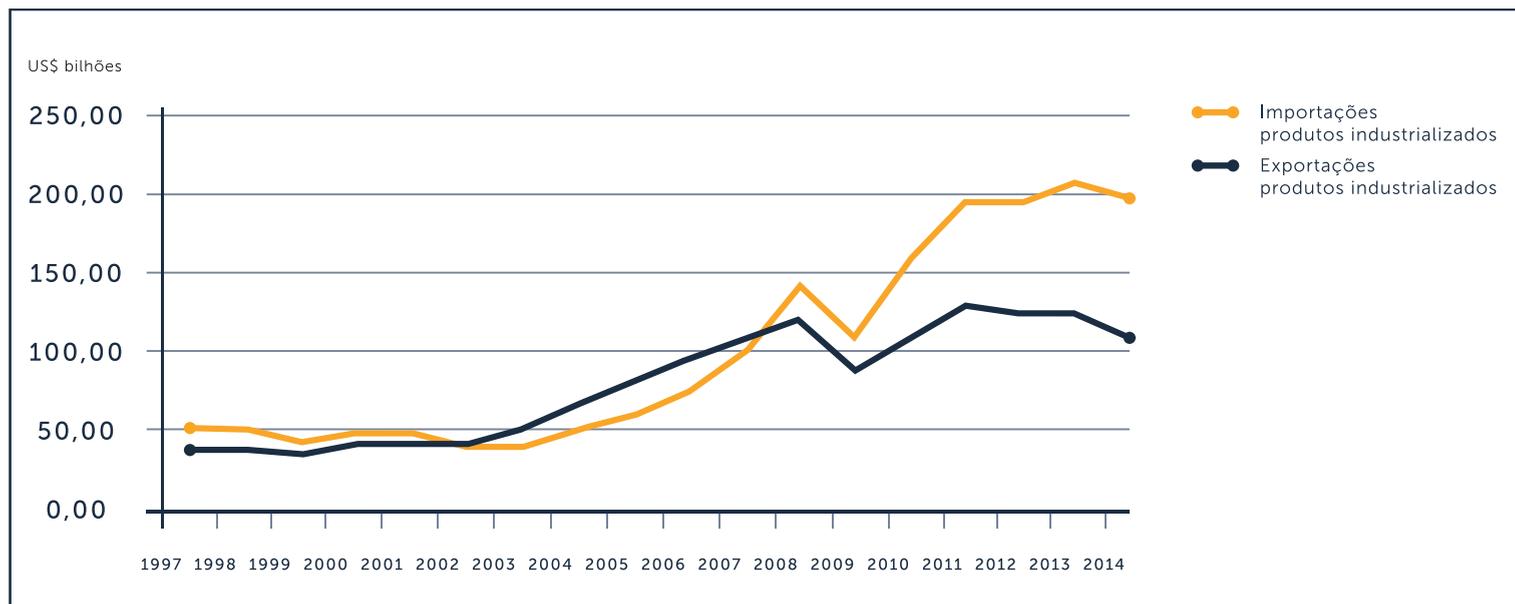
Como pode-se observar no gráfico a seguir (Gráfico 1), as vendas externas de produtos manufaturados atravessaram um período de forte recuperação entre 2002 e 2008, estimuladas pelos efeitos tardios da forte desvalorização do real experimentada no início do segundo governo Fernando Henrique Cardoso. A maior rentabilidade das exportações,

combinada à fraca demanda interna e ao início da recuperação da economia mundial a partir de 2004, impulsionaram os produtos industriais para o mercado externo.

A forte retomada do consumo doméstico a partir de 2007 veio acompanhada por uma persistente tendência à valorização da moeda brasileira e por um vertiginoso crescimento dos custos de produção – particularmente de energia e do trabalho. A dinâmica da economia doméstica associada à crise econômica internacional produziu um contexto em que a perda de competitividade da produção industrial era inevitável. Como resultado, a indústria brasileira não conseguiu aproveitar o crescimento da demanda doméstica – que foi em grande parte absorvido pelo aumento de importações – mas também não logrou direcionar a produção para o mercado externo. A partir de 2008, os déficits na balança comercial dos produtos industrializados foram crescentes.

Gráfico 1

Produtos Industrializados: exportação e importação (1997-2014)



Fonte: MDIC

Não se pode negar que durante o primeiro governo Dilma Rousseff houve intenso uso de medidas de política industrial e comercial voltadas para deter a deterioração da balança comercial da indústria brasileira e atenuar o processo de desindustrialização que vem se agravando nos últimos anos no Brasil. Essas iniciativas não produziram os resultados desejados e, como consequência, consolidam-se algumas tendências preocupantes:

- **a primarização da pauta de exportações:** a contrapartida dessa tendência é a redução da parcela dos manufaturados nas vendas externas — em 2012/2014, essa parcela reduziu-se para 44,7%, com queda de quase dez pontos percentuais em relação a meados da década anterior. Tais tendências já se manifestavam antes do governo Dilma: a

trajetória de perda de participação dos manufaturados no total exportado começou em 2007.

- **crece o coeficiente de penetração das importações da indústria de transformação:** em 2012/2014, esse indicador alcançou 19,6%, mais de três pontos percentuais acima do nível observado em 2002/2004. A aceleração do ritmo de crescimento do coeficiente de importações no período mais recente — e, em especial, em 2012, quando o coeficiente de penetração passou de 18,2% para 20,4% — é o que chama a atenção.
- **a produção industrial continua sofrendo com um persistente processo de deterioração:** nada que se pareça com uma retomada sustentada do crescimento da indústria está no horizonte.

Nos últimos anos, o contexto internacional certamente não tem contribuído. O desaquecimento da economia global e as agudas dificuldades enfrentadas por economias que representam alguns dos mais relevantes destinos das exportações brasileiras de manufaturas – Argentina e Venezuela – não contribuem para um melhor desempenho das exportações brasileiras.

Ainda que a economia mundial também esteja atravessando uma fase conturbada, os países vêm mostrando desempenhos diversificados com ventos mais promissores soprando na América do Norte e a economia estadunidense mostrando tendência à recuperação. Mesmo na Ásia, ainda que a China esteja em processo de desaceleração econômica, os mercados da região têm elevado potencial e continuarão crescendo, mesmo a taxas mais modestas.

Se a conjuntura doméstica é bastante complexa, é importante ter em mente que a intensificação recente do processo de desvalorização da moeda brasileira e a retração do consumo doméstico compõem um quadro bastante propício à definição de estratégias para uma retomada das exportações de manufaturados. É pela via do mercado externo que a indústria brasileira pode experimentar a recuperação.

Nesse momento, é importante distanciar-se um pouco da conjuntura em curto prazo e buscar uma visão mais abrangente da situação do Brasil no comércio internacional. De acordo com o *World FactBook*¹, o Brasil ocupa o 24º lugar no *ranking* das exportações mundiais, apesar de o PIB brasileiro ser o 8º maior do mundo. Trata-se de uma anomalia: a China é o maior exportador e alcançou o 1º lugar no *ranking* das maiores economias do mundo. A União Europeia ocupa o 2º lugar nos dois *rankings* e os Estados

Unidos o 3º lugar. A Coreia do Sul é o 6º maior exportador mundial, embora seu PIB ocupe apenas a 14ª posição no mundo. Ou seja, os países ricos e bem-sucedidos na transição para o primeiro mundo são simultaneamente grandes exportadores – o que não acontece com o Brasil². Na companhia do Brasil, com PIB elevado e exportações modestas, está a Índia (4º maior PIB e 19º maior exportador) – um país pobre que está lutando a duras penas para fazer a transição para um país de classe média.

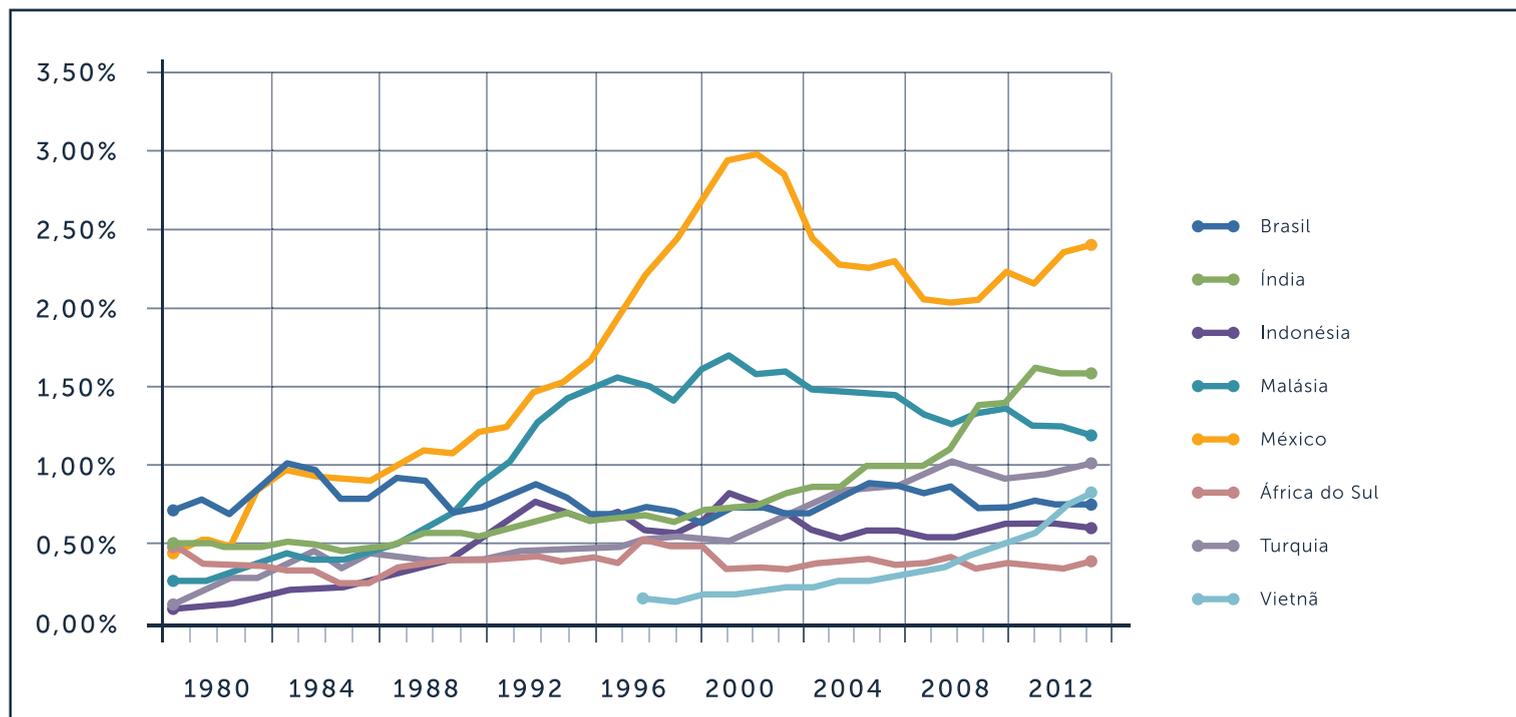
Concentrando o foco para o desempenho das exportações de produtos manufaturados, observa-se que, no início da década de 1980, o Brasil era, dentre um conjunto de oito países em desenvolvimento, aquele com maior participação nas exportações mundiais de produtos manufaturados. Em 2013, o Brasil ocupava a 5ª posição nesse *ranking*, com uma participação no total muito semelhante à observada no início do período: 0,72%. Países como México, Índia, Turquia e Malásia mostram desempenho muito melhor que o brasileiro.

² Ver: CINDES: GT de Política Comercial. **De volta à autarquia? Antecedentes e quadro atual das políticas comercial e industrial no Brasil.** Relatório | Novembro de 2013.

¹ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>

Gráfico 2

Participação de países selecionados na exportação mundial de produtos manufaturados, 1980-2013.



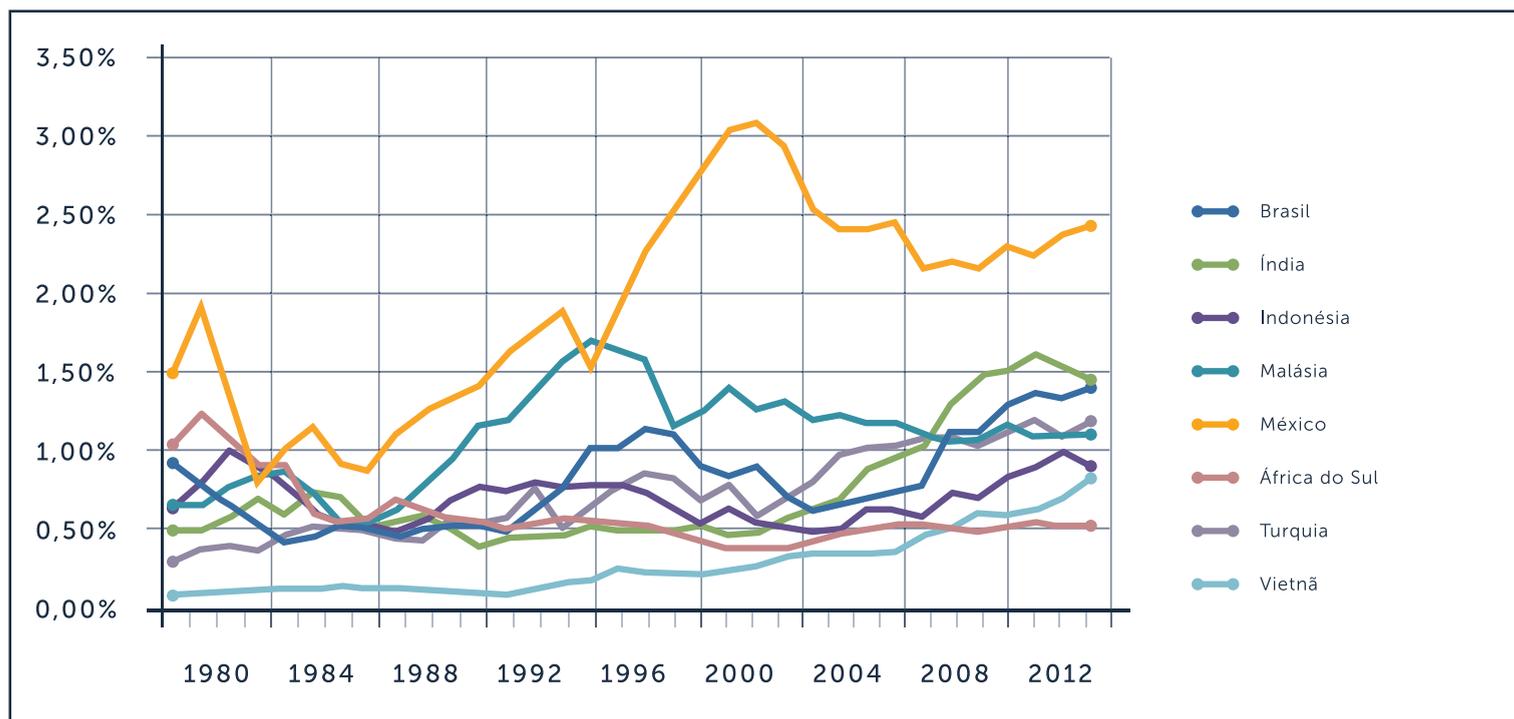
Fonte: OMC

Quadro igualmente desalentador do ponto de vista da integração brasileira no comércio mundial revela-se quando olhamos os valores das importações. O Brasil ocupa a 23ª posição no *ranking* internacional das importações, de acordo com o *World FactBook*. Nesse *ranking*, os Estados Unidos aparecem em primeiro lugar, seguidos pela União Europeia e China. A Coreia do Sul, que é o 6º maior exportador, é o 9º maior importador. O México, economia menor que a brasileira, ocupa o 15º lugar no *ranking* das maiores economias do mundo, o 14º lugar em termos de importações e o 12º lugar em termos de exportações. Mesmo a Índia está bem à nossa frente em relação às importações, ocupando a 10ª posição.

Apesar do expressivo crescimento das importações brasileiras de produtos industriais no período recente, o Brasil ainda é um importador modesto. Como pode ser observado no gráfico a seguir (Gráfico 3), a participação do Brasil nas importações mundiais de produtos industriais cresceu de 0,92%, em 1980, quando o país estava no auge da política de substituição de importações, para 1,4% em 2013, mesmo após a abertura comercial dos anos 1990 e a apreciação da taxa de câmbio na segunda metade da década passada. Outros países, como Índia, México, Turquia e Vietnã viram sua participação nas importações de produtos manufaturados aumentar significativamente mais que o Brasil. Não se pode

Gráfico 3

Participação de países selecionados na importação mundial de produtos manufaturados, 1980-2013



Fonte: OMC

desconsiderar o efeito das importações sobre as exportações de produtos manufaturados desses países. Todos eles terminaram o ano de 2013 com participações nas exportações mundiais de manufaturados superiores à do Brasil.

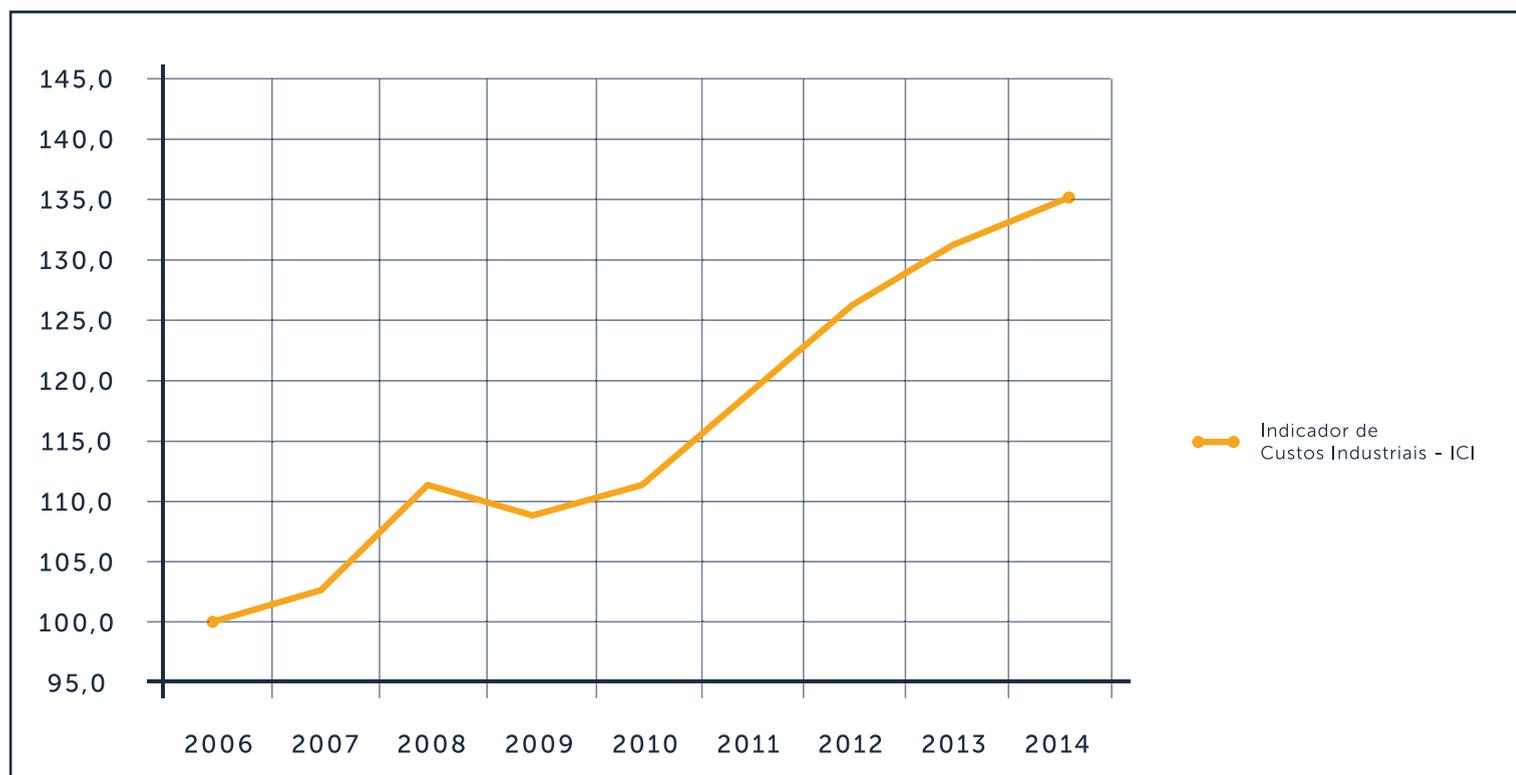
Ou seja, vivemos em um dos países mais fechados ao comércio exterior no mundo. É algo paradoxal, pois somos um mercado muito atraente para o investimento direto das multinacionais. Conforme o *World Investment Report* de 2015, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desen-

volvimento (UNCTAD)³, o Brasil ocupa a sétima posição no *ranking* de destinos preferenciais do investimento estrangeiro direto, tendo sido o quarto principal destino em 2013. A explicação é que as multinacionais vêm aqui para explorar o expressivo mercado interno e protegido e não para integrar o país às suas cadeias produtivas mundiais, como ocorre com suas subsidiárias nos países asiáticos.

³ Unctad, *World Investment Report 2015*: http://unctad.org/en/Publications-Library/wir2015_en.pdf.

Gráfico 4

Indicadores de custos industriais



Fonte: CNI

Muitos fatores explicam o fraco desempenho das exportações brasileiras de produtos manufaturados a partir da segunda metade da primeira década do século XXI: apreciação do câmbio, aumento da absorção interna e, principalmente, o vertiginoso crescimento dos custos de produção estão entre os principais. Para além dos conhecidos componentes do chamado Custo Brasil – tributação, financiamento, infraestrutura e logística – na última década os custos de energia e trabalho cresceram de forma expressiva. Mas também chama a atenção o forte crescimento dos custos dos produtos intermediários utilizados pela indústria.

O vertiginoso crescimento dos custos de produção na indústria foi acompanhado por uma quase estagnação da produtividade do trabalho, gerando um hiato entre a trajetória da remuneração e a produtividade, que implicam em forte perda de competitividade para a indústria.

É hora, portanto, de rever de forma mais abrangente as estratégias para o comércio exterior brasileiro. As políticas industriais e comerciais da última década não geraram os resultados esperados. O novo Plano Nacional de Exportações, lançado em junho de 2015, reflete uma mudança de

concepção quanto ao papel do mercado externo para a retomada do crescimento econômico do Brasil. Enquanto a política econômica do primeiro governo Dilma Rousseff privilegiou o consumo interno como vetor de crescimento econômico, o novo plano trata o comércio exterior como elemento estratégico para estimular a retomada do crescimento econômico do país.

Entretanto, mais do que um Plano de Exportações, o Brasil precisa de um programa de reformas que contribua para integrar o país à economia global. Em relação à velha conhecida agenda do Custo Brasil – que continua sendo essencial para avançar na competitividade da indústria brasileira –, é necessário atacar os novos vetores que vêm afetando os custos

industriais. Foco especial deveria ser dado aos determinantes da produtividade na indústria brasileira.

A exposição da economia brasileira ao mundo é essencial para reduzir o *gap* de competitividade da indústria brasileira. O *mix* de políticas requerido para alcançar esse objetivo ambicioso combina medidas de liberalização unilateral, estratégias de negociação comercial, medidas de apoio ao investimento externo de empresas brasileiras e uma agenda de redução do Custo Brasil focada nos fatores que oneram de forma especialmente intensa a produção no país e a exportação de manufaturas.

Sandra Polónia Rios

RICARDO ANDRÉS MARKWALD

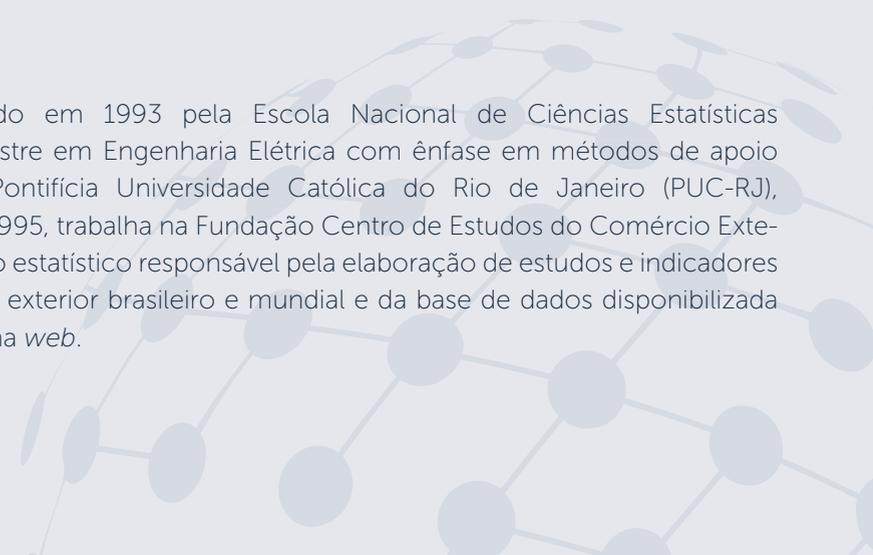


Argentino naturalizado brasileiro, residente no Rio de Janeiro desde 1975. É licenciado em Economia Política pela Facultad de Economía da Universidad de Buenos Aires (1972) e Mestre em Economia do Setor Público pela Pontifícia Universidade Católica (PUC)/RJ (1981). É técnico aposentado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), onde ingressou em 1980. Nessa instituição, foi técnico de pesquisa nas áreas de macroeconomia e economia do setor externo, ocupando os cargos de coordenador do Grupo de Acompanhamento Conjuntural e de diretor adjunto da Diretoria de Pesquisas do Rio de Janeiro. Entre 1993 e 1995, foi adjunto de chefia no Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria. Em 1995, foi contratado pela Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex) como Coordenador de Pesquisas. Em 1998, foi nomeado diretor-geral da instituição, cargo que ocupa desde então. Realizou trabalhos de consultoria em diversos organismos internacionais (BID, OIT, INTAL) e publica regularmente artigos e estudos em revistas e livros no Brasil e no exterior.

HENRY POURCHET



Estatístico formado em 1993 pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence/IBGE) e mestre em Engenharia Elétrica com ênfase em métodos de apoio à decisão pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), em 2003. Desde 1995, trabalha na Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex) como estatístico responsável pela elaboração de estudos e indicadores sobre o comércio exterior brasileiro e mundial e da base de dados disponibilizada pela FuncexData na web.



Após a Bonança

A partir do início do século, as exportações do Rio de Janeiro mostraram um desempenho absolutamente excepcional. De fato, entre 2000 e 2011 as vendas externas do Estado se expandiram a um ritmo vertiginoso (29% a.a.), superando largamente a evolução das exportações totais brasileiras, cujo crescimento, no mesmo período, era também considerado excelente (15% a.a.). A balança comercial fluminense, que tinha permanecido deficitária entre 2000 e 2003, tornou-se positiva em 2004, registrando saldos bastante expressivos nos anos seguintes, para dar novo salto em 2011, quando o superávit alcançou um pico (US\$ 10,5 bilhões). Nesse ano, o Estado respondeu por 35% do saldo comercial brasileiro e ocupou o terceiro lugar no *ranking* exportador das Unidades da Federação, avançando seis posições em relação ao nono lugar ocupado no início da década.

Nos últimos três anos, as exportações estaduais perderam ímpeto. Ainda assim, quando considerado o período 2000/2014 como um todo, verifica-se que o ritmo de expansão das vendas do Rio de Janeiro (19,6% a.a.) mostrou-se bastante superior ao das exportações totais do país (10,6% a.a.).

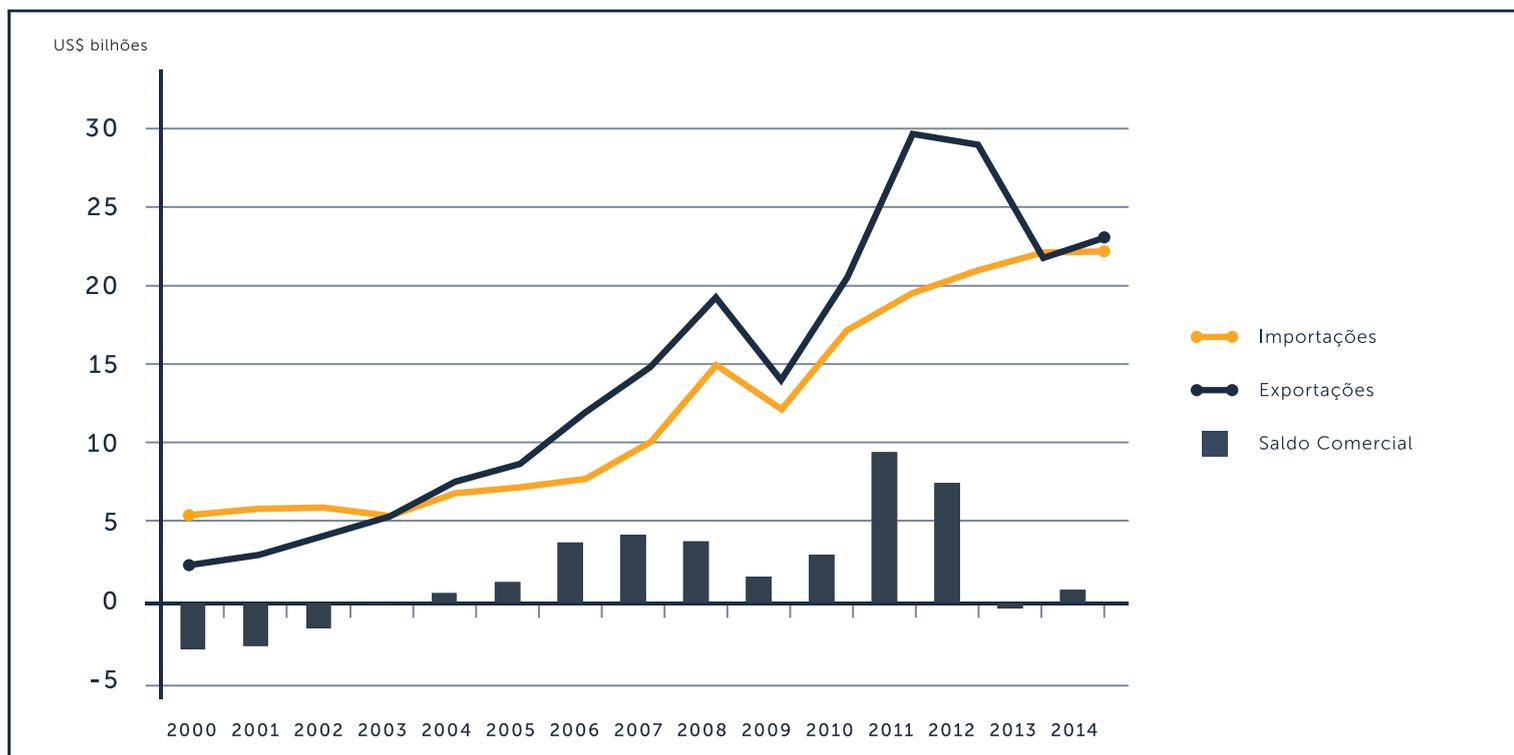
A natureza, desmentindo o aforismo latino, às vezes dá saltos. E, paradoxalmente, deve ser creditado à emergência na pauta

de um recurso provido pela própria natureza a explicação para o excepcional desempenho das exportações fluminenses no período recente. De fato: em 2000, as estatísticas de exportação do Brasil sequer relacionavam o petróleo bruto entre os principais produtos de exportação; em 2004, contudo, ele já ocupava o quarto lugar entre os produtos básicos, alcançando o segundo lugar em 2011, atrás apenas do minério de ferro. E o Rio de Janeiro tem respondido sempre por 80% a 95% das vendas externas brasileiras do produto.

O rápido crescimento das exportações do Rio de Janeiro, porém, não pode ser creditado exclusivamente às vendas externas dessa única *commodity*. No período 2000/14, a participação do Estado registrou avanços muito expressivos em todas as classes de produtos, não apenas nos básicos. Em 2000, as vendas estaduais de produtos básicos, semi-manufaturados e manufaturados representavam, respectivamente, 1,4%, 1,6% e 4% das exportações totais do país. Em 2014, mesmo após uma redução bastante expressiva nas exportações de petróleo bruto relativamente ao ano de 2012, essas participações eram de 12%, 7% e 8,2%, respectivamente. Note-se, no caso dos manufaturadas, que o avanço é inegável, mesmo se excluirmos as exportações “fictas” das plataformas de perfuração e exploração de petróleo.

Gráfico 1

Exportações, importações e saldo comercial do Rio de Janeiro – Período 2000-2014



A discriminação setorial das exportações do Rio de Janeiro confirma a ocorrência de avanços expressivos em diversos setores e não apenas naqueles responsáveis pelas vendas externas de plataformas de petróleo e petróleo bruto. Entre as evoluções positivas, além dos setores de "Outros equipamentos de transporte",

que inclui as plataformas de petróleo, e da "Extração de petróleo", é expressivo o crescimento médio anual das exportações de setores como "Veículos automotores", "Máquinas e equipamentos" e "Metalurgia", a despeito da redução observada nas vendas de todos eles no último biênio.

Gráfico 2

Participação do Rio de Janeiro nas exportações brasileiras segundo classes de produtos
Anos selecionados

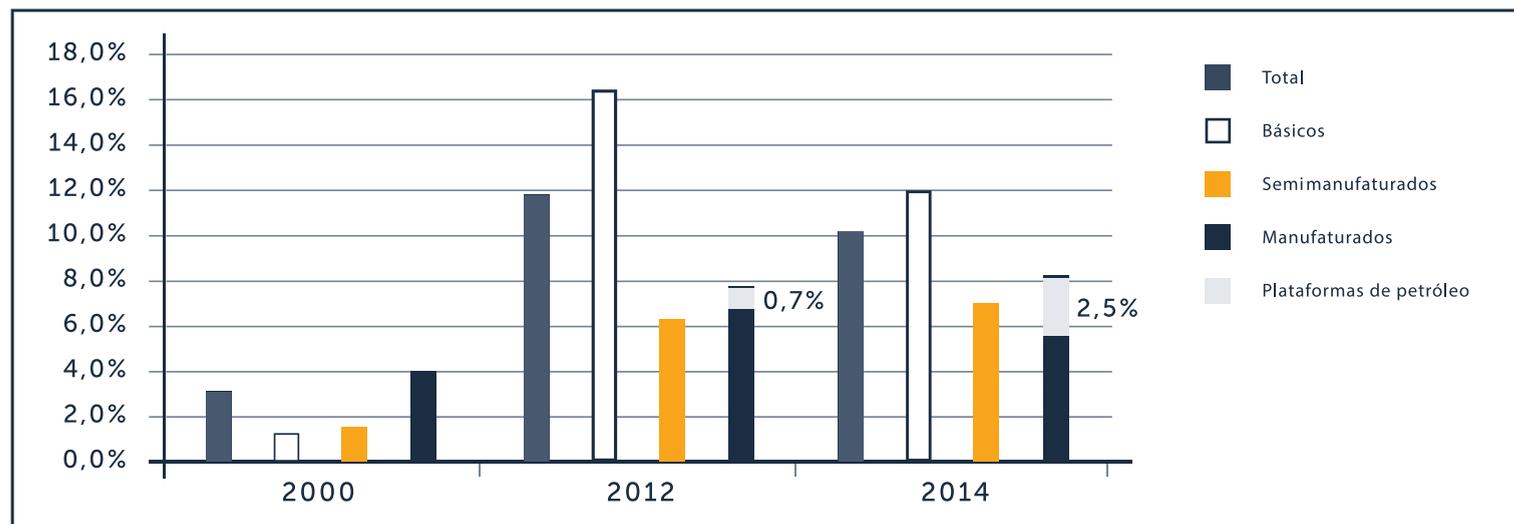


Tabela 1

Exportações do Rio de Janeiro segundo divisões da CNAE - Participação (%) setorial ordenada segundo média 2012-2014

Divisões da CNAE 2.0 Descrição	Média 2000/02	Média 2003/05	Média 2006/08	Média 2009/11	Média 2012/14	Cresc. (% a.a) 2000/2014
Extração de petróleo e gás natural	31,8	38,3	61,9	69,8	59,4	36,9
Metalurgia	17,1	15,6	6,0	7,4	10,8	13,6
Outros equipamentos de transporte	0,4	7,0	2,9	2,1	5,9	41,9
Derivados do petróleo, biocombustíveis e coque	11,3	9,1	6,6	4,0	5,2	36,9
Veículos automotores, reboques e carrocerias	2,2	3,9	4,0	3,2	3,9	22,7
Máquinas e equipamentos	2,4	2,9	2,2	2,0	2,9	17,9
Produtos químicos	8,8	4,4	4,0	2,7	2,4	5,8
Produtos de borracha e de material plástico	2,2	1,4	1,5	1,5	1,7	14,4
Produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	1,2	1,0	1,2	0,7	0,6	10,0
Produtos farmoquímicos e farmacêuticos	1,7	1,2	1,0	0,8	0,6	0,9
Divisões da CNAE selecionadas (A)	79,1	84,9	91,3	94,2	93,3	22,3
Memo: Total em US\$ Milhões	2.635	6.694	14.838	20.996	24.218	19,6

Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Secex/MDIC

Destaque-se, ainda, que a participação setorial baseada na média do triênio inicial 2000-2002 – em lugar da média do triênio final 2012-2014, como mostrado acima –, teria incluído os mesmos dez setores acima relacionados, com exceção de apenas dois: “Outros equipamentos de transporte” e “Produtos de metal”. Esses setores teriam sido substituídos por “Equipamentos de informática e produtos eletrônicos” e “Produtos minerais não metálicos”. Ambos esses setores perderam participação logo na primeira metade da década de 2010, em virtude do virtual desaparecimento na pauta das exportações fluminenses de produtos enquadrados como “partes e acessórios para aparelhos de fotocópia” e “granitos”, respectivamente. Em suma, a pauta exportadora do Rio de Janeiro mostra-se, portanto, bastante estável, nesse nível de agregação (divisões da CNAE). Ela mostra-se também mais concentrada, haja vista que a participação das dez principais divisões na exportação total do estado teria passado de 85,6% para 93,3%, entre os triênios inicial e final, já computadas essas duas substituições.

Ainda que o balanço geral do período 2000/14 seja inegavelmente positivo, é preciso reconhecer que as perspectivas para a expansão sustentada das exportações do Rio de Janeiro mudaram significativamente nos últimos anos.

Em documento elaborado pela Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex) em início de 2012, fortemente embasado nos investimentos programados para o Rio de Janeiro nos anos seguintes, as perspectivas eram, sem dúvida, mais alvissareiras do que são hoje.¹ Na época de sua elaboração, o documento destacava três setores nos quais a concretização dos investimentos poderia impactar as exportações estaduais de forma expressiva: (i) o setor de extração

¹ “Perspectivas para o comércio exterior do Estado do Rio de Janeiro para o período 2012-2021”, Funcex, fevereiro de 2012.

de petróleo, em virtude dos investimentos programados pela Petrobras na exploração dos campos do pré-sal; (ii) a siderurgia, em decorrência projetos de implantação considerados certos e definidos (Gerdau e Ternium); e (iii) a automobilística, por conta da expansão da fabricação de veículos, a qual, embora direcionada prioritariamente ao mercado interno, teria parcela de sua produção exportada.

Admitia-se, ainda, que outros investimentos programados e em fase de execução (Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj, rede de fornecedores do setor de exploração de petróleo), somados à constituição de um *hub* logístico (diversos projetos nas áreas de portos, ferrovias e rodovias), poderiam criar oportunidades para a realização de novos investimentos e novas oportunidades de acesso e expansão no mercado externo.

O cenário, contudo, mudou drasticamente nos últimos três anos. No plano externo, as previsões dos principais organismos internacionais para o crescimento da economia mundial são atualmente bastante modestas. Em consequência, a expansão do comércio mundial será mais lenta e a competição internacional pela conquista de novas fatias de mercado mais acirrada. O preço internacional das *commodities* energéticas, minerais e também das agropecuárias, em trajetória declinante desde o terceiro trimestre de 2012, sofreu queda brusca em fins de 2014, que ainda persiste. Mesmo contando com a possibilidade de alguma recuperação das cotações no curto ou médio prazo, é consenso que a fase de bonança esgotou-se.

No plano doméstico, o cenário prospectivo é ainda mais negativo. O nível de atividade deverá recuar no biênio 2015-2016 e a recuperação posterior, consoante as previsões disponíveis, poderá ser lenta. A restrição fiscal deverá condicionar e restringir o investimento público nos anos à frente e a formatação de esquemas de financiamento alternativos, envolvendo

concessões ou parcerias público-privadas, mesmo que viáveis, resultará inevitavelmente em atrasos. De outro lado, a redução do ritmo de crescimento da atividade econômica terá impacto na atração de capitais externos, quadro que poderá agravar-se ainda mais caso as agências qualificadoras de risco retirem o Brasil da lista de países com grau de investimento.

O Rio de Janeiro e, principalmente, seu setor exportador, já estão sofrendo os impactos negativos dos cenários externo e doméstico. O petróleo bruto é o principal produto de exportação do estado e a queda do preço internacional da *commodity* o afeta sobremaneira. Análogo efeito negativo sobre as vendas externas fluminenses tem a crise da Petrobras, cujo plano de investimentos vem sofrendo cortes sucessivos, penalizando sua cadeia de fornecedores, parcialmente localizada no estado. De outro lado, as sérias dificuldades enfrentadas desde 2013 pelo grupo empresarial EBX, comprometido em diversos projetos de infraestrutura portuária e implantação de projetos industriais no Rio de Janeiro, já resultou em desistência de alguns empreendimentos e atrasos em outros. Muitas dessas iniciativas estavam voltadas para o setor exportador.

A rigor, até o momento, o principal dado positivo de um contexto pontuado pelo acúmulo de sinais desfavoráveis é a expressiva desvalorização da taxa de câmbio real, processo que tem se intensificado nos últimos meses. Está em curso uma mudança de preços relativos bastante significativa, que deverá persistir, resultando em importante estímulo à atividade exportadora.

O aumento da competitividade decorrente da evolução do câmbio real precisará, contudo, do auxílio de iniciativas que, no âmbito estadual, deveriam colocar a ênfase no objetivo de promover a diversificação de produtos, mercados e firmas. Reduzir os riscos associados à volatilidade da receita de exportação é uma prioridade para o Rio de Janeiro, pois as exportações fluminenses encontram-se em situação particularmente vulnerável. De fato, parcela relevante das receitas de

exportação do estado está sujeita às oscilações do preço internacional de uma única *commodity*, que responde pela quase totalidade das vendas externas de produtos básicos (óleo bruto), impactando também produtos manufaturados (óleos combustíveis) que no último triênio ocuparam a primeira ou segunda posição no *ranking* da exportação dessa categoria de bens. Destaque-se, ainda, que a volatilidade das receitas de exportação é agravada pelas vendas externas de plataformas de petróleo, que, na melhor das hipóteses, deveriam ser consideradas receitas ocasionais, extraordinárias ou não recorrentes.

A diversificação de produtos, mercados e firmas é, portanto, uma prioridade. O grau de concentração de produtos e destinos das exportações do estado tem aumentado ao longo dos anos, como mostra a comparação entre os triênios inicial e final do período 2000 a 2014.

Na desagregação mais “fina” (NCM-8), os dez principais produtos respondem por quase 3/4 das exportações estaduais, enquanto apenas cinco mercados de destino absorvem mais de metade das vendas externas. Por outro lado, embora o número de firmas exportadoras tenha aumentado discretamente (236 empresas) no período de 15 anos, a participação do Rio de Janeiro no total das empresas exportadoras brasileiras sofreu ligeira redução (-0,7%) na comparação entre 2000 e 2014.²

Além da recomendação de envidar esforços com foco na diversificação para reduzir a volatilidade das receitas de exportação, há um conjunto variado de iniciativas que afiguram-se oportunas e necessárias à luz de algumas evidências apresentadas no *Diagnóstico do Comércio Exterior do Rio de Janeiro -2015*, publicação divulgada recentemente pela FIRJAN.

² Há dupla contagem no cômputo das firmas exportadoras, pois estabelecimentos de uma mesma firma exportadora (radical do CNPJ) realizam vendas externas em mais de uma Unidade da Federação.

Tabela 2

Concentração na exportação de produtos manufaturados do Rio de Janeiro, discriminados segundo principais produtos (PPX), NCM 8 e mercados de destino. Triênios 2000-01-02 e 2012-13-14

Grau de concentração (%)	2000	2001	2002	2012	2013	2014
Principais produtos manufaturados						
C3	38,9	36,5	47,8	38,7	46,3	48,4
C5	44,9	44,5	52,6	51,3	59,8	63,7
C10	54,9	56,1	62,2	63,4	69,8	73,4
Principais NCM 8 de manufaturados						
C3	21,7	28,1	30,2	41,1	41,5	47,7
C5	30,9	36,2	39,3	49,8	50,8	54,5
C10	42,0	46,0	50,0	60,2	62,3	63,6
Principais destinos de manufaturados						
C3	48,0	54,0	43,4	66,4	55,8	57,6
C5	55,5	60,4	53,0	74,4	74,0	75,6
C10	68,5	70,3	67,1	83,4	84,8	84,4
Memo:						
Exportação de manufaturados (US\$ Milhões)	1.300,2	1.324,8	1.573,7	7.073,0	6.732,6	6.533,5
Nº de firmas exportadoras (Total)	943	957	972	1.180	1.148	1.179

Obs.: Inclui exportação de plataformas de petróleo | Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Secex/MDIC.

O estudo da FIRJAN traça um rico perfil das empresas exportadoras fluminenses baseado em enquete respondida por 328 firmas, 71% das quais enquadradas como sendo efetivamente exportadoras.

Algumas constatações merecem comentários:

- **Frequência exportadora**

É elevado o percentual de exportadores contínuos (61,4%), categoria que engloba as firmas que exportaram durante cinco anos, sem interrupção. De outro lado, é insignificante a participação na mostra dos exportadores iniciantes (1,3%), com as demais empresas sendo classificadas como exportadoras esporádicas (37,3%).

Uma alta participação de exportadores contínuos é sempre desejável, pois ela pode destacar uma elevada taxa de sobrevivência das firmas na atividade exportadora. Contudo, quando combinada com uma baixa participação de exportadores iniciantes, o quadro retratado pode refletir, também, uma baixa entrada de firmas no mercado exportador e, conseqüentemente, uma lenta expansão da base exportadora. Esse parece ser o cenário do Rio de Janeiro, conforme corroborado pelo modesto incremento do número de empresas exportadoras nos últimos 15 anos.

Aumentar o número das empresas voltadas para o mercado externo, aproveitando a atual conjuntura de uma

taxa de câmbio mais desvalorizada, deveria também ser um alvo importante das políticas de promoção comercial no estado.

- **Propensão a exportar**

Mais de 2/3 das empresas amostradas declararam ter exportado valor inferior a US\$ 1 milhão nos anos anteriores à pesquisa, sendo que apenas 1/4 exportou acima desse valor. Esse dado deve ser conjugado com outra constatação da enquete: para 45% das empresas pesquisadas o mercado externo representa 10% ou menos do faturamento global, com uma parcela adicional de 16% das empresas para as quais a exportação representa entre 10% e 20% do faturamento da firma.

Esses percentuais não refletem apenas o tamanho das empresas amostradas, constituído por 60% de empresas de pequeno porte e 40% de empresas médias e grandes. Eles nos dizem, também, que pouco menos da metade das empresas destina menos de 1/10 de sua produção ao mercado externo e mais de 9/10 ao mercado doméstico. A propensão a exportar é, portanto, baixa.

Disseminar informações e remover obstáculos são, sem dúvida, duas outras tarefas relevantes para promoção comercial estadual.

- **Obstáculos à exportação**

A pesquisa mostra claramente que a burocracia alfandegária e aduaneira e os elevados custos portuários e aeroportuários, principais modais de transporte nas

operações de exportação, são os principais obstáculos enfrentados pelas empresas exportadoras. A enquete é ainda mais precisa mostrando que a inspeção física da mercadoria, a atuação dos órgãos intervenientes e o desembaraço aduaneiro são as operações que mais dificultam o processo exportador.

O Plano Nacional de Exportações (PNE) frustrou expectativas nas áreas de financiamento, devolução de tributos e desoneração tributária. Contudo, ele incluiu um “pilar” de facilitação de comércio que, na opinião dos entrevistados, é até mais importante, haja vista que o uso de financiamento, assim como do Reintegra, é até muito modesto, como também constatado pela pesquisa.

Cabe, portanto, à promoção comercial estadual cumprir um importante papel de *advocacy*, pressionando para que as metas do PNE voltadas para a facilitação do comércio sejam cumpridas no prazo prometido.

Há diversas outras observações e indicações úteis que podem ser extraídas a partir da excelente pesquisa recentemente divulgada.

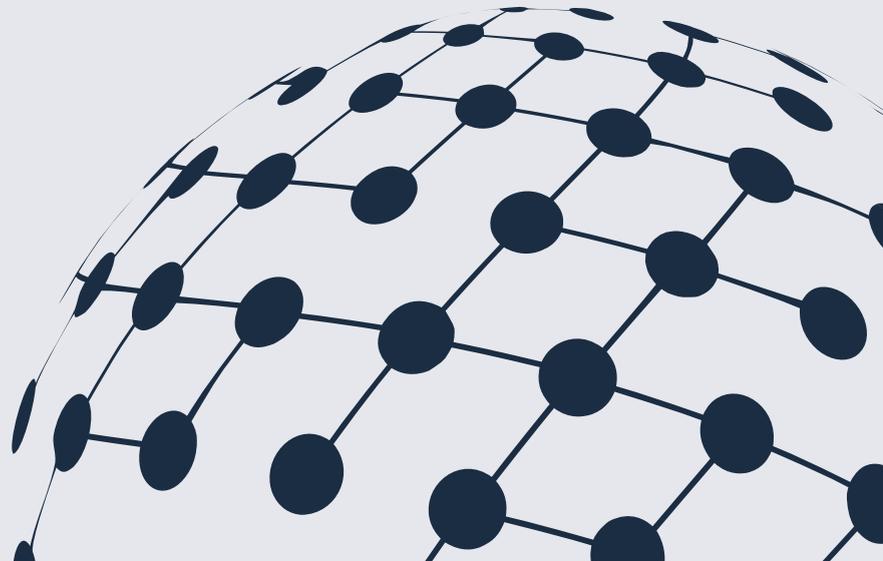
Mas essa é tarefa para o Centro Internacional de Negócios (CIN) da FIRJAN, instituição jovem e vigorosa, que celebra seus primeiros 20 anos de bons serviços prestados em favor do comércio exterior fluminense.

Ricardo Andrés Markwald e Henry Pourchet

JOSÉ AUGUSTO DE CASTRO

Graduado em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas em São Paulo. Foi funcionário da Carteira de Comércio Exterior (Cacex), do Banco do Brasil. Também foi coordenador da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex). Participou como conselheiro do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional. É autor de 12 livros sobre comércio exterior e professor na Fundação Instituto

de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (Fipe-USP) da Universidade de São Paulo (USP), no Ibmec-RJ e na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É consultor de empresas em comércio exterior e diretor da Procex Técnica Internacional S/C Ltda. É presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB). Recebeu a Ordem de Mérito do Transporte – Medalha JK – na Ordem Grande Oficial.



Os Desafios do Brasil no Comércio Exterior de Serviços

A criação do Centro Internacional de Negócios – CIN do Sistema FIRJAN, em 1995, coincidiu com a conclusão da Rodada do Uruguai da Organização Mundial do Comércio (OMC). Nessa oportunidade, foi a primeira vez que o comércio exterior de serviços foi objeto de acordo (*General Agreement on Trade in Services – GATS*) para a liberalização do comércio desse setor.

O comércio exterior de serviços é, portanto, temática relativamente recente, tanto nas discussões multilaterais quanto na literatura especializada. Essa discussão iniciou-se somente em 1980 e foi incluída nas negociações comerciais muito por insistência dos países desenvolvidos (Estados Unidos e países da Europa), que já identificavam a relevância das vendas externas de seus setores de serviços.

O caráter de intangibilidade dos serviços cobrou alto preço desse setor. Por muito tempo, houve controvérsia na teoria econômica sobre a relevância dos serviços para a economia. Adam Smith¹, por exemplo, não considerava o serviço sequer como atividade produtiva, já Marx e outros economistas só reconheciam a relevância de alguns tipos de serviços, sempre associados à produção e comercialização de mercadorias. Foi somente com o inegável aumento da renda e do percentual de empregos no setor que os serviços passaram a se tornar relevantes para a economia política.

O incremento da importância das exportações de serviços, por sua vez, coincide com a globalização, isso é, com a melhoria nas telecomunicações (telefone, internet, transmissão via satélite), nos transportes (massificação de transportes,

redução de custo, aumento da velocidade) e aumento do investimento externo (estímulo à contratação internacional e negócios intrafirmas) iniciados no século XIX. Essas evoluções viabilizaram o comércio transfronteiriço de serviços, permitindo que serviços financeiros, consultorias, programas de computador, serviços de lazer e entretenimento fossem exportados.

Hoje, 80% da força de trabalho dos Estados Unidos está empregada no setor de serviços², 73% das novas empresas abertas anualmente naquele país são desse setor e 70% do PIB provém dessa atividade³. No que tange às exportações, as vendas de serviços dos Estados Unidos representaram 30% do total exportado pelo país (bens e serviços) em 2013 e as da União Europeia, 24%. Juntas, tais exportações são responsáveis por 61% das exportações mundiais do setor, segundo dados da OMC.

É incontroverso, portanto, que o setor de serviços é muito importante para a geração de emprego, de renda e inovação de qualquer nação. Os serviços proporcionam, atualmente, maior agregação de valor à economia que qualquer outra atividade. Não somente é evidente a importância do setor de serviços como atividade autônoma (não associada a mercadorias), mas também está clara a sua importância para a competitividade das exportações de bens, que utilizam serviços em suas cadeias tanto à jusante quanto à montante.

Também, no Brasil, a importância da participação do setor de serviços no PIB é expressiva, de cerca de 70% (IBGE, 2013), bem como na força de trabalho, que é de mais de 75%.

¹ MEIRELLES, D.S. O conceito de serviço. *Revista de Economia Política*, v.26, n. 1, jan-mar. 2006.

² Bureau of Labor Statistics. Dados de 2012.

³ Bureau of Economic Analyses. Dado de 2014.

Entretanto, quando se compara a importância do setor de serviços para a economia brasileira com as exportações de serviços, verifica-se que não há correspondência. Muito embora as exportações brasileiras de serviços tenham aumentado de cerca de US\$ 4 bilhões para US\$ 41 bilhões nos últimos 20 anos (36% a.a)⁴, a participação do país no total da exportação mundial de serviços é de apenas 0,8%, o que coloca o país na 30ª posição entre os maiores exportadores do setor, atrás de países como Turquia, Irlanda, Rússia, Espanha, entre outros. Essas exportações representam 13% do total exportado pelo Brasil de bens e serviços⁵.

O Brasil apresenta potencial exportador em vários segmentos, tais como de serviços financeiros, profissionais e técnicos (contabilidade, advocacia, engenharia e arquitetura), turismo, construção, tecnologia da informação, além de serviços associados à exportação de bens (assistência técnica e treinamento no caso de aeronaves, ônibus, motores).

A dinamização das exportações de serviços, contudo, requer além da escala de prestação de serviços, tecnologia e qualificação da mão de obra envolvida na prestação do serviço e políticas públicas adequadas de impulso à exportação.

No que se refere às políticas públicas, deve-se destacar a criação, em 2005, da Secretaria de Comércio e Serviços do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, órgão dedicado exclusivamente a formular, implementar e acompanhar políticas específicas para o setor de serviços.

Além disso, foi também desenvolvido o Siscoserv (2011), sistema destinado a gerar estatísticas acerca das exportações brasileiras de serviços, até então disponíveis somente de

⁴ Banco Central do Brasil. <http://www.bcb.gov.br/?SERIEBALPAGBPM5>

⁵ OMC. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/tradeserv_stat_e.htm

forma agregada em estatísticas do Banco Central do Brasil. A implantação desse sistema foi importante para que os dados das exportações ali registradas pudessem servir de base, tanto para a formulação de políticas específicas de exportação de serviços quanto para que as empresas brasileiras elaborassem sua estratégia comercial.

Se, de um lado, houve a criação de mecanismos de apoio institucional e estatístico para o setor, de outro é necessário impor agilidade na formulação e execução de medidas de apoio às exportações brasileiras de serviços, levando-se em conta os inúmeros desafios que o cenário atual impõe aos exportadores nacionais.

Quanto maior for o fluxo comercial do país, maior será a exportação de serviços. O fato de o Brasil possuir limitada malha de acordos comerciais constitui limitador direto ao incremento das exportações desse setor, uma vez que os atuais acordos bilaterais ou plurilaterais concluídos, ou em curso (EUA-Colômbia, EUA-Peru, Aliança para o Pacífico, Parceria Transpacífico, Parceria Transatlântica), contemplam disciplinas sobre serviços, o que dificultará o acesso dos serviços brasileiros aos mercados latino-americano, asiático, norte-americano e europeu.

Além disso, é importante ressaltar que, tanto a Parceria Transpacífico (TPP), acordo de livre comércio que inclui 12 países, entre os quais Estados Unidos, países asiáticos, além de México, Peru e Chile, quanto a Parceria Transatlântica, acordo de livre comércio entre os Estados Unidos e a União Europeia, têm potencial para alterar as regras globais de acesso a mercados de serviços, pois suas disciplinas passarão a ser o novo paradigma das futuras negociações de serviços. Assim, torna-se importante que o Brasil também engaje-se em negociações comerciais, a fim de obter condições favoráveis de acesso a mercados para os serviços brasileiros.

Conforme já destacado, o investimento externo direto é elemento determinante para alavancar as exportações de serviços, pois as empresas internacionalizadas contratam serviços em seus países de origem, bem como de terceiros países, em busca da melhor equação de custo para seus próprios bens e serviços.

Empresas brasileiras de engenharia de construção, por exemplo, ao instalarem-se em terceiros países, passam a adquirir serviços de projetos, consultoria, material de construção, sistemas etc. no Brasil, estimulando a exportação de uma cadeia de mais de 2.800 empresas, das quais mais de 2.100 são micro, pequenas e médias.

O mesmo ocorre quando empresas de tecnologias da informação nacionais investem no exterior, a exemplo de empresas de ônibus ou aeronaves. Estimula-se o fluxo de comércio de serviços e também de bens industriais brasileiros, esses últimos objetos de constante diminuição em sua competitividade.

Contudo, para que isso ocorra, é preciso que a legislação tributária relativa à tributação de lucros no exterior e preços de transferência, bem como a política de financiamento à exportação e de investimentos externos estejam alinhadas à prática internacional.

A Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, constituiu importante avanço para modernizar a tributação brasileira sobre lucros no exterior. Essa lei passou a permitir a consolidação dos resultados das empresas no exterior, compensação de prejuízos gerados e do imposto pago no exterior, mesmo após o pagamento do imposto no Brasil, além do diferimento da tributação. Essas medidas estimulam as empresas internacionalizadas a reinvestirem seus recursos, aumentando suas operações e, por consequência, os fluxos comerciais, gerando mais empregos e renda no Brasil.

No entanto, a legislação brasileira relativa a preços de transferência (preço para operações de venda de bens e serviços entre empresas do mesmo grupo) precisa ser atualizada para conferir maior competitividade às exportações brasileiras. Isso porque as regras de comprovação do preço de transferência são complexas, gerando elevados custos de transação, e também são distantes do padrão da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), adotando parâmetros que geram tributação superior à de empresas estrangeiras, o que retira fôlego financeiro das empresas nacionais e, portanto, reduz sua competitividade.

No que se refere a financiamentos, cabe mencionar que as principais economias mundiais dispõem de Agências de Crédito à Exportação e são responsáveis por prover condições financeiras (financiamentos, seguros de crédito à exportação e equalizações de taxa de juros) atraentes para os importadores de produtos e serviços de alto valor agregado de seu país, com vistas a alavancar as exportações de suas empresas e proporcionar benefícios às suas economias nacionais (geração de renda, emprego, inovação de técnicas e procedimentos).

Dessa forma, o mercado internacional de serviços é altamente competitivo, e a decisão de escolher a empresa de um país, e não de outro, está associada, em setores como construção, *software* e muitos outros, diretamente às condições de financiamento e às garantias concedidas pelos países exportadores.

É exatamente no tocante ao financiamento e à garantia oficial à exportação de serviços que o Brasil enfrenta um de seus maiores desafios para estimular esse setor. A legislação brasileira sobre o tema é da década de 1970 e, embora tenha passado por processos de atualização ao longo do tempo, hoje não se encontra alinhada à prática internacional.

Para que o pacote de financiamento brasileiro fosse mais competitivo internacionalmente, seria necessário rever (i) a vedação ao financiamento e à garantia do gasto local, praticados pela maioria das Agências de Crédito às Exportações mundiais, pois torna o pacote financeiro mais atrativo para o tomador do crédito, (ii) a inatividade do Fundo de Garantia ao Comércio Exterior (FGCE), que poderia servir para garantir financiamentos aos investimentos externos das empresas brasileiras, e (iii) a não aceitação de garantias soberanas puras, sendo sempre necessária a apresentação de mitigador de risco em todas as operações, o que, na prática internacional, apenas enseja desconto no prêmio de seguro. Tal exigência, muitas vezes, dificulta as operações de crédito, visto que imobiliza recursos do tomador que poderiam ser utilizados para outros projetos, reduzindo a competitividade do financiamento brasileiro.

Além desses aprimoramentos, outros são igualmente necessários, tais como a redução dos prazos de contratação e operacionalização de créditos à exportação, que no Brasil demoram 487 dias em média, enquanto na China demandam 120 dias e, nos Estados Unidos, apenas 60 dias. O incremento na eficiência operacional do sistema de crédito oficial passa pela informatização de todos os procedimentos e a padronização dos documentos de concessão de crédito.

Também é necessário conferir previsibilidade e orçamento adequado ao PROEX-Equalização. Esse mecanismo de equalização de taxa de juros, reconhecido pela OCDE e pela OMC, visa apenas a tornar o custo do financiamento brasileiro equivalente ao praticado no mercado internacional, dando as mesmas condições de competitividade às exportações brasileiras frente a outros países. Além disso, configura-se o mais eficiente estímulo às exportações, pois teve como custo apenas 0,01% do Orçamento Geral da União (OGU) em 2014 (US\$ 110 MM) e alavancou US\$ 6,3 bi em exportações, signi-

ficando que cada US\$ 1 despendido em 2014 alavancou US\$ 57 em exportações de bens e serviços de alto valor agregado.

Portanto, a equalização de taxa de juros é fundamental para manter competitivo o financiamento brasileiro e viabilizar as exportações de empresas de todos os portes e setores (de cerâmicas a aeronaves e obras de infraestrutura, passando por máquinas e equipamentos). Recentemente, tem havido problemas orçamentários causando interrupções no programa de financiamento, com perdas de negócios e mercados para as empresas exportadoras.

Também torna-se necessário preservar o Convênio de Créditos e Pagamentos Recíprocos da Aladi (CCR), a principal alavanca das exportações de serviços brasileiros para a América Latina e que, simultaneamente, constitui-se no principal mitigador do risco de se emprestar aos países da região. Nunca houve *default* em operações cursadas no CCR. Graças a esse mecanismo, que reduz significativamente o custo do prêmio de seguro dos financiamentos, o Brasil saiu de uma participação inexpressiva no mercado latino-americano de exportação de serviços de engenharia e alcançou participação de 18%, em 2013. O único aprimoramento desejável ao CCR seria estender às operações de exportação financiadas com bancos privados a mesma categoria de risco (1/7 na escala OCDE) já aplicável às operações financiadas pelo BNDES.

O reforço desses mecanismos é essencial, pois, neste momento, existe a combinação de dois fatores que não favorecem as exportações nacionais: (i) o fim do ciclo de expansão dos preços das *commodities* e (ii) a intensa competição pelos mercados externos, não somente pela China, mas também pelos países desenvolvidos, que lastream sua recuperação econômica nas exportações.

O momento é ainda mais desafiador para o setor exportador de serviços de engenharia em função das críticas acerca das

atividades de financiamento às exportações desempenhadas pelo BNDES, cuja politização ameaça até mesmo inviabilizar esse tipo de apoio.

São reproduzidos, de forma constante, mitos que não guardam qualquer relação com a realidade: que haveria remessa de divisas para o exterior nas exportações de serviços de infraestrutura, quando na verdade nem um real é transferido para o tomador do crédito, sendo o recurso integralmente desembolsado em reais, e, no Brasil, para pagar as exportações, comprovadamente realizadas, da cadeia produtiva composta por milhares de empresas. Na realidade, ocorre a entrada de divisas, sempre em moeda conversível, decorrente do pagamento dos créditos concedidos aos países importadores dos bens e serviços brasileiros.

Alega-se que há geração de empregos no exterior decorrente de recursos nacionais, o que é impossível de ocorrer, uma vez que o crédito abrange somente as exportações de bens e serviços brasileiros, respectivamente, produzidos ou prestados por brasileiros.

Por fim, costuma-se criticar os créditos à exportação concedidos pelo BNDES porque, supostamente, teriam alinhamento ideológico, e que, devido às suas taxas, também supostamente favorecidas, apresentariam alto risco de calote para o dinheiro do contribuinte. Cabe esclarecer que o BNDES empresta recursos para a exportação de serviços desde 1997, sempre para os mesmos destinos, destacando-se os Estados Unidos, a América Latina e a África, tradicio-

nalmente os mercados de maior exportação do Brasil. E as taxas de juros praticadas são mais elevadas que a taxa de referência internacional *Commercial Interest Reference Rate* – CIRR, mesmo quando a operação conta com o apoio do PROEX-Equalização. Além disso, merece ser ressaltado que os financiamentos às exportações de serviços pelo BNDES nunca tiveram um único *default*, não cabendo, portanto, falar em calote.

Por tudo que foi exposto, pode-se afirmar que o Brasil possui imenso potencial para ter destaque internacional na exportação de serviços, mas, para tanto, é preciso não somente preservar os atuais mecanismos de estímulo ao setor de serviços, mas também realizar profunda reflexão sobre sua eficácia em relação ao praticado no mercado internacional.

Estamos seguros de que, apenas concedendo aos exportadores brasileiros de serviços as mesmas condições para competir de que dispõem seus concorrentes internacionais, o Brasil, que é a 7ª economia mundial, sairá da incômoda 30ª posição no *ranking* dos maiores exportadores de serviços e se aproximará de uma posição compatível com a importância econômica que possui no mundo.

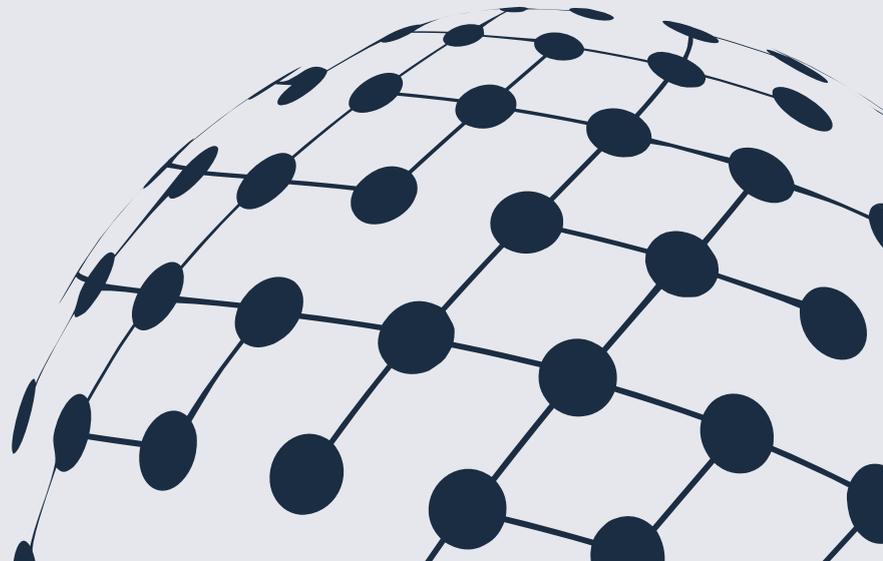
Considerando-se o conjunto de dados e informações apresentado, consolida-se, mais ainda, a afirmação e definição de serviços como sendo um “produto invisível que sustenta uma economia visível”.

José Augusto de Castro

ROBERTO FENDT

Graduado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestre e doutor pela Universidade de Chicago, Roberto foi professor de Economia da Universidade de São Paulo e da Escola de Pós-Graduação de Economia da Fundação Getúlio Vargas, além de possuir extensa carreira na área de Comércio Exterior. Presidiu o Comitê de Assuntos Internacionais da Câmara de Comércio Americana do Rio de Janeiro, a Associação Brasileira de Empresas de

Comércio Exterior (ABECE) e o Conselho de Comércio Exterior da Federação de Comércio do Estado de São Paulo. Foi Superintendente de Estudos e Pesquisas da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior e é autor ou coautor de diversos livros e capítulos de livros, publicados no Brasil e no exterior. É atualmente diretor executivo do Centro Brasileiro de Relações Internacionais, o CEBRI.



Política de Comércio Exterior

Em 1995, quando da criação do CIN, vivíamos o segundo ano do programa de estabilização mais bem-sucedido da história econômica do país, introduzido depois de 12 outros fracassados postos em prática desde o início da década de 1980. O cerne do programa era debelar a hiperinflação disfarçada pela generalizada indexação da economia. A política monetária de então tornou-se restritiva: o aumento da taxa básica de juros incentivou o financiamento do déficit público na transição para a estabilidade; e o aumento do compulsório dos bancos restringiu a expansão do crédito e, por decorrência, dos meios de pagamentos, realimentador da inflação.

O câmbio foi valorizado e iniciou-se um processo de redução gradual das alíquotas do imposto de importação como instrumento auxiliar no combate à inflação. Com isso, incentivou-se o aumento das importações com o duplo objetivo de aumentar a concorrência no mercado doméstico e induzir o aumento da eficiência da indústria aqui instalada.

Passados mais de 20 anos do Real, duas lições importantes ficaram. A primeira: ninguém duvida de sua eficácia no desmonte da memória inflacionária dos brasileiros. A segunda, que a sustentabilidade de seus resultados positivos dependeria da eliminação do déficit nominal do setor público consolidado e do desaparecimento da valorização do câmbio.

Essa segunda lição foi aprendida com a introdução do câmbio flutuante em 18 de janeiro de 1999, embora ela tenha sido parcialmente esquecida mais recentemente, em alguns momentos. Já a primeira lição, infelizmente, se foi reconhecida, para nada serviu esse reconhecimento.

No ano da comemoração dos 20 anos da criação do CIN, voltamos à estaca zero na política econômica: depois de

uma série de desacertos, estamos novamente no início de um novo programa de estabilização. O cerne do programa não é a inflação, que embora alta, não dá mostras de caminhar para um descontrole hiperinflacionário. O objetivo agora é impedir que o crescimento da dívida pública torne-se desordenado e explosivo, com todas as consequências que um evento dessa natureza acarreta.

Em vista disso, qualquer política de comércio exterior esbarra necessariamente em restrições inexistentes nos primeiros anos de sucesso do Plano Real. O emprego dos instrumentos clássicos dessa política, de natureza fiscal e creditícia, tornou-se limitado pela necessidade de ampliar a receita e reduzir desonerações de natureza tributária; e de restringir de forma drástica subsídios envolvidos nos financiamentos à produção para exportação de bens e serviços.

A culpa desse desenvolvimento não pode ser imputada ao cenário econômico mundial. Esse é até mais benigno hoje que na década de 1990. Naquele período, a economia mundial atravessou quatro grandes crises sistêmicas. A primeira delas, mais conhecida como “Black Wednesday”, começou em 16 de setembro de 1992, com ataques especulativos às moedas europeias após a decisão do governo britânico de retirar a libra esterlina do sistema monetário europeu. A segunda ocorreu durante o Plano Real, o ataque especulativo contra o peso mexicano iniciado com a desvalorização do peso em dezembro de 1994. O forte contágio da crise à economia brasileira ficou conhecido como “Efeito Tequila”. Em 1997, foi a vez do contágio da crise financeira asiática, que teve origem nas crises imobiliárias e bancárias em vários países asiáticos. Finalmente, em 1998, atingiu-nos nova crise financeira, com a inadimplência da Rússia e a desvalorização do rublo.

O nosso problema atual é de origem interna e internamente somente se resolverá com o sucesso do programa de estabilização em curso. Para fazer face aos efeitos colaterais da estabilização e à forte recessão já instalada e, pior, à perspectiva de que dure até oito trimestres, é necessário retomar o crescimento das exportações para compensar, em parte, o enfraquecimento da demanda no mercado interno.

O que fazer? Diante da recessão já em curso no ano passado, a política de comércio exterior privilegiou o emprego de instrumentos fiscais e creditícios para incentivar a produção para a exportação de manufaturados. Do ponto de vista fiscal, um grande número de setores industriais, especialmente os mais intensivos em mão de obra, foram beneficiados com a desoneração da folha de pagamentos. Retomou-se também o antigo argumento de incentivos compensatórios, introduzido no final da década de 1970: ampliou-se a compensação fiscal decorrente dos efeitos da valorização cambial e dos tributos não isentos na exportação através do programa Reintegra.

Do ponto de vista creditício, aumentou-se o volume de recursos destinados ao financiamento à produção e às exportações e ampliaram-se os subsídios embutidos nesses financiamentos, tudo isso com elevado custo para o Tesouro Nacional.

No que diz respeito às exportações de *commodities*, havia pouco a fazer no ambiente de intervenções no mercado cambial destinadas a evitar uma depreciação do real – e seus efeitos sobre a inflação. A correção desses efeitos somente viria mais tarde, com a rápida desvalorização do real ocorrida no primeiro semestre deste ano.

No início deste ano, a direção da política foi novamente revertida, reconhecido finalmente o desequilíbrio estrutural das contas públicas, agravado pelos incentivos da política comercial. As taxas de juros dos financiamentos à exportação voltaram a subir; os próprios financiamentos torna-

ram-se mais escassos; as medidas voltadas para o aumento da arrecadação tributária penalizaram as exportações de manufaturados, já que alguns dos tributos cujas alíquotas foram majoradas incidem sobre a produção desses bens exportáveis; e houve redução dos benefícios do programa Reintegra, que compensava, ainda que parcialmente, tributos incidentes sobre a produção para exportação e os efeitos da valorização do câmbio.

Se a intenção foi eliminar essa parafernália de incentivos compensatórios e deixar flutuar o câmbio, tanto melhor. Contudo, a condição para que isso ocorra é a de que tenhamos atingido um patamar para a taxa de câmbio real que dispense os instrumentos fiscal e creditício de alcance parcial para a promoção das exportações. Para sustentar esse novo patamar da taxa real de câmbio será necessário que aumente o grau de abertura da economia, não somente com o aumento das exportações incentivado pelo câmbio mais competitivo, mas também por um aumento das importações. Para isso será necessário retomar o processo de redução progressiva e ordenada das tarifas incidentes sobre os produtos importados já praticado no passado. O resultado colateral desse processo será o aumento da eficiência do setor produtivo.

Como a política de comércio exterior brasileira será avaliada no quadragésimo aniversário do CIN? Os desafios dos próximos 20 anos já estão sobre a mesa: como criar condições para que participemos mais ativamente das cadeias globais de valor? Como reformar o Mercosul para permitir a participação dos estados-membros em acordos de livre comércio extrarregionais e utilizar a integração energética como novo vetor de integração? Como enfrentar o desafio de mega-acordos comerciais em formação cuja natureza é principalmente de harmonização regulatória?

O aumento das exportações é crítico nessa travessia. O segmento mais dinâmico do comércio internacional situa-se nas

cadeias globais de valor. Estamos fora delas. Goste-se ou não, a Organização Mundial do Comércio (OMC) assume seu papel relevante de órgão de solução de controvérsias e poderá, talvez, contribuir também para a criação de mecanismos multilaterais de facilitação de comércio. Tudo indica que, pelo menos no horizonte visível, não irá muito além disso.

Se assim é, precisamos também ampliar nossa participação em acordos regionais. Isso não implica implodir o Mercosul, destino mais que relevante para nossas exportações de manufaturados. Implica apenas conferir velocidades distintas

para cada estado-membro em zonas de livre comércio de nosso coletivo interesse.

Por fim, caberá também à política comercial estabelecer marcos negociais com os mega-acordos de harmonização regulatória, para que não fiquemos ainda mais à margem dos benefícios da integração da economia mundial.

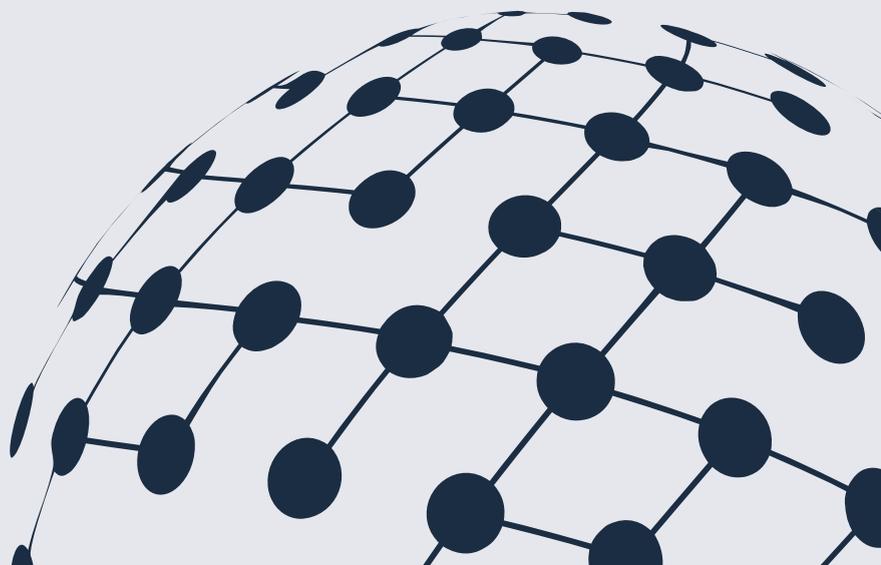
Dentro de vinte anos, se alcançarmos esses objetivos, a posteridade dirá que a política comercial brasileira terá tido um grande sucesso.

Roberto Fendt

JOSEFINA GUEDES

Economista com formação especializada na área de Comércio Exterior pela Florida University. Trabalhou por 12 anos em cargos de chefia de órgãos do governo relacionados com comércio exterior, nas áreas de negociações internacionais e defesa comercial, tendo participado da reforma da Tarifa Aduaneira do Brasil, da introdução e implementação dos códigos antidumping, de salvaguardas e subsídios e medidas compensatórias no Brasil, atuando como representante do

Governo Brasileiro nas negociações do GATT. Foi professora de comércio exterior na UFRJ, UFAM, UVA, Ibmec e UCAM. Membro da Coalizão Empresarial Brasileira, da Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos de Miami, da Câmara Brasil-Alemanha, do Conselho de Relações Internacionais da FIRJAN/CIRJ e do Conselho de Diretores da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB).



Defesa Comercial no Brasil

Em 1987, o governo brasileiro incorporou ao ordenamento jurídico brasileiro o primeiro instrumento de Política Comercial do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), o Código *Antidumping*, por meio da Resolução CPA nº 1.227/87. O momento foi oportuno, uma vez que naquela época o Brasil estava dando os primeiros passos rumo à abertura comercial, bem como encerrando o ciclo de utilização dos determinados instrumentos administrativos aplicados, como Pauta de Valor Mínimo e Preço de Referência, que foram largamente usados para inibir importações como forma de aliviar os problemas de Balanço de Pagamento. Esse período impôs grandes mudanças e enormes desafios para a economia brasileira. Inicialmente, os instrumentos de defesa comercial eram utilizados de maneira tímida, e foram poucas as investigações: corrente de transmissão para bicicletas, cimento Portland comum, cloreto de alumínio anidro, fio de látex de borracha vulcanizada e fraldas descartáveis.

Dando continuidade ao processo de implementação dos instrumentos de defesa comercial, em 1994, foram internalizados no país os Acordos da Rodada do Uruguai, que culminaram com o nascimento da Organização Mundial do Comércio. A partir desse momento, foi inaugurada uma nova fase no que diz respeito às formas de proteção à indústria nacional.

Transcorridos mais de 20 anos do início desse processo, hoje podemos dizer que a economia brasileira é aberta e os produtos importados são introduzidos no país sem maiores entraves.

Além do *dumping*, outros instrumentos foram sendo incorporados a cada nova rodada negociadora na OMC, como Código de Subsídios, Código de Valoração Aduaneira, Regime de Origem e Salvaguardas, sendo esse último o único

instrumento de Política Comercial em que o objetivo é salvaguardar a indústria por um curto período para seu ajuste à nova realidade de mercado.

Diante desses novos instrumentos, a demanda das indústrias foi aumentando, o que tornou necessária a criação do Departamento de Defesa Comercial, no âmbito da Secretaria de Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Os dados mostram essa realidade: já foram realizadas 459 investigações *antidumping*, subsídios e salvaguardas, desde 1988 até 2014, mas somente 223 processos encerram com aplicação de medidas. O avanço foi grande, mas os números estão longe de alcançar estatísticas de países com tradição na utilização dos instrumentos de defesa comercial.

De qualquer forma, o Brasil atualmente é um ator ativo e respeitado no cenário internacional, em especial em temas de defesa comercial. Essa posição foi conquistada graças ao trabalho conjunto do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), gerando a respeitabilidade internacional que o país detém hoje.

Nesses últimos tempos, diante da crise, ouve-se muito falar em proteção e protecionismo, há grande destaque nos meios de comunicação nacionais e internacionais. A OMC elaborou estudo que concluiu que são os países ricos os maiores aplicadores de medidas protecionistas, principalmente após a crise de 2008. A situação está se agravando em função da crise atual, os países estão restringindo cada vez mais as importações de produtos, principalmente de origem asiática, que pela agressividade comercial representa um grande desafio para o Brasil e o mundo.

Diante dessa grande mudança de cenário e da crescente importância do tema defesa comercial, a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, através do Centro Internacional de Negócios (CIN), criou o Grupo de Trabalho de Defesa Comercial, que vem trabalhando ativamente na construção de propostas para o governo, em relação às normas, aos conceitos e às práticas, que visam a atender à demanda crescente das indústrias do Estado do Rio de Janeiro, ávidas por um instrumento ágil e eficiente.

Além disso, ressaltamos o trabalho desenvolvido durante o debate para a regulamentação do Regime de Origem Não Preferencial.

Destacamos o trabalho realizado pelo Grupo referente à proposta para o novo decreto de *dumping*, o Decreto nº 8.058, que foi publicado no Diário Oficial da União em 29 de julho de 2013. Fomos atendidos em várias sugestões. O novo regulamento é o resultado do esforço do Departamento de Defesa Comercial e do setor privado brasileiro.

O tema defesa comercial é de tanta importância no contexto nacional que foi inserido no Plano Brasil Maior.

Em 2015, o Grupo está focado no tema de Interesse Público, no âmbito dos processos *antidumping*. O objetivo é apresentar as considerações do Grupo de Trabalho de Defesa Comercial da FIRJAN para a Secretaria da Câmara de Comércio Exterior (Camex) ainda este ano. Importante salientar que, no Brasil, as medidas *antidumping* são aplicadas levando em consideração o menor direito mensurado, o que já representa, por si só, a aplicação do interesse público, diferente dos demais países que aplicam margem cheia.

O tema defesa comercial tende a permanecer em voga diante do cenário conturbado que estamos atravessando.

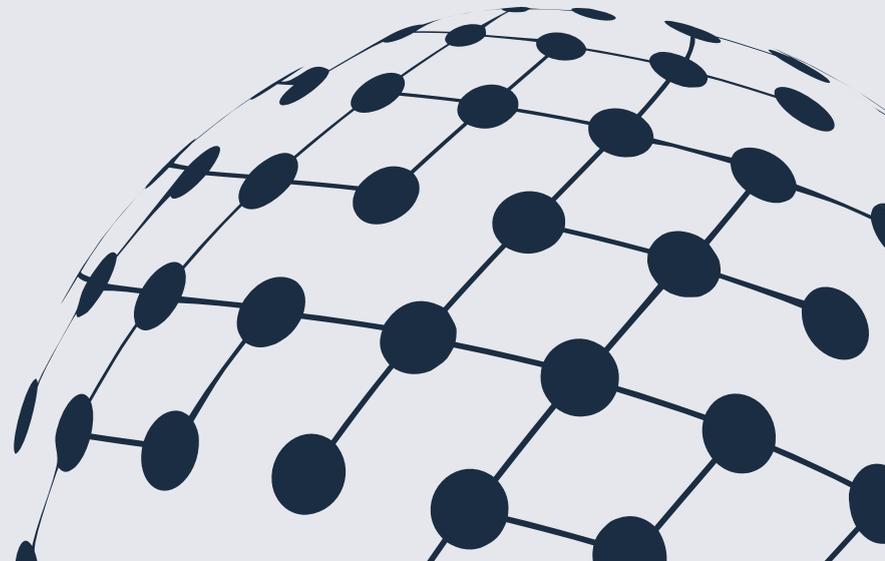
Novos desafios aparecerão pela frente diante da dinâmica do comércio exterior e espera-se que o Grupo de Trabalho de Defesa Comercial continue a contribuir para um país mais justo.

Josefina Guedes

RICARDO KEIPER

Nascido no Rio Grande do Sul, cursou a Universidade Católica de Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro, onde graduou-se em Engenharia Mecânica, em 1984. Iniciou sua carreira na GE Celma, em 1985, como Engenheiro de Motores e, de 1987 a 1996, exerceu funções de liderança nas áreas de Engenharia, Operações e Suporte ao Cliente.

Em 1997, obteve sua certificação e atuou como Black Belt no Programa Six Sigma e, de 1999 a 2006, foi gerente de Materiais da GE Celma e da GE Varig, no Rio de Janeiro. Em 2005, graduou-se no MBA da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, e, desde 2007, exerce o cargo de diretor de *Supply Chain* da GE Celma.



A Evolução da Logística e sua Importância para a Competitividade no Mercado Internacional: o Caso da GE Celma

Fundada há 64 anos, a GE Celma, maior empresa da cidade de Petrópolis, é uma das seis unidades da GE ao redor do mundo e faz parte do setor aeronáutico do país.

É a única oficina de revisão de turbinas de grande porte da América Latina e 2ª no *ranking* das maiores oficinas de revisão e reparo da GE Aviation, tendo dobrado sua produção em três anos e apresentado o maior crescimento entre as reparadoras da GE.

Maior exportadora de serviços e segunda maior indústria do ramo aeronáutico do país, propulsiona o desenvolvimento da região por meio do seu expressivo volume de investimentos, sendo a maior empregadora e maior contribuinte de impostos do Município.

Única empresa nacional capacitada para a revisão de motores GE CFM56 (Boeing 737 e A320), CF6 (Boeing 747, 767, MD11 e DC10) e recentemente certificada para a fabricação de motores CF34 que equipam os Jatos Embraer ERJ 195 e COMAC ARJ 21 da China, tornou-se a primeira fábrica de turbinas aeronáuticas da GE fora dos Estados Unidos.

Sua atividade principal é a prestação de serviços de manutenção, reparo e revisão de turbinas de aeronaves, tendo, atualmente, como principais clientes empresas aéreas internacionais.

Foi um longo e árduo caminho para chegarmos até aqui. Em 2001, quando a GE Celma preparava-se para ser o Centro de Excelência de Revisão de Turbinas Aeronáuticas da GE na América Latina, os eventos de 11 de setembro acarretaram a

falência de várias empresas aéreas nacionais e latino-americanas, mercado que representava 65% do nosso volume.

Em 2003, após a crise das companhias aéreas, quando várias oficinas reparadoras internacionais foram liquidadas, a GE Celma manteve-se em plena atividade por possuir tecnologia, custo, prazo e qualidade de alto nível.

A conquista do mercado internacional passou a ser vital para o nosso crescimento, apesar da distância física significar um aumento de 12 a 14 dias no prazo dos nossos serviços. Nossos clientes que outrora estavam perto de nós, agora estão espalhados pelo globo, perto dos nossos novos concorrentes. Como conquistar esse novo mercado passou a ser, então, o desafio de toda a equipe.

Os desafios eram inúmeros: distância, novos produtos com cadeia logística complexa, disponibilidade de voos cargueiros, complexidade da legislação, número de anuências prévias, custo do frete internacional, alto valor agregado dos insumos, aumento de inventário e crescimento insustentável dos créditos de ICMS.

O primeiro passo após pesquisa realizada com os potenciais clientes internacionais foi a adoção da logística *"Door to Door"*, a fim de eliminar a percepção de complexidade logística que os mesmos tinham a respeito do Brasil.

Assim, passamos a trazer as turbinas do hangar dos clientes na América do Norte, Europa e Ásia para Petrópolis e, após os serviços de revisão, a devolução também nos hangares dos

clientes ao redor do mundo. Esse foi o primeiro passo bem-sucedido para quebrarmos as barreiras iniciais e recebermos motores em Petrópolis, onde a qualidade técnica, a agilidade e o custo competitivo encantaram nossos clientes e foram determinantes para sua fidelização.

Entretanto, ainda tínhamos um longo caminho pela frente, pois apesar de termos conquistado novos mercados, os tempos de trânsito das turbinas até Petrópolis e do retorno das mesmas ao cliente ainda deixavam a desejar.

Realizamos então o mapeamento e a análise de todo o processo “*Door to Door*” que, para nossa grata surpresa, mostrou que as maiores oportunidades de redução do tempo de trânsito encontravam-se nos nossos processos internos e dos nossos parceiros logísticos, e não no processo de desembarço alfandegário, ao contrário do que todos pensavam.

A equipe imediatamente concentrou-se na velocidade e acuracidade dos processos pré e pós-desembarço, na sincronização entre nossa equipe de produção e nossos parceiros logísticos, no redesenho de toda a cadeia logística doméstica e internacional, no uso intensivo das técnicas *Lean* e *Six Sigma* e na comunicação ágil e eficiente. O tempo de

trânsito “*Door to Door*” dos Estados Unidos para Petrópolis despencou de 14 para 7 dias!

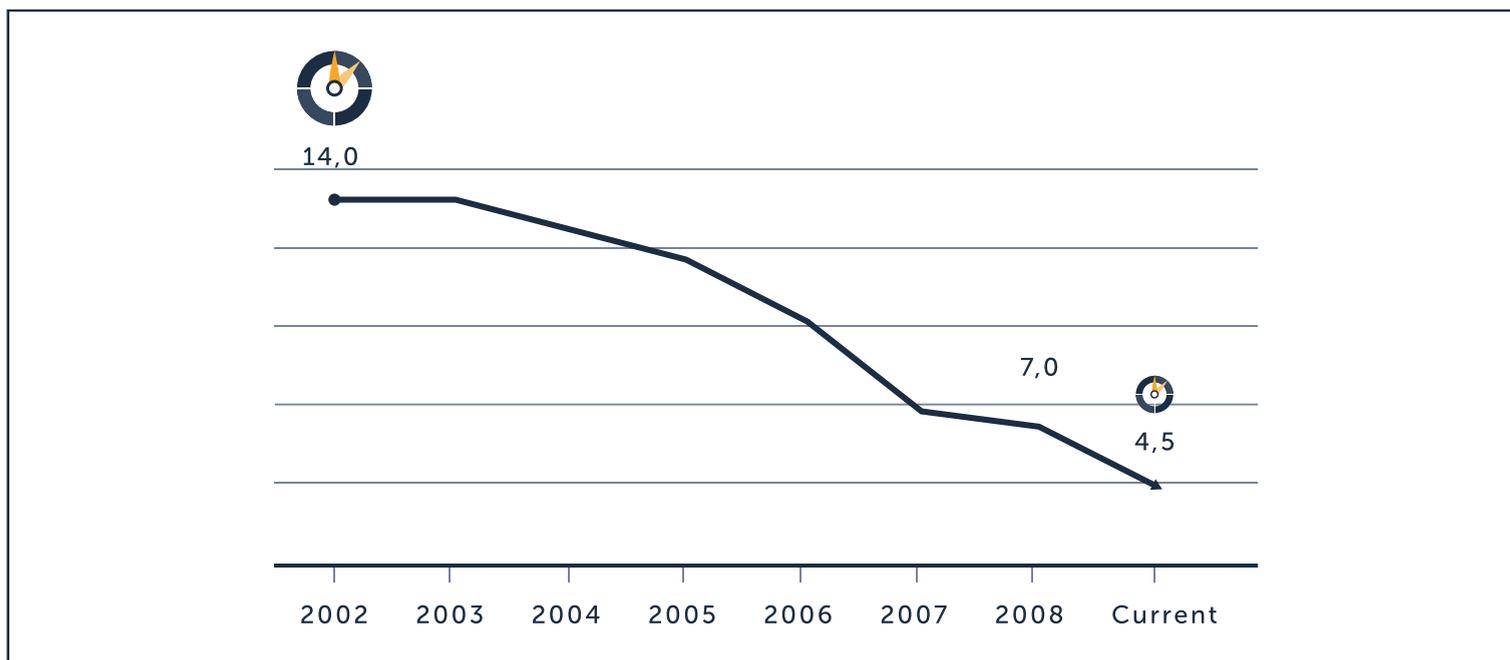
Em paralelo, iniciamos, em 2004, o projeto de implantação dos regimes especiais como o Regime de Entrepósito Industrial sob Controle Aduaneiro Informatizado (Recof) e Linha Azul e a busca contínua pela simplificação da legislação, redução do número de anuências prévias, além da criação da legislação do Recof no Rio de Janeiro, contando com a parceria de associações como a Associação das Empresas Usuárias do Recof (AER), Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil (AIAB) e a FIRJAN.

O esforço de quase quatro anos mais uma vez valeu a pena! Com a habilitação ao Recof Aeronáutico na Modalidade de Serviços, nosso tempo de trânsito dos Estados Unidos para Petrópolis despencou, novamente de sete para quatro dias e meio, com estabilidade extraordinária proporcionada pelo Canal Verde preferencial, o que contribuiu de forma determinante para a estabilidade e a previsibilidade dos nossos processos produtivos e o atendimento de padrão internacional para os nossos clientes.

A evolução do tempo de trânsito Estados Unidos–Petrópolis pode ser vista no gráfico a seguir:

Gráfico 1

Tempo de Trânsito Internacional do Material Importado (em dias)



O aumento da velocidade e o redesenho da cadeia logística geraram grande redução de custos e aumento expressivo do giro de inventário.

Com a implantação do Recof pelo Estado do Rio de Janeiro, foi estancado o crescimento dos créditos de ICMS que ameaçavam o crescimento da empresa no mercado internacional.

A evolução dos fatores acima pode ser observada nos gráficos a seguir:

Gráfico 2

Custo Logístico de Aquisição do Material (% do valor importado)

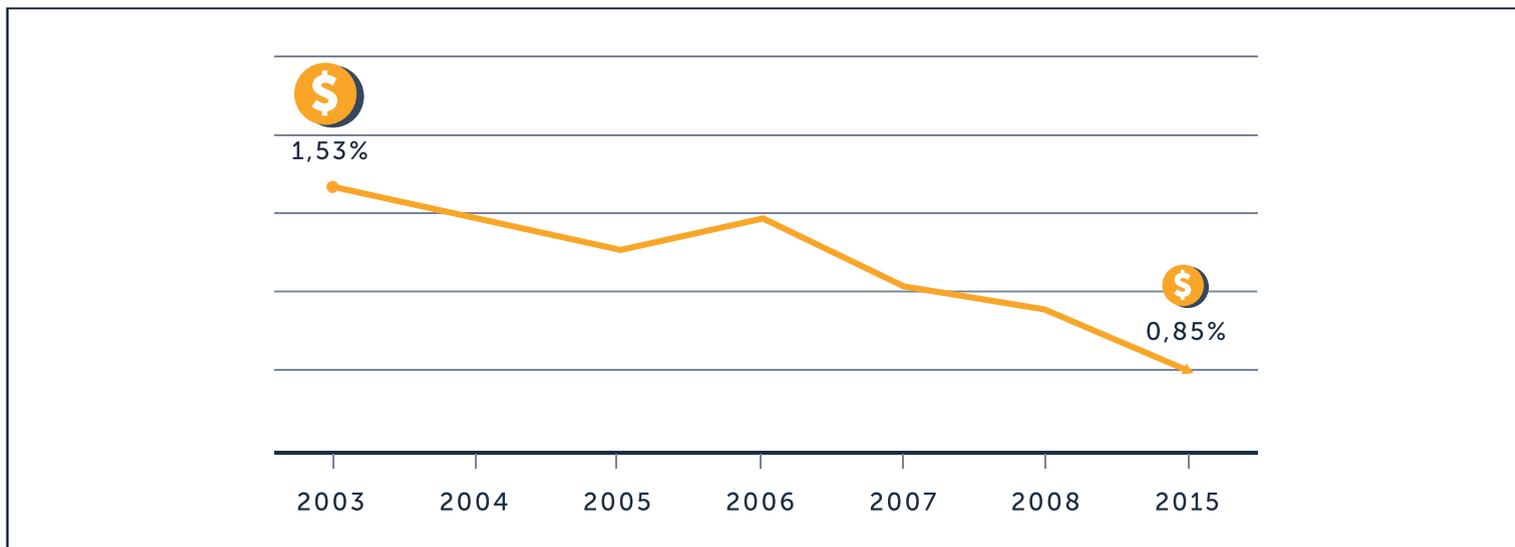


Gráfico 3

Evolução do Giro de Inventário

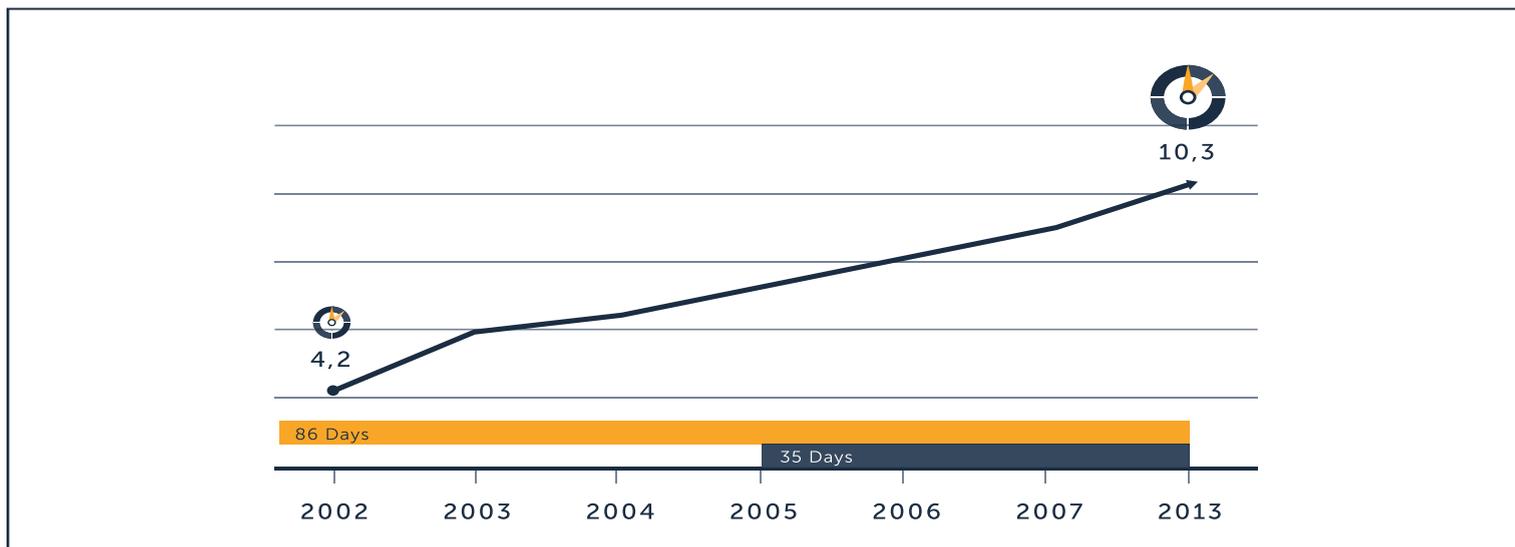
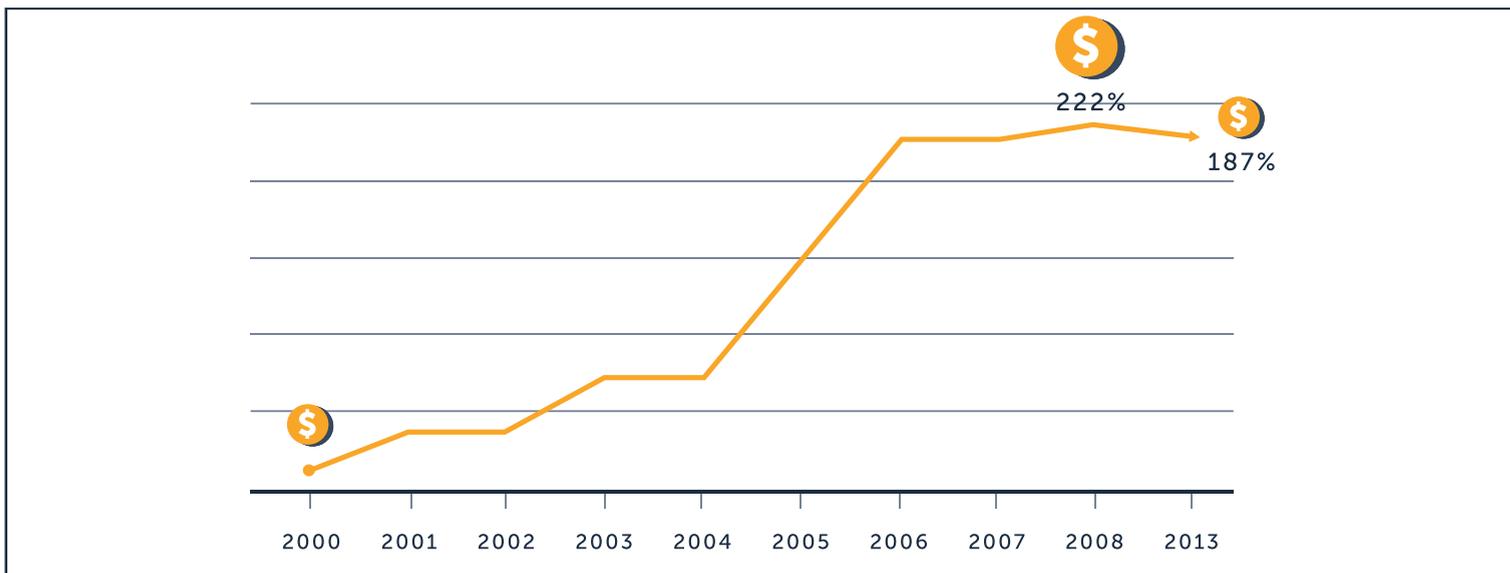


Gráfico 4
Evolução % dos Créditos de ICMS

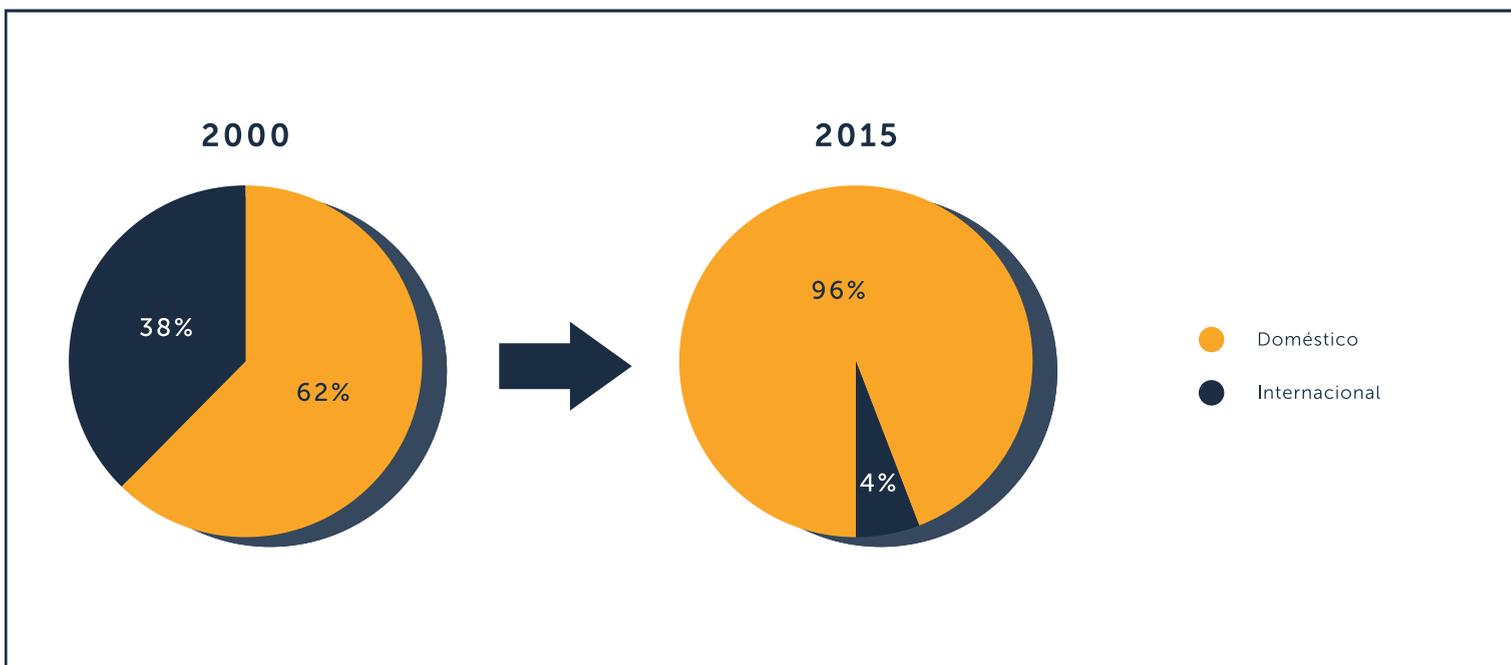


Esses resultados permitiram nosso crescimento e o avanço de forma agressiva no mercado internacional, o que pode ser verificado a seguir:

Gráfico 5
Número de Turbinas Revisadas por Ano



Gráfico 6
Evolução do Mercado



Em 2013, a implantação do Recof Industrial e do Recof Compartilhado com a Embraer foi mais uma conquista decisiva e vital para nossa competitividade, pois demos um passo histórico: a fabricação de turbinas novas.

Somos a primeira oficina de fabricação de turbinas da GE fora dos Estados Unidos, e, desde a sua inauguração, já foram entregues mais de 250 turbinas modelo CF34-10E que equipam as aeronaves Embraer ERJ190 e ERJ195. Recentemente iniciamos a produção e a exportação da Turbina CF34-10A para a China, que irá equipar os novos Jatos Regionais ARJ21 da Comac.

Os resultados obtidos após a habilitação ao Recof são expressivos:

- Geração de mais de 250 novos empregos diretos.

- Aumento do volume de exportações desde 2008: de 256 para mais de 400 turbinas/ano.
- Investimento de mais de US\$ 100 milhões no parque industrial.
- Implementação da fábrica de turbinas aeronáuticas.
- Ampliação da carteira de clientes nacionais e internacionais.

Nossos próximos passos serão a habilitação ao Regime OEA – Operador Econômico Autorizado na sua plenitude, a implantação da revisão de novos produtos, como o GenX, que equipa os modernos jatos Boeing 787 Dreamliner e o 747-8 e que já encontra-se em andamento, bem como a manutenção dos investimentos necessários ao nosso crescimento, com

a instalação de um novo banco de provas de grande porte em Três Rios, no Estado do Rio de Janeiro. Esses investimentos permitirão chegarmos à marca de mais de 500 turbinas revisadas anualmente.

Em suma, foram vários desafios desde que a equipe iniciou a caminhada rumo ao mercado internacional. Por meio de uma análise crítica e franca dos nossos processos logísticos, sua conexão com o dia a dia da operação e a implantação de regimes modernos, como o Linha Azul e Recof, temos

agora a oportunidade real de competir em condições de igualdade, mesmo em continentes distantes, levando serviços e produtos de alta tecnologia com prazo, qualidade e custo de Classe Mundial.

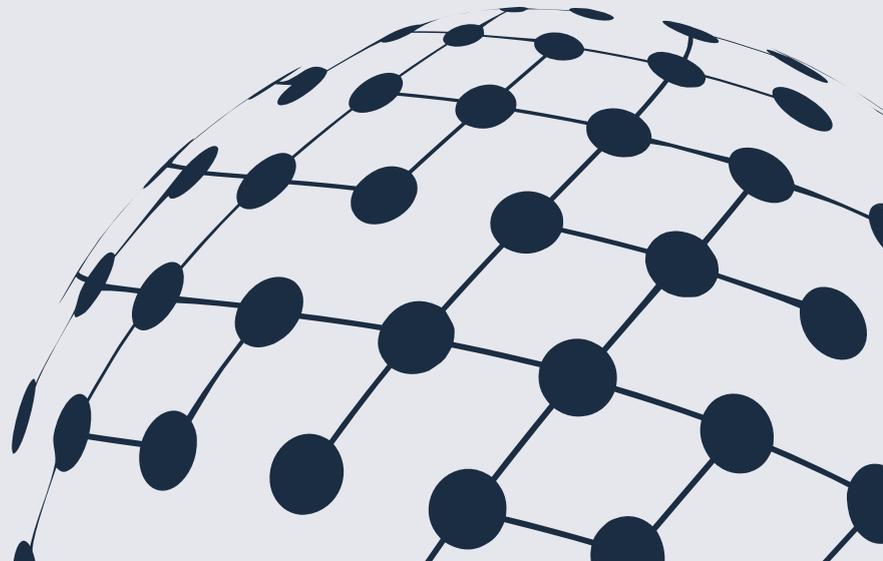
Clientes fisicamente distantes encontram-se agora surpreendentemente “próximos”, o que não deixa dúvidas de que legislações modernas aliadas a equipes determinadas podem mudar rapidamente realidades preconcebidas e tornar a empresa altamente competitiva no mercado internacional.

Ricardo Keiper

ROSÁRIA COSTA BAPTISTA

Representou o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior na Comissão de Comércio do Mercosul e coordenou os Comitês Técnicos nº 1 – Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias e nº 3 – Políticas Comerciais – desde sua criação, em 1995, até 2008. Além disso, participou da redação do Tratado de Assunção no que se refere ao Programa de Liberalização Comercial e coordenou

o Grupo Técnico brasileiro que negociou a Tarifa Externa Comum do Mercosul. Foi Assessora Especial da Câmara de Comércio Exterior (Camex), no período de agosto de 2008 a agosto de 2009, dentre outras experiências anteriores. É membro do Conselho Empresarial de Relações Internacionais da FIRJAN/CIRJ.



Regras de Origem – Importância e Características

Segundo o Acordo sobre Regras de Origem incluído na Ata Final, que incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais do GATT (Decreto nº 1.355, de 31/12/1994), as Regras de Origem são definidas como leis, regulamentos e determinações administrativas de uso geral, aplicadas pelos países-membros para determinar o país de origem de determinado bem.

As Regras de Origem, sendo destinadas a determinar a origem de um produto que entra no fluxo de comércio internacional, têm como objetivo evitar que uma restrição ao comércio ou uma preferência tarifária, aplicada a um ou grupo de países, seja burlada através da adulteração de origem do produto importado.

Essas regras podem ser preferenciais e não preferenciais. As preferenciais são aquelas previstas nos acordos preferenciais de comércio. Elas podem ser negociadas em acordos bi ou plurilaterais de comércio – acordos contratuais – ou podem ser impostas unilateralmente, nos acordos chamados autônomos, como o Sistema Geral de Preferências (SGP).

As regras de origem não preferenciais abrangem todas as regras de origem utilizadas em instrumentos não preferenciais de comércio, como na aplicação do tratamento de nação mais favorecida, direitos *antidumping* e direitos compensatórios, salvaguardas, exigências de marcação de origem, compras do setor público, restrições quantitativas discriminatórias ou quotas tarifárias, entre outros.

Regras de origem preferenciais

As regras de origem preferenciais têm por objetivo a outorga de tratamento preferencial aos produtos exportados pelos pa-

íses que fazem parte do acordo, desde que cumpram os critérios estabelecidos. Elas visam a impedir que as preferências tarifárias concedidas nos acordos de comércio contratuais ou autônomos sejam utilizadas por países que não fazem parte do acordo, praticando o que se chama de comércio triangular.

As Regras de Origem utilizadas nos acordos podem ser Regras Gerais e Regras Específicas por produto. As Regras Gerais, como o próprio nome indica, são de uso geral e aplicam-se de forma indiscriminada a todas as mercadorias negociadas em um determinado acordo de comércio. Já as regras específicas são aplicadas somente aos produtos que, por suas características, necessitam de tratamento diferenciado.

As Regras Gerais são as seguintes:

I – Bens integralmente originários dos países-membros:

- bens totalmente obtidos – produtos dos reinos mineral, vegetal ou animal, incluindo os da caça e pesca, extraídos, colhidos, nascidos e criados no território ou águas territoriais e patrimoniais do país exportador ou dos demais signatários do acordo;
- bens produzidos integralmente em seu território, quando em sua elaboração forem utilizados, única e exclusivamente, materiais “originários” do país exportador ou dos demais países signatários do acordo.

II – Bens elaborados a partir de materiais originários de terceiros países que podem obter o caráter originário, desde que cumpram o valor agregado (percentagem “ad valorem”) previsto no acordo.

III – Bens elaborados no território utilizando materiais originários de terceiros países, sempre que resultante de processo de transformação que lhes outorgue uma nova individualidade, caracterizada pelo fato de estar classificado na nomenclatura em posição diferente desses materiais – chamado “salto tarifário”.

IV – Bens resultantes de operações de fabricação ou processamento, estabelecidos para alguns produtos ou setores, principalmente do setor elétrico e eletrônico.

Algumas operações não conferem origem, tais como montagem, embalagens, fracionamento em lotes ou volumes, seleção, classificação, marcação, composição de sortimentos de mercadorias, diluição em água ou outra substância que não altere as características do produto como originário e outras operações ou processos equivalentes.

As Regras de Origem Específicas começaram a prevalecer nos acordos mais modernos a partir do Tratado de Livre Comércio entre os Estados Unidos, o Canadá e o México. As regras são estabelecidas para cada item tarifário e vêm sendo adotadas pelo Mercosul em acordos com terceiros países.

As Regras de Origem Específicas são mais transparentes, evitam dúvidas em relação à regra adotada para determinado produto e, em alguns casos, tornam mais difícil a obtenção do tratamento preferencial, ao exigir que as indústrias tenham que adquirir mais matérias-primas no país ou nos países signatários do acordo.

As Regras de Origem Preferenciais também são utilizadas nos acordos autônomos de concessões, como o Sistema Geral de Preferências (SGP).

Trata-se de um programa de preferências tarifárias unilaterais concedidas pelos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento, sob a égide da UNCTAD.

O Brasil é beneficiário de oito programas, sendo os mais importantes para nossas exportações o concedido pelos Estados Unidos e pela Comunidade Econômica da Eurásia, formada pela República de Belarus, República do Cazaquistão e Federação Russa.

As exportações brasileiras ao amparo do SGP norte-americano beneficiam em geral bens industriais e são realizadas, em sua maioria, no comércio intrafirmas. Já as exportações para a Eurásia são, em quase toda sua totalidade, de carnes e derivados.

O SGP dos Estados Unidos concede 100% de preferência para os produtos nele incluídos, classificados na Tarifa dos Estados Unidos (*Tariff Schedule of the United States – HTSUS*), e para obterem o benefício é necessário que esses produtos sejam embarcados diretamente àquele país.

O requisito de origem exigido é que o valor dos materiais produzidos no país beneficiário, mais os custos diretos de processamento, deve ser igual ou maior que 35% do valor aduaneiro do produto nos Estados Unidos.

O Certificado de Origem, que comprova o cumprimento das regras de origem, é preenchido pelo exportador ou seu representante – autocertificação – que responde por qualquer erro ou falsificação de informações diretamente às aduanas norte-americanas. Em casos de falsidade, o produtor ou exportador fica impedido de realizar novas exportações para os Estados Unidos.

O programa da Eurásia concede uma preferência de 25% e os produtos devem ser expedidos diretamente para o país importador; as aquisições também são feitas diretamente pelos países importadores através de fornecedores locais.

A Regra de Origem para as carnes é que elas devem ser integralmente originárias dos países beneficiados; para outros produtos, a Regra de Origem é o valor agregado de 50%.

Diferentemente dos Estados Unidos, no programa da Eurásia, para comprovar o cumprimento da Regra de Origem é exigido o Certificado de Origem aprovado pelo Sistema Geral de Preferências, denominado "Form A".

O Departamento de Negociações Internacionais (DEINT), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), é o órgão do governo encarregado para administrar o SGP no país. A Secretaria de Comércio Exterior (Secex)/MDIC, por meio da Circular nº 5/2002, delegou ao Banco do Brasil a emissão do "Form A", com a chancela governamental exigida pelos países outorgantes.

Certificação de origem

No Mercosul e nos acordos da Associação Latino-americana de Integração (Aladi), que seguem a legislação europeia, os Certificados de Origem são emitidos por entidades de classe credenciadas pelos governos. Os países informam à Aladi a relação das entidades credenciadas, assim como o nome dos funcionários autorizados a assinar os Certificados de Origem.

A partir da Diretiva nº 30/2009, da Comissão de Comércio do Mercosul, os Certificados de Origem podem ser emitidos em formato digital e têm a mesma validade que os Certificados de Origem em papel. Para viabilizar as operações em formato digital, a Secretaria Geral da Aladi, em 15/12/2009, estabeleceu as especificações técnicas e os procedimentos de Certificação de Origem Digital (COD).

O COD visa a agilizar os trâmites de importação, reduzindo e eliminando a circulação de papéis, significando uma redução importante de custo e de tempo dos exportadores. No entanto, o COD ainda não está totalmente operacional, pois nem todas as alfândegas da América Latina estão estruturadas para receber o documento em formato digital.

Credenciamento

No Brasil, a Secex é o órgão responsável em habilitar as entidades de classe a emitir os Certificados de Origem.

A entidade interessada em ser credenciada deve ter atuação de preferência em âmbito nacional, possuir sistema informático com processamento de dados *on-line* dos documentos que possibilitem a emissão dos certificados de origem, e atender às demais exigências do governo.

A Secex publica a relação das entidades habilitadas e a atualiza periodicamente, sempre que houver inclusão ou exclusão de entidades, e envia a relação ao Mercosul e à Secretaria Geral da Aladi. São também enviados à Aladi os nomes das pessoas credenciadas a assinar os Certificados de Origem e as respectivas assinaturas.

Verificação e controle

No Mercosul e nos acordos da Aladi, a aduana do país importador, no caso de dúvidas sobre o cumprimento das regras de origem, solicita informações ao país exportador para verificar a autenticidade do Certificado de Origem e a veracidade das informações prestadas.

Se a aduana do país importador julgar que as informações recebidas são insuficientes, é aberto um processo de investigação. Enquanto corre a investigação, a aduana pode aceitar garantias, conforme previsto em sua legislação, e não deve impedir novas importações de produtos idênticos do mesmo exportador ou produtor.

Se a aduana do país importador concluir que o produto não cumpre as regras de origem, serão exigidos os tributos como se o produto fosse importado de terceiros países e aplicadas as sanções previstas no regulamento.

Se o país exportador não aceitar o resultado da investigação poderá solicitar um Parecer Técnico e levar o assunto para decisão da Comissão de Comércio do Mercosul.

O Regime de Origem do Mercosul consta do Decreto nº 8.454, de 20/05/2015, que detalha todo os procedimentos de investigação de origem.

Regras de origem não preferenciais

As Regras de Origem não Preferenciais são, segundo a Organização Mundial do Comércio (OMC), definidas como leis, regulamentos e determinações administrativas de uso geral para a determinação do país de origem do bem. São utilizadas quando o produto importado não é objeto de preferência tarifária.

As Regras de Origem não Preferenciais abrangem todas as regras de origem utilizadas em instrumentos não preferenciais de política comercial, como aplicação de medidas de defesa comercial, exigência de marcação de origem, compras do setor público, restrições quantitativas discriminatórias ou quotas tarifárias, entre outros.

Apesar de o Brasil ter internalizado a Ata Final da Rodada Uruguai, o Acordo sobre Regras de Origem não Preferenciais, parte integrante da mesma, não foi aplicado de imediato, pois era necessário incluir um Capítulo de Penalidades, que requer aprovação do Congresso. O Projeto de Lei nº 4.801, enviado ao Congresso em 2001, ainda não foi votado.

Em 09/11/2010, a Câmara de Comércio Exterior (Camex) editou a Resolução nº 80, estabelecendo como regras de origem não preferenciais as constantes no Decreto-Lei nº 37/1966.

Em 2011, o Plano Brasil Maior estabeleceu como uma de suas prioridades o combate à falsa declaração de origem:

Nos casos comprovados, em que o importador pratica fraude (ato ilegal) e apresenta um documento inverídico ou não autêntico (falsa declaração de origem) para tentar burlar a origem falsa de um produto, os produtos não ingressarão no território brasileiro com o indeferimento de licença de importação.

Nesse sentido, a Lei nº 12.546, de 14/12/2011, que estabelece procedimentos para a aplicação do Acordo de Regras de Origem, delega à Secex e à Secretaria da Receita Federal do Brasil a verificação de origem não preferencial, no âmbito de suas competências, e estabelece as regras de origem a serem observadas, que são:

I - Bens totalmente obtidos.

II - Transformação substancial, ou seja, quando na fabricação de um produto foram usados insumos de terceiro país, o produto final classifica-se em uma posição tarifária (4 dígitos) diferente da posição dos mencionados insumos.

A Portaria Secex nº 39, de 11/11/2011, atribuiu ao DEINT a verificação de origem não preferencial sob os aspectos de autenticidade, verificação e observância das normas de origem.

Posteriormente, a Portaria Secex nº 38, de 18/05/2015, que incluiu várias propostas do setor privado, revogou a Portaria Secex nº 39/2011, e detalhou os procedimentos para verificação de origem não preferencial, mantendo o DEINT como órgão responsável.

Outra política pública à qual se aplica o Acordo de Regras de Origem não Preferenciais são as compras governamentais, que constituem um importante instrumento para o desenvolvimento da indústria nacional. Nesse sentido, foi editada a Lei nº 12.349/2010, estabelecendo uma preferên-

cia, de até 25%, para os produtos brasileiros nas compras governamentais.

Em complementação, o Decreto nº 7.546, de 12/08/2011, alterou a Lei de Licitações, Lei nº 8.666, de 21/06/1993, que estabelece critérios para compras governamentais. Foi estabelecido que os produtos, para gozarem da margem de preferência, deverão cumprir o processo produtivo básico ou as regras de origem fixadas pelo governo, tendo como referência as do Mercosul.

O citado decreto instituiu a Comissão Interministerial de Compras Públicas (CI-CP) e atribuiu à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda a função de Secretaria-Executiva da Comissão Interministerial.

Em 18 de novembro de 2011, o MDIC editou a Portaria nº 279, instituindo o Regime de Origem para Compras Governamentais. As regras de origem são: produtos totalmente obtidos ou produtos que cumpram os requisitos específicos de origem estabelecidos. A Portaria estabeleceu também o modelo de Declaração de Origem, que deve ser apresentado por produto e preenchido e assinado pelo licitante.

Conclusão

Diante do exposto, verifica-se que as regras de origem são muito importantes nos acordos preferenciais, assim como em políticas comerciais, como medidas de defesa comercial, compras governamentais e outras, por permitir que as preferências tarifárias e as demais medidas sejam aplicadas adequadamente e não causem dificuldades à economia doméstica.

Alguns requisitos de origem tanto podem atrair investimentos como podem desestimulá-los.

É o que aconteceu com o setor têxtil, nos acordos que os Estados Unidos firmaram com os países da América Central. Como a regra de origem para confecções estabelece que os tecidos devam ser originários dos países signatários e como os países da América Central têm dificuldades para atrair investimentos, houve um aumento de investimentos na fabricação de tecidos nos Estados Unidos. Os países da América Central ficam, portanto, obrigados a adquirir o insumo americano, uma vez que as confecções constituem parte significativa de suas exportações.

No Mercosul, o critério de origem de salto tarifário combinado com a autorização de uso do *drawback* no comércio regional tem prejudicado alguns setores.

Um exemplo foi o fechamento ou a transferência do Sul para Manaus, devido aos benefícios fiscais, de várias fábricas de pré-formas de PET (polietileno tereftalato), um dos plásticos mais utilizados para embalagens em todo mundo.

A Comissão de Comércio do Mercosul tentou, em diversas oportunidades, rever o requisito de origem, mas o Paraguai e o Uruguai não concordaram.

Isso é mais preocupante quando o Conselho do Mercosul, em sua reunião realizada em Brasília no dia 16 de julho de 2015, autorizou o Paraguai a manter o valor adicionado de 40% até 31/12/2025 e, o Uruguai, 50% até 31/12/2021 e 55% a partir de 01/01/2022, enquanto a regra de origem do Mercosul prevê um valor adicionado de 60%.

Desse modo, a manutenção do regime de *drawback* no comércio regional e a redução do valor adicionado para alguns estados-membros pode vir a ser prejudicial a alguns segmentos da indústria nacional que têm que concorrer com produto importado, em cuja fabricação foi utilizado insumo de tercei-

ros países sem impostos, enquanto a indústria nacional não pode utilizar *drawback* para vender no mercado interno. Ela somente pode importar o insumo de terceiros países pagando o imposto de importação ou comprá-lo no mercado interno, em geral, a preços superiores aos do mercado internacional, devido aos encargos tributários elevados no país.

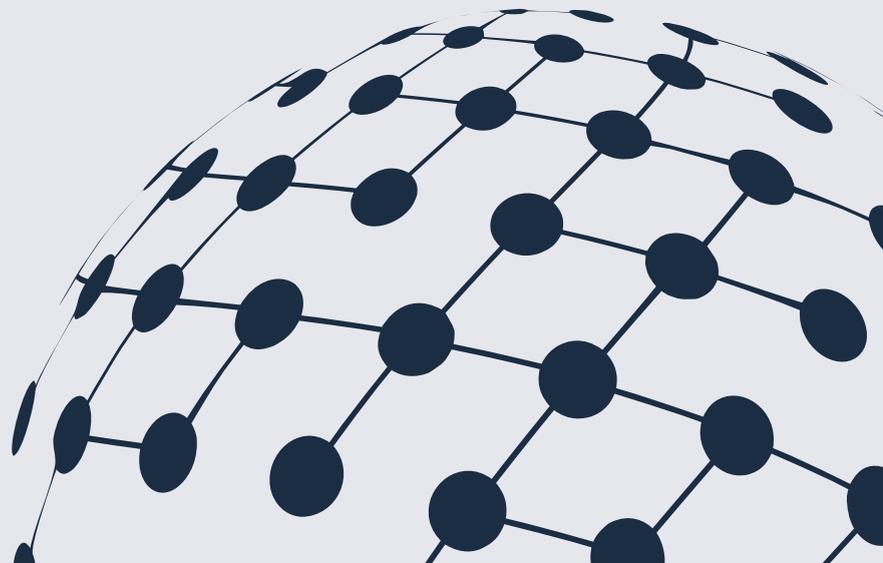
Assim, seria conveniente a proibição de uso do *drawback* no comércio regional, pelo menos em alguns setores mais sensíveis, e a revisão das regras de origem do Mercosul para torná-las mais condizentes com a evolução tecnológica e com a necessidade de o país inserir-se nas cadeias globais de valor.

Rosária Costa Baptista

DANIEL GODINHO

Nascido em Belo Horizonte/MG, Daniel Marteleto Godinho é formado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). É pós-graduado em Comércio Exterior pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e mestre em Direito Internacional e Economia pelo World Trade Institute, centro ligado às Universidades de Berna, Fribourg e Neuchâtel, na Suíça. É servidor público da carreira de Analista de Comércio

Exterior desde 2003. Em 2007, realizou intercâmbio profissional no Centro de Comércio Internacional (ITC, na sigla em inglês), em Genebra. Entre 2009 e 2010, exerceu o cargo de assessor na Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior (Camex) e, de 2011 a agosto de 2013, ocupou o cargo de diretor do Departamento de Negociações Internacionais (Deint) da Secretaria de Comércio Exterior (Secex). Atualmente é Secretário de Comércio Exterior da SECEX/MDIC.



Plano Nacional de Exportações: Estratégia para o Comércio Exterior Brasileiro

Nos últimos anos, a conjuntura do comércio exterior brasileiro foi influenciada por uma combinação de câmbio valorizado e preços recordes de *commodities* que, aliados à reconhecida competitividade do agronegócio nacional, contribuiu para que as exportações de produtos básicos ganhassem ainda maior peso na pauta comercial do Brasil. As exportações de manufaturados, por sua vez, perderam dinamismo.

O cenário atual é diferente. Por um lado, vivemos o fim do superciclo recente das *commodities*. Por outro lado, o movimento de desvalorização cambial nos demonstra uma oportunidade para as exportações brasileiras, sobretudo de produtos com maior valor agregado. Tudo isso nos leva a uma necessária reorientação da estratégia comercial brasileira. Mais do que buscar uma nova calibragem, é necessário tornar o comércio exterior uma estratégia permanente para a promoção da competitividade e o desenvolvimento do país, assim como o fazem os países desenvolvidos e os emergentes de maior dinamismo econômico. Esse reposicionamento é fundamental para que o tamanho das exportações brasileiras encontre maior correspondência com a dimensão de nossa economia. Em 2014, o Brasil estabeleceu-se como a 7ª maior economia do mundo com base na comparação do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto fomos apenas o 25º maior exportador de bens, com apenas 1,2% de participação mundial¹.

Se, no âmbito interno, as conquistas que alcançamos no que diz respeito à distribuição de renda e à redução da desigualdade

de permitiram o crescimento econômico baseado predominantemente no consumo doméstico, agora é o momento de reforçarmos nossa inserção externa. Trata-se de etapa natural do processo de amadurecimento da nossa economia.

Assim, o governo federal lançou, em 24 de junho de 2015, o Plano Nacional de Exportações, que pode ser caracterizado como um conjunto sistematizado de diretrizes e metas para o fortalecimento do comércio exterior brasileiro. A iniciativa tem como objetivo aproveitar as oportunidades existentes nos mercados externos, ampliando a agregação de valor e de intensidade tecnológica nas exportações brasileiras, bem como a diversificação da origem, dos destinos e da pauta das exportações brasileiras.

Para garantir que efetivamente atingiremos os objetivos traçados, foram definidos, a partir de estudos de inteligência comercial, 32 mercados prioritários com grandes oportunidades para bens e serviços brasileiros. Ao mesmo tempo em que o Plano Nacional de Exportações valoriza parceiros com os quais já temos intenso relacionamento comercial, ele detalha estratégias para inserir os produtos brasileiros em mercados com economias que hoje apresentam maior dinamismo.

Construído em estreita coordenação com o setor privado, o Plano está estruturado em cinco pilares: acesso a mercados; promoção comercial; facilitação de comércio; financiamento e garantia às exportações; e aperfeiçoamento de mecanismos e regimes tributários de apoio às exportações.

Em cada um desses pilares, são definidas metas qualitativas para o ano de 2015. Anualmente, até 2018, os compromissos

¹ Fontes: Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC).

serão reavaliados e redefinidos, sendo anunciadas metas atualizadas no início de cada ano. Em complemento, o Plano também define indicadores de desempenho², que servirão para acompanhar os resultados almejados e assegurar maior eficácia a suas diretrizes. Em relação à Governança, está prevista também a participação direta do setor privado, a fim de orientar os esforços do governo, apontando correções de rumo e o que precisa ser aperfeiçoado.

Desde o seu lançamento, importantes resultados já foram alcançados. Tomando como exemplo a área de acesso a mercados, cuja linha mestra é perseguir novos acordos comerciais em todas as frentes – bilateral, regional e multilaterais –, temos novidades expressivas. Cito como exemplos a assinatura de Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos³, a conclusão de acordos com os Estados Unidos nas áreas de facilitação de comércio e convergência regulatória, o avanço nas negociações para o Acordo Comercial Expandido com o México⁴, as negociações para

² Monitoramento dos seguintes indicadores, que terão como base de aferição o ano de 2015:

- Volume e valor das exportações: monitoramento do quantum exportado e da receita advinda das exportações brasileiras.
- Valor agregado nas exportações: monitoramento do valor agregado no processo produtivo realizado no Brasil em seus produtos exportados.
- Número de novas empresas exportadoras: monitoramento da entrada de novos atores na atividade exportadora, em sua totalidade e por região do Brasil, de forma a averiguar o grau de regionalização da origem das exportações brasileiras.
- Índice de concentração das exportações: monitoramento do perfil da pauta de exportações e dos destinos atingidos pelos bens e serviços exportados pelo Brasil.

³ Acordos assinados com Angola, Maláui, México e Moçambique.

⁴ A Circular Secex nº 49, de 6 de agosto de 2015, publicada no Diário Oficial da União de 7 de agosto de 2015, abre consulta pública para posicionamento do setor privado brasileiro quanto a negociações comerciais com os Estados Unidos Mexicanos e com a República de Cuba.

a ampliação temática dos compromissos comerciais com países da América Latina, em especial Colômbia e Peru, a abertura de consultas públicas para o mapeamento de interesses do setor privado brasileiro quanto a negociações comerciais com a Associação Europeia de Livre Comércio (*European Free Trade Association - EFTA*), Canadá, Cuba, Líbano e Tunísia⁵.

No que tange à promoção comercial, além da realização de uma abrangente agenda de missões comerciais, cumpre acentuar o esforço de coordenação em curso entre os diferentes órgãos do governo (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, Ministério das Relações Exteriores – MRE, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC e Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – APEX Brasil), que permitiu a unificação do calendário de ações do governo. Nessa mesma área, convém rememorar, ainda, o lançamento do novo Plano Nacional da Cultura Exportadora⁶, com o objetivo precípuo de aumentar e qualificar a base exportadora brasileira, sendo valoroso mecanismo de regionalização do Plano Nacional de Exportações.

⁵ A Circular Secex nº 49, de 6 de agosto de 2015, publicada no Diário Oficial da União de 7 de agosto de 2015, compreende México e Cuba. Por sua vez, a Circular Secex nº 48, de 6 de agosto de 2015, publicada no Diário Oficial da União de 7 de agosto de 2015, abre consulta pública em relação a Canadá, EFTA, Líbano e Tunísia.

⁶ O Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE) coordena e promove ações de desenvolvimento e difusão da cultura exportadora nos estados brasileiros, através da capacitação de gestores públicos, empresários e profissionais de comércio exterior. As principais mudanças do novo PNCE são: a governança do plano (criação de comitês estaduais com parceiros nacionais e locais), a estruturação das ações em uma trilha de exportações (lógica sequencial para a empresa exportar de fato), e estruturação de uma base de dados para aferição de resultados por empresa.

Temos trabalhado intensamente, também, na facilitação do comércio, buscando simplificar, racionalizar e aperfeiçoar a legislação e os processos administrativos e aduaneiros de comércio exterior. Um bom exemplo são as mudanças que estão sendo implementadas a partir do Portal Único de Comércio Exterior, que se refletirão em maior agilidade e rapidez para a atividade exportadora. Objetivamos eliminar, até o fim de 2015, a utilização do papel nos controles administrativo e aduaneiro das operações de comércio exterior. Ademais, entregaremos os novos fluxos de exportação (2016) e de importação (2017), com processos simplificados ao extremo, propiciando redução de até 40% nos prazos médios de exportação e importação quando da implementação integral do Portal Único, prevista para o fim de 2017.

No espectro do financiamento público às exportações, estamos desenvolvendo um novo sistema de concessão, integrado ao Portal Único de Comércio Exterior, que objetiva reduzir prazos e custos para o exportador, aumentando sua competitividade. Outro exemplo de ação foi a ampliação dos recursos disponíveis para o BNDES EXIM Pós-Embarque para o ano de 2015, de US\$ 2 bilhões para US\$ 2,9 bilhões, entre outras medidas que vêm sendo adotadas.

Já na seara de aperfeiçoamento dos regimes e mecanismos tributários de apoio às exportações, foi criado o Grupo Técnico Permanente para o Aperfeiçoamento do Drawback⁷, composto pela Secretaria de Comércio Exterior e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, que está construindo uma nova forma de aplicação do regime, baseada no controle por empresa e não na aprovação de atos concessórios por operação. Inicialmente, trabalharemos com empresas com exportações anuais entre US\$ 3 milhões e US\$ 5 milhões, que vierem a integrar o cadastro positivo e que possuírem fluxo contínuo de operações.

A partir desse conjunto de ações, o Plano Nacional de Exportações busca conferir um novo *status* ao comércio exterior brasileiro, apresentando uma rota para elevarmos a um novo patamar nosso relacionamento comercial com diversos parceiros. Temos – setor privado e governo – um imenso desafio pela frente. Ao valorizarmos o papel do comércio exterior na economia brasileira, teremos bases ainda mais sólidas para a geração de empregos, ganhos de competitividade e desenvolvimento do País.

Daniel Godinho

⁷ Portaria Conjunta Secex/RFB nº 1, de 8 de julho de 2015, publicada no Diário Oficial da União de 9 de julho de 2015.

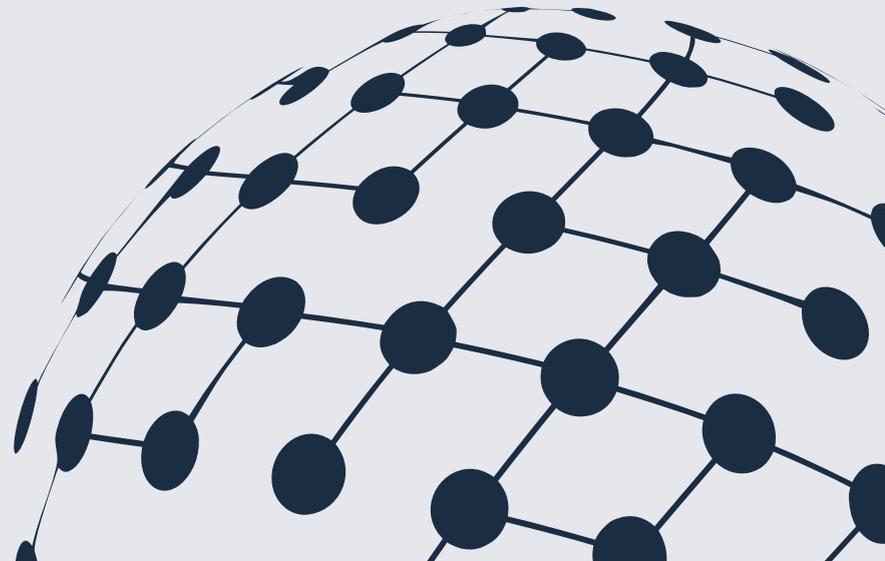
POLÍTICA EXTERNA



LUIZ AUGUSTO DE CASTRO NEVES

O embaixador Luiz Augusto de Castro Neves é presidente do Conselho Curador do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri). Mestre em Economia pelo *University College*, da Universidade de Londres. É também diplomado em Língua Inglesa pela Universidade de Cambridge. Gradua-do pelo Instituto Rio Branco, onde também fez os cursos de Aperfeiçoamento de Diplomatas, de Treinamento de Chefes de Setor Comercial e o Curso de Altos Estudos. Defendeu a tese *Os Usos Cívicos da Energia Nuclear – Instrumento da Política de Não-Proliferação de Armas Nucleares*. Serviu nas Embaixadas em Buenos Aires e Londres, foi Embaixador do Brasil no Paraguai (2000-2004), na China (2004-2008) e no

Japão (2008-2010). No Itamaraty, foi diretor-geral do Departamento das Américas e secretário-geral adjunto das Relações Exteriores. Foi membro da Junta de Governadores da AIEA. Foi professor de Economia do Instituto Rio Branco, subchefe de Assuntos Econômicos da Secretaria-geral do Conselho de Segurança Nacional (1985-1987) e Secretário-Executivo da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (1992-1995). Foi membro do Conselho de Administração de Itaipu Binacional e é membro do Conselho de Administração do Grupo Pão de Açúcar, onde preside o Comitê de Desenvolvimento Sustentável. Integra também o Conselho Técnico da CNC.



A Política Externa e o Papel do Brasil no Mundo

Desde o final da Guerra Fria, simbolizado pela desintegração da União Soviética e pela reunificação da Alemanha, as relações internacionais têm passado por um acelerado processo de transformações que, por sua vez, tem “empurrado” o Brasil na direção de uma maior inserção internacional. Essa percepção leva a algumas reflexões a respeito da política externa brasileira, suas vertentes, seus propósitos e suas perspectivas.

É certamente um lugar-comum dizer que a política externa é a defesa dos interesses do país no cenário internacional. Assim, a substância da política externa é derivada da existência de um projeto nacional com o qual a sociedade brasileira sinte-se efetivamente engajada.

No passado, quando a política externa brasileira era conduzida pelo Barão do Rio Branco, o grande projeto nacional a ser defendido além-fronteiras era o da consolidação das fronteiras brasileiras. Outro aspecto importante da nossa política externa foi o de promover um realinhamento de nossa atuação externa, tornando-a mais próxima dos Estados Unidos em detrimento de nossos vínculos tradicionais com a Grã-Bretanha. Outro momento importante da política externa do Brasil teve lugar nos anos que antecederam a Segunda Guerra Mundial e nos primeiros tempos do conflito armado, que foram marcados pela hesitação inicial do Brasil em alinhar-se com qualquer das partes em luta. Foi Oswaldo Aranha, ministro das relações exteriores durante esses anos, quem logrou conduzir o Brasil a alinhar-se com as democracias ocidentais, ainda que o nosso regime político pouco tivesse de democrático e vários de seus líderes tivessem notórias simpatias pelo nazi-fascismo. A despeito de momentos substantivos, como os exemplos mencionados, dois aspectos têm caracte-

terizado a atuação do Brasil em suas relações com o exterior: (i) as relações internacionais ainda têm baixa prioridade na agenda da sociedade brasileira que, a propósito, parece estar às voltas com uma tentativa de redefinição de seu projeto nacional, e (ii) em termos de substância, a política externa brasileira pouco tem variado ao longo do tempo. Certamente ficou mais complexa e diversificada, sobretudo em função da crescente importância econômica do país, que está hoje entre as dez maiores economias do mundo, embora continue a ser um país em desenvolvimento, com indicadores socioeconômicos que ainda deixam muito a desejar.

Um aspecto relevante a ser assinalado é o da retórica da atuação externa do Brasil, como é o caso, por exemplo, das aspirações brasileiras em exercer papéis cada vez mais importantes no cenário internacional, em ter novas responsabilidades, compatíveis com a importância política e econômica do país, tal como ela é percebida pelas nossas lideranças. Entretanto, essa retórica, que alguns qualificam como ativa e ativa, nem sempre tem correspondido à realidade de nossa atuação. Outro aspecto refere-se ao chamado nacional-desenvolvimentismo, ideologia que floresceu nas décadas de 1950 e 1960, buscou consolidar-se durante o regime militar, foi matizada durante a década de 1990 (logo após o fim da Guerra Fria) e procurou ressurgir no primeiro decênio deste século XXI. A matriz da atuação externa do Brasil pode ser encontrada no nacional-desenvolvimentismo, sobretudo no seu viés dito nacionalista. Um aspecto da atuação internacional brasileira é, por exemplo, a busca da diluição da presença norte-americana na região, o que nos tem levado a priorizar (na maior parte das vezes no plano da retórica, bem entendido) aproximações com países cujos valores, afinidades e interesses estratégicos pouco têm a ver, em uma perspectiva

de longo prazo, com a realidade brasileira. Essa constatação não exclui, de forma alguma, que não devamos aprofundar nossas relações com atores que, por interesse econômico, geográfico e das realidades de poder, são importantes para que a inserção internacional do Brasil seja bem-sucedida e constitua um fator importante do nosso desenvolvimento.

O mundo de hoje está, como já dito, em acelerado processo de transformação; a ordem internacional que emergiu logo após a Segunda Guerra Mundial e que prevaleceu durante a Guerra Fria impôs uma estrutura mais rígida e estável cujos fundamentos desapareceram com a extinção da União Soviética (o “outro” polo de poder), a reunificação da Alemanha e a emergência da China. Novos desafios surgiram, sobretudo após os atentados de 11 de setembro de 2001, que explicitaram a vulnerabilidade da superpotência mais poderosa. Por outro lado, o mundo já estava suficientemente “globalizado”, isso é, com processos produtivos cada vez mais internacionais e com expansão de cadeias globais de valor. E esses desafios têm tudo a ver com a conformação da política externa brasileira.

O Brasil também está em acelerado processo de transformação, ainda que o seu, às vezes tumultuado, processo de modernização ainda esteja longe de uma conclusão. Essas transformações indicam que estamos necessariamente no limiar de uma nova fase de nossas relações internacionais em um mundo globalizado, com novas oportunidades e novos desafios, a exigir mais definições e menos improvisações, enfim, mais estratégia substantiva e menos retórica com pouca aderência à realidade. Uma política externa que não dispunha de uma agenda substantiva, com objetivos estratégicos bem definidos (ainda que muitas vezes enunciados com sutileza) é apenas um exercício de ação diplomática.

O crescimento da economia brasileira e as novas modalidades de integração econômica têm levado a transformações

inevitáveis na inserção internacional do Brasil, sobretudo após 1994, quando a estabilidade econômica alcançada permitiu a combinação, rara em nossa história, de crescimento sem inflação e com inclusão social. Essa circunstância contribuiu decisivamente para viabilizar a internacionalização de importantes empresas brasileiras, algumas das quais tornaram-se efetivamente empresas transnacionais. O processo, ainda incipiente, de inserção internacional do Brasil tem sido decisivo para alargar os horizontes de nossa atuação externa.

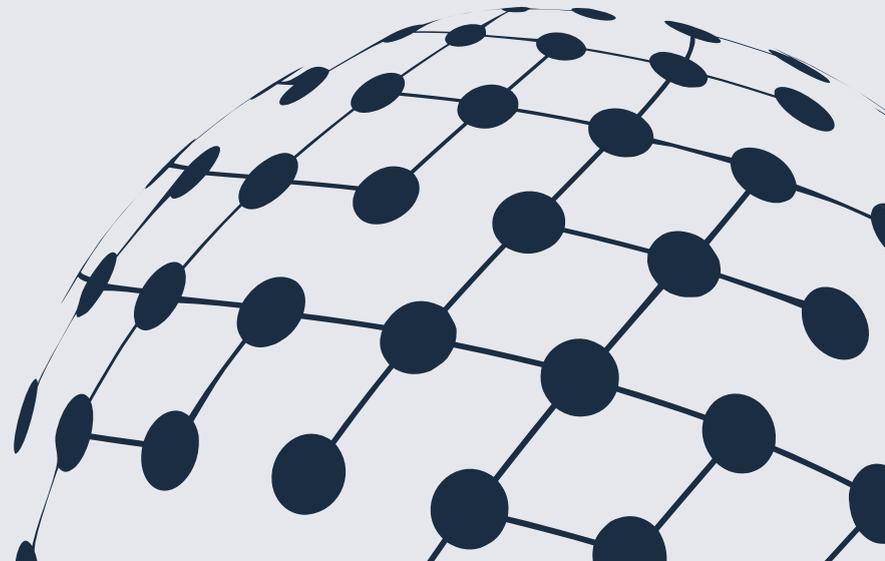
À guisa de conclusão, verifica-se que as relações internacionais constituem um tema cada vez mais visível nas prioridades da sociedade brasileira, que passa a ser um ator com centralidade crescente no processo de definição dos objetivos estratégicos já aludidos. A dimensão internacional do Brasil está a requerer sinais mais precisos sobre o papel que o Brasil deve desempenhar no mundo do século XXI, além da insistente e justificada reivindicação de mais voz nas questões internacionais. O nosso grande desafio é saber enunciar com clareza o que queremos e o que estamos concretamente dispostos a fazer a respeito.

Luiz Augusto de Castro Neves

MARCO SALTINI

Marco Saltini é diretor de Relações Governamentais e Institucionais da MAN Latin America/Volkswagen Caminhões e Ônibus, vice-presidente da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) e membro do Conselho Empresarial de Relações Internacionais da FIRJAN. Participa ativamente nas negociações com o governo brasileiro, como

um dos representantes da Anfavea, sobre os acordos do setor automotivo e nas negociações entre entidades de classe como Asociación de Fábricas de Automotores (Adefa), da Argentina, e Asociación Nacional de Productores de Autobuses, Camiones y Tractocamiones (Anpact), do México.



Diplomacia Empresarial

O termo Diplomacia Empresarial ou Diplomacia Corporativa tem sido usado mais recentemente, mas podemos dizer que a prática remonta ao início do Mercantilismo.

A ampliação da globalização e a intensificação da formação dos Blocos Econômicos fez com que a Diplomacia Empresarial ganhasse relevância, principalmente pela busca das grandes corporações por novos mercados.

No Brasil, pode-se dizer que a Diplomacia Empresarial ganhou importância a partir da criação do Mercosul e a consequente necessidade de ampliar negociações com diversos potenciais parceiros comerciais.

De forma complementar à tradicional diplomacia praticada pelo poder público, através de diplomatas dos Ministérios de Relações Exteriores, a Diplomacia Empresarial passa a ter papel fundamental nas negociações internacionais, seja entre setores privados ou entre setor público e privado.

A intensificação desse processo decorre não só da necessidade de internacionalização das empresas, mas principalmente pelo aumento da competição internacional, o que de certa forma contribui significativamente para a evolução ou mesmo ampliação de possibilidades de carreira no âmbito das Relações Internacionais.

E sob esse aspecto, pode-se dizer que a Diplomacia Empresarial brasileira vem colhendo bons frutos, até porque, em termos de negociação, somos reconhecidos como mais flexíveis e trabalhamos para que os atores envolvidos tenham sucesso em uma negociação do tipo “ganha-ganha”.

Isso sem falar no famoso “jogo de cintura” do brasileiro, que nos permite rápida adaptação às variações durante uma negociação, talvez até porque, culturalmente, estejamos menos ligados a conceitos básicos preestabelecidos.

Mas quando a Diplomacia Empresarial pode realmente fazer diferença?

Sem dúvida nos momentos de crise. As grandes empresas já perceberam que dentro de suas áreas estratégicas há necessidade de se utilizar a Diplomacia Empresarial como “inteligência” para a ampliação de negócios e mesmo mercados.

Podemos dizer que o diplomata empresarial é o “mercador” moderno, o caixeiro-viajante em busca de alternativas de novos negócios.

Esses profissionais têm tido papel relevante, principalmente nos momentos de crise, na diversificação de negócios, e tornaram-se grandes aliados na implementação de soluções estratégicas das corporações.

Há de se considerar também a grande interação da Diplomacia Empresarial com a diplomacia tradicional dos poderes públicos.

Nota-se cada vez mais, nas negociações internacionais entre países ou Blocos Econômicos, o papel da Diplomacia Empresarial na solução de controvérsias ou no alinhamento de posições, e fundamentalmente no apoio para determinação das bases de negociação.

Podemos citar um exemplo atual no qual o papel da Diplomacia Empresarial tem se mostrado importante em uma negociação bilateral.

No Acordo de Complementação Econômica (ACE 55) entre Brasil e México no setor automotivo, os governos estabeleceram que os setores privados deveriam reunir-se periodicamente para formular proposta de condições de comércio bilateral, de forma a balizar as decisões dos governos no estabelecimento dos rumos do acordo, o que demonstra a importância da conexão entre os setores público e privado na busca de solução que atenda aos anseios socioeconômicos de ambos os países.

E o que se esperar para o futuro da Diplomacia Empresarial?

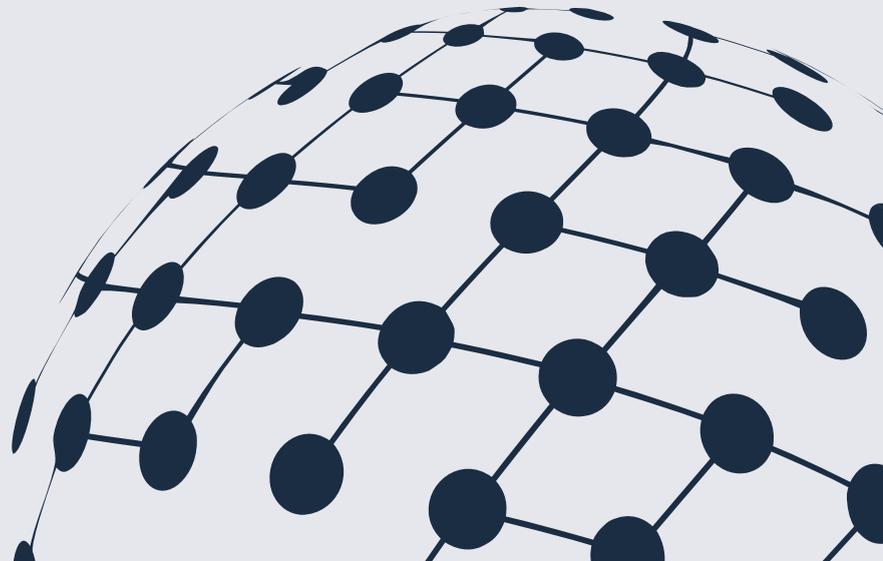
Com certeza uma maior atuação nas áreas estratégicas das empresas, de forma a contribuir com o planejamento de modelos de negócios mais modernos que permitam entender, principalmente, as diferenças culturais de novos parceiros e mercados, até porque a tecnologia contribui significativamente na diminuição não só das distâncias, mas principalmente das diferenças.

Marco Saltini

HENRIQUE RZEZINSKI

Henrique Rzezinski é graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Planejamento pela Universidade da Califórnia, Los Angeles (UCLA), com especialização em Planejamento Regional Urbano e Econômico. Exerceu várias funções de 1967 a 1987 no Banco Nacional da Habitação (BNH), entre as quais a de chefe de Gabinete do Presidente. Trabalhou na Xerox do Brasil Ltda como diretor de Relações Externas. Exerceu a Presidência da APRIMESC (Associação Brasileira de Informática) de 1994 a 2000. Exerceu a vice-presidência da Embraer de 2000 a 2009, sendo responsável pela área de Organismos

Internacionais (OMC - Contencioso com a Bombardier, OCDE e outras) e de Relações Governamentais em Brasília/Washington/Bruxelas. Atuou como professor no Programa de Mestrado em Planejamento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi presidente da Seção Brasileira do Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos de 2003 a 2010 e da Câmara Americana do Rio de Janeiro de 2011 a 2013. É membro do Conselho Curador e do Comitê Executivo do CEBRI. É consultor do Banco Mundial desde 1980. Exerceu a vice-presidência da BG BRASIL na área de Assuntos Corporativos e Governamentais de 2010 a 2013. Foi presidente da Câmara de Comércio Americana do Rio de Janeiro (Am-Cham Rio) de março de 2011 a março de 2012. Atualmente, é vice-presidente de Relações Institucionais, Comunicação e Novos Negócios da Parnaíba Gás Natural-PGN.



Brasil-Estados Unidos: uma Relação Complexa

Antecedentes

A política externa brasileira recentemente foi pautada pela busca de alianças regionais e extrarregionais como mecanismos “reequilibradores” de poder capazes de reduzir os efeitos da assimetria entre Brasil e Estados Unidos (EUA). A matriz historicamente adotada é o nacional-desenvolvimentismo, ideologia consolidada nos governos militares e que ressurgiu como paradigma de domínio nas políticas públicas na primeira década do século XXI. Essa matriz provoca o distanciamento natural em relação aos Estados Unidos e regimes patrocinados por aquele país, encarados como agravantes das desigualdades entre países ricos e pobres, reforçando a assimetria nas relações bilaterais. A proximidade entre os dois países teria alto potencial de restringir as margens de liberdade do Brasil na implementação de seu projeto nacional de desenvolvimento e de projeção na América do Sul. Essa percepção não impede que os dois países mantenham relações amigáveis e tenham buscado espaços de cooperação bilateral pautados mais pelo pragmatismo que por visões estratégicas compartilhadas.

Com uma latente diversidade de interesses econômicos, identificação de múltiplas oportunidades de cooperação e dificuldades de vê-las refletidas na agenda bilateral, foi criado o Fórum de CEOs dos dois países, em 2007, o que significou o estabelecimento de uma instância de alto nível de concertação e interlocução público-privada. O Fórum estabeleceu uma agenda de prioridades do setor empresarial, com interesse nas relações bilaterais, e uma demanda por maior prioridade à política externa brasileira voltada às relações com os Estados Unidos. Parte dessas demandas foram absorvidas pela agenda oficial bilateral. Um grande número de acordos

de cooperação nas áreas de energia, ciência e tecnologia, segurança e defesa, dentre outros, foram assinados nos últimos anos. A atual agenda bilateral é pragmática e incorpora temas comuns aos diversos interesses dos dois países. Ainda assim, escassos avanços foram registrados nas instâncias de negociação que foram criadas por esses acordos.

A evolução da economia e da política global em direção à multipolaridade e a emergência do Brasil como ator relevante nos foros regionais e globais de interesse dos Estados Unidos de certa forma respaldaram uma postura mais contundente e confiante do empresariado e de outros setores da sociedade brasileira em relação à essa potência ainda hegemônica global. No entanto, o otimismo demonstrado por setores empresariais enfrentou dificuldades para “contagiar” as burocracias governamentais e os alto escalões do governo brasileiro.

A evolução recente das relações Brasil-Estados Unidos nas áreas de políticas selecionadas

• Comércio e Investimentos

Nos últimos anos, os EUA têm perdido participação como destino das exportações e origem das importações brasileiras. O país cedeu à China a posição de principal parceiro comercial individual do Brasil. Grande parte dessa perda de participação como destino de vendas externas ocorreu antes da crise de 2008.

Em 2002, a participação dos Estados Unidos nas exportações brasileiras era de 25,4% e da China de 4,2%, passando para 14% e 8,4%, respectivamente, em 2008. Após a crise, com o enfraquecimento do dinamismo interno estadunidense, a importância da China aumentou e, no primeiro semestre de 2013,

essa participação atingiu 20% frente aos 10% dos Estados Unidos. Tal evolução pode ser explicada por uma série de fatores, como a competição com produtos chineses no mercado norte-americano e o peso relativamente alto dos manufaturados na pauta brasileira para os EUA. Logo, a forte elevação do preço das *commodities* e o expressivo crescimento das exportações brasileiras para a China explicam esses resultados. Em contrapartida, o Brasil não perdeu mercado nos Estados Unidos, já que a participação brasileira nas importações americanas manteve-se estável durante o período.

Ainda que a dinâmica recente das exportações brasileiras tenha sido determinada por fatores externos, como a evolução dos preços das *commodities*, e internos, como a perda da competitividade da indústria, a manutenção de barreiras comerciais impostas pelos Estados Unidos afeta o desempenho das vendas brasileiras. A lista de barreiras não é nova e permanece praticamente intacta, enquanto os EUA avançam em negociações com boa parte de seus principais parceiros comerciais.

Embora tenha caído a participação dos EUA no contexto de comércio exterior do Brasil, as empresas norte-americanas permaneceram as principais investidoras no Brasil. Em 2012, os Estados Unidos foram o principal investidor (20,4% do total de Investimento Estrangeiro Direto – IED) e o principal destino foi o setor de petróleo. Do total de empresas estrangeiras no Brasil em 2011, 20,2% são dos Estados Unidos, o maior número de empresas de um só país. Além disso, houve aumento dos investimentos brasileiros nos Estados Unidos. Segundo o Banco Central, 13,4% do total de US\$ 13,7 bilhões de IED brasileiros no exterior foram direcionados, em 2011, para os Estados Unidos, principal receptor de recursos¹. Nessa recente onda de investimentos brasileiros nos EUA sobressaem-se em-

¹ Se excluídos paraísos fiscais e países com regime tributário favorecido.

presas de tecnologia da informação, autopeças e produtoras de setores intensivos em tecnologia. Os EUA também são o país onde é maior o número de empresas transnacionais brasileiras: 41, contra 35 na Argentina e 21 na China.

Em comparação com o cenário prevalecente no fim da década passada, as políticas comerciais do Brasil e EUA parecem em vias de mudança. Naquele período, bloqueios domésticos ao avanço da agenda de comércio e investimentos desestimulavam uma proposta abrangente de negociação bilateral, limitando o engajamento dos dois países com compromissos multilaterais na OMC. Recentemente, as negociações do TPP – *Transpacific Partnership* –, que reúne 12 países, entre os quais Japão, Austrália, México, Malásia, Peru e Chile, e o início das tratativas com a União Europeia sinalizam o retorno das negociações comerciais preferenciais da agenda política norte-americana. Tais negociações buscam a eliminação de barreiras tarifárias e harmonização regulatória em áreas que impactam diretamente o comércio e os investimentos. Da mesma forma, essas evoluções indicam a estratégia dos Estados Unidos em migrar da dimensão multilateral para a esfera de acordos preferenciais. Para os países que não participam de tais iniciativas, os riscos potenciais relacionados à exclusão das mesmas não são pequenos.

A política de comércio e investimentos no Brasil foi indiscutivelmente protecionista nos últimos anos. Além disso, a agenda de negociações comerciais praticamente permaneceu estagnada e o projeto de integração sul-americano deslocou-se para temas políticos e de segurança e defesa, deixando de lado as questões econômicas. É inegável que a retomada de processos de negociação comercial envolvendo grandes *players* do comércio internacional gerou preocupações com os riscos de um crescente isolamento do Brasil frente às iniciativas em andamento. Nesse novo cenário, o tema das negociações comerciais esboça sua volta à agenda

de políticas públicas no Brasil. Como nos EUA esse processo já se encontra em curso, não se pode desconsiderar a hipótese de uma reabertura para avançar nessa área.

• Segurança e Defesa

A área de Segurança e Defesa é a que de forma mais direta e imediata atua nos condicionantes políticos que delimitam os contornos da política externa do Brasil em suas relações com os Estados Unidos. As políticas brasileiras enfatizam a independência estratégica e a redução assimétrica por meio de alianças com outros países emergentes. A preferência brasileira é por uma ordem multipolar.

Do lado dos Estados Unidos, ainda que haja uma projeção global de seus interesses, as prioridades em segurança e defesa estão voltadas principalmente para a Ásia, mais especificamente para o sul e sudeste asiático e o Oriente Médio. Nesse contexto, a América Latina e o Brasil permanecem distanciados das prioridades da agenda de segurança estadunidense. Essa realidade não deve ser interpretada como desinteresse pela região em seu conjunto, nem pelos desenvolvimentos regionais nesse campo. Tem-se observado crescente valorização do Atlântico, com o surgimento de uma agenda que envolve o estabelecimento de vínculos cooperativos entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e países da África e América Latina. O Brasil, nesse contexto, é o mais importante ator regional e um parceiro fundamental para construir uma comunidade política e de segurança na integração atlântica.

O substrato nacionalista das políticas brasileiras e a preferência pela multipolaridade que alimentam o sentido da mitigação da hegemonia norte-americana estão temperados por um claro esforço de evitar confrontações, de sustentar uma agenda positiva e de promover maiores níveis de confiança recíprocos. Há um interesse brasileiro em manter uma agen-

da positiva com os Estados Unidos, condicionado à salvaguarda das preocupações que orientam essencialmente suas políticas de segurança e defesa. Já o lado norte-americano reconhece pragmaticamente a necessidade de abrandar as resistências brasileiras e, sempre que possível, incentiva o engajamento brasileiro para consecução de suas propostas no campo de segurança e defesa na região.

O Acordo de Cooperação em Defesa, firmado em 12 de abril de 2010, foi o primeiro ato bilateral celebrado nesse campo desde a expiração, em 1977, do acordo firmado em 1952 e que não foi renovado por decisão brasileira. O novo acordo representa um importante marco no relacionamento bilateral. É um acordo cujo foco principal reside na cooperação nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico, segurança tecnológica, aquisição de produtos e serviços de defesa, bem como na troca de experiências na área de tecnologia e defesa. Meses depois foi firmado o Acordo Geral sobre Segurança de Informações Militares, que se refere ao intercâmbio de informações confidenciais militares e de defesa. Em seguida, já em 2011, foi assinado o Acordo sobre o Uso Pacífico do Espaço Exterior, objetivando a cooperação espacial, observação e monitoramento da Terra, sistemas de exploração e operações no espaço.

Muito embora ainda não estejam em vigor por tramitação no Congresso, esses acordos produziram importantes efeitos políticos, pois expressaram a disposição em reordenar o diálogo e a cooperação bilateral em defesa. Como desdobramento desse processo, ocorreu, em abril de 2012, o Diálogo de Cooperação em Defesa, mecanismo bilateral de alto nível criado quando da visita da Presidente Dilma Rousseff a Washington, em 2011. Esse mecanismo compreende quatro temas prioritários: segurança cibernética; ciência, inovação e transferência de tecnologia; logística; comunicação; ajuda humanitária a catástrofes; e cooperação no apoio a países africanos.

A evolução dos acordos favoreceu o surgimento, em dezembro de 2012, do Diálogo para Cooperação Industrial Estados Unidos-Brasil, com articulação dos setores privados brasileiro e norte-americano para desenvolvimento de uma indústria de base de defesa e segurança no Brasil. Desse modo, observou-se, nos últimos três anos, grande impulso às relações entre Brasil e EUA no âmbito de Defesa, mobilizando tanto os governos como também setores empresariais de ambos os países. No entanto, os documentos vazados por Edward Snowden sobre supostas ações de espionagem por parte da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (NSA, sigla em inglês) e de que teriam sido alvos altas autoridades brasileiras abalou a confiança entre os dois países na medida em que colocou em questão a salvaguarda de informações e interesses estratégicos brasileiros contrapostos à inquestionável vantagem de que dispõe os EUA no campo da espionagem. O evento, portanto, configurou-se como o mais recente e grave fator de risco para o aprofundamento da cooperação bilateral em segurança.

• Governança regional e global

No contexto internacional, consolida-se um quadro em que os recursos de ação sistêmica dos EUA deixam de ser adequados às dimensões de seus desafios globais. Tais desafios sistêmicos parecem estar próximos de seus limites, senão acima dos recursos disponíveis para enfrentá-los. De outro lado, a China emerge como ator global em várias dimensões (econômica, política e militar) e os EUA assistem à redistribuição de poder para aquele país e, de forma bastante secundária, a outros emergentes, como a Índia e o Brasil.

A articulação norte-americana está emergida em várias dimensões, cujos objetivos convergem na recuperação da capacidade do país de pesar com força nas decisões relevantes da governança global. Os mega-acordos comerciais em negociação, a nova prioridade atribuída à Ásia-Pacífico

em detrimento do engajamento militar e político no Oriente Médio, os avanços na área de segurança energética, graças à exploração de *shale gas* em território nacional e a “reindustrialização” moderada da economia são expressões dessa estratégia nacional por parte dos EUA.

No Brasil, o questionamento explícito da hierarquia vigente e da distribuição do poder no cenário global tem sido o valor central veiculado por sua diplomacia nos últimos anos. O sistema internacional é considerado hostil à defesa de interesses e um obstáculo à realização dos objetivos do país. Os regimes internacionais nas esferas econômica e política são percebidos como essencialmente injustos e prejudiciais aos objetivos de projeção internacional do Brasil. A busca pelo protagonismo global brasileiro está pautada na busca de coalizões com outros países emergentes, em especial os BRICS.

Nesse marco, ganha destaque entre as elites brasileiras a percepção de que os Estados Unidos são um obstáculo ao alcance dos objetivos estratégicos do Brasil. Somente essa percepção e a associação entre busca de protagonismo global e revisionismo “principista” explicariam a miopia da estratégia brasileira de alinhamento com a China – contra os EUA – em temas relevantes da agenda do G20. Um exemplo foi a posição brasileira quanto ao tratamento dos desequilíbrios macroeconômicos naquele foro, que miraram em países desenvolvidos, particularmente os Estados Unidos, quando boa parte do problema da perda de competitividade dos produtos brasileiros vinha da política de câmbio administrado adotada pela China.

Na Organização das Nações Unidas (ONU), as divergências bilaterais também têm prevalecido, em especial no caso de discussões sobre intervenções de forças internacionais em conflitos internos, como no Oriente Médio. Enquanto os Estados Unidos promovem o conceito de “responsabilidade de proteger”, o Brasil alinha-se com o princípio da não

ingerência, excluindo, de suas decisões de política externa, considerações baseadas em outros valores políticos, como o respeito à democracia e aos direitos humanos, tidos como “temas domésticos”, não passíveis de submissão ao escrutínio internacional.

Um objetivo prioritário da estratégia brasileira tem sido a promoção de novas associações e instituições – União de Nações Sul-americanas (Unasul), Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac) – em que não cabem países desenvolvidos – e muito menos os Estados Unidos. Mais além dessas instituições, é o bilateralismo e um padrão do *hub and spoke* que tendem a dominar as relações do Brasil com os demais países sul-americanos, em detrimento de modalidades sub-regionais de governança, como o Mercosul.

• Energia e Meio Ambiente

Documentos previamente elaborados, sobretudo por iniciativas empresariais, identificaram na área de energia e meio ambiente um campo fértil para a convergência de interesses e a cooperação bilateral. Há poucos anos, Brasil e Estados Unidos, grandes produtores de etanol, estavam profundamente interessados em tornar o produto uma *commodity* no mercado global. Na relação comercial bilateral, o Brasil empenhava-se por conseguir eliminar as barreiras norte-americanas que limitavam a exportação do etanol para aquele mercado. Deve-se ainda ressaltar a busca por segurança energética nos dois países, que parecia gerar um potencial para parcerias bilaterais baseadas na exportação de petróleo do pré-sal brasileiro aos EUA.

Na área ambiental e climática, os importantes avanços a partir da realização da COP 15 UNFCCC, em Copenhague, alimentavam uma expectativa de forte revigoração das negociações multilaterais e pareciam abrir espaços de negociação e coo-

peração internacionais promissoras. Nessa linha, o Presidente Barack Obama e a Presidente Dilma Rousseff anunciaram o *Strategic Energy Dialogue*, que criou iniciativas bilaterais entre os governos nas áreas de energia renovável e eficiência energética, biocombustíveis, redes inteligentes, petróleo e gás e energia nuclear. O objetivo dessa parceria é fortalecer mutuamente a segurança energética de ambos os países, criando empregos e reduzindo as emissões de gases de efeito estufa.

Os cenários energéticos de ambos os países estão modificando-se simultaneamente. Surge uma nova realidade nos Estados Unidos, que caminha para a independência do petróleo importado e investe simultaneamente no gás natural não convencional. No Brasil, emerge o espectro da redução da parcela renovável de sua matriz elétrica ocasionada pela dificuldade em explorar o potencial hidrelétrico remanescente. Concomitantemente, o Brasil descobriu grandes volumes de petróleo na camada do pré-sal.

A política errática para o etanol adotada pelo Brasil nos últimos anos, associada ao uso dos preços da gasolina como instrumento de controle inflacionário, inibiu investimentos destinados à expansão da produção de etanol e tornou o país importador do produto. No lugar da cooperação bilateral para promoção do etanol como *commodity* internacional, a relação entre os dois países é pautada atualmente pela importação de etanol de milho dos EUA pelo Brasil. Esse quadro não deverá se alterar em curto prazo. Ironicamente, o etanol de milho é mais competitivo que o etanol de cana, devido à geração dos coprodutos do milho, como o óleo e o xarope.

A busca por segurança energética teve seu potencial para gerar espaços bilaterais de complementaridade comercial drasticamente reduzido pela massiva exploração do *shale gas* nos Estados Unidos, muito antes do início da exploração em larga escala nas reservas do pré-sal brasileiro. Os Estados

Unidos estão caminhando para a autossuficiência em matéria de óleo e gás e as perspectivas de fornecimento regular de petróleo brasileiro aos EUA esvaem-se, ao passo em que se consolidam os fluxos de importação pelo Brasil de derivados de petróleo de alta qualidade proveniente dos EUA. Nesse caso, também se mantém as expectativas de que tais fluxos permaneçam ao menos até o fim da década corrente.

Em função dos desenvolvimentos apontados nos dois países e considerando o potencial petrolífero do pré-sal na costa da África Ocidental, o Atlântico vem tornando-se um eixo energético de primeira grandeza no mundo, ganhando aqui uma dimensão energética, além da previamente exposta em segurança e defesa, que o Brasil teria todo o interesse em não ignorar.

O Brasil possui oportunidades a explorar em longo prazo, de modo geral, relacionadas à cooperação tecnológica nas áreas de biocombustíveis, de exploração da camada do pré-sal e de atuação coordenada de um arcabouço normativo-regulatório ao setor. O aproveitamento dessas oportunidades dependerá das reformas internas no Brasil e da disposição para vencer a resistência à cooperação com os Estados Unidos.

• **Ciência e Tecnologia**

A assimetria entre ambientes institucionais e desempenhos nas áreas de ciência e tecnologia no Brasil e nos Estados Unidos é perceptível através de qualquer um dos indicadores utilizados para avaliar o esforço de inovação. Utilizando o número de pesquisadores como indicador, por exemplo, o sistema de pesquisa estadunidense supera aproximadamente em dez vezes o do Brasil. Há ainda um aspecto relevante a pontuar: 80% dos pesquisadores norte-americanos estão alocados em empresas e 13% em universidades, enquanto no Brasil 64% estão em universidade e 31% em empresas.

A disparidade entre os dois países pode ser avaliada também pela distribuição dos gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D). No Brasil, do total de recursos disponíveis, 45% são provenientes de empresas, enquanto nos EUA esse percentual chega a 62%. Pelo lado da execução, nos EUA há também a predominância das empresas, cujo valor aplicado corresponde a cinco vezes o executado pelas universidades. No Brasil, os dados disponíveis são limitados e há pouca informação de valores. Para completar o quadro, a "intensidade de dispêndio", indicador que mede o dispêndio realizado em relação ao produto interno bruto (PIB), é mais do que o dobro nos EUA quando comparada ao Brasil. Se considerado o dispêndio de empresas, essa relação é quatro vezes maior nos EUA do que no Brasil.

Os indicadores de resultado, como a formação de doutores, publicação de artigos científicos, registro de patentes e disponibilidade de capital de risco e inovação reproduzem a assimetria entre os dois países. No mundo empresarial, o registro de patentes é o indicador mais relevante para avaliar os resultados em P&D. Nesse quesito também há imensa disparidade entre Brasil e Estados Unidos, revelando que as empresas no Brasil realizam P&D com objetivos modestos, ligados ao mercado interno. Essa realidade explica, em parte, a perda de competitividade da indústria no Brasil e o afastamento das empresas das cadeias globais de produção.

Considerando as assimetrias dos sistemas de P&D, mas levando em conta as especificidades brasileiras, esta é uma das áreas em que a intensificação da cooperação poderia render mais frutos ao Brasil. Além de ações para aproximar universidades e centros de P&D, há setores específicos em que os esforços podem ser particularmente promissores ao Brasil: bioenergia, petróleo e gás, agricultura e veterinária, saúde e biodiversidade.

Balço sintético: o que as tendências identificadas sugerem para as perspectivas de *upgrade* da relação bilateral?

As relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos caracterizaram-se, principalmente a partir de 1995, por um conjunto diversificado de iniciativas de cooperação e diálogo bilateral, cujo número não parou de crescer no período dos governos do PT. Entretanto, tais iniciativas não foram capazes de contribuir de forma relevante para superar divergências e para avançar a agenda bilateral. As relações bilaterais permaneceram sensíveis às orientações de política externa e à percepção de divergências de objetivos e interesses dos dois países. É difícil blindar os avanços alcançados dos efeitos negativos para a relação bilateral de estratégias e visões tão diversas acerca da ordem global e do papel de cada país na esfera global. Esse fato talvez explique a sensação de que a relação bilateral é caracterizada pela falta de ousadia e ambição e pelo baixo grau de coordenação, apesar do vasto conjunto de acordos firmados.

A evolução das relações bilaterais no período recente, nas cinco áreas abrangidas nesse artigo, confirma a permanência desse quadro. As significativas divergências no que se refere às visões estratégicas limitam avanços nas áreas de segurança e governança regional e global, além de contaminar agendas nas áreas de comércio e investimentos. Em diferentes arenas políticas, a integração do Brasil e da América do Sul às estratégias dos Estados Unidos é percebida muito mais como risco e ameaça aos objetivos e interesses do que como oportunidade de melhor integração global e competitiva, sem deixar de ser soberana.

É na área da política comercial negociada que se tem observado as evoluções mais promissoras nos cenários dos dois países, especialmente nos EUA. As negociações comerciais voltaram à agenda de políticas dos EUA e há claros indícios de que a estratégia brasileira nessa área esgotou-se, levando

diferentes *stakeholders* domésticos a defenderem um maior engajamento nacional em negociações preferenciais, tanto com países desenvolvidos como emergentes.

A principal novidade no caso do Brasil é a intensificação e diversificação setorial dos investimentos diretos de empresas brasileiras nos Estados Unidos. Além disso, há a identificação de oportunidades de ganhos expressivos vinculados a acordos na aviação e potencial para desenvolvimento de negócios na área de defesa e segurança. A materialização dessas oportunidades é altamente dependente da qualidade das relações intergovernamentais.

O fator NSA-Snowden e o futuro das relações bilaterais

O resultado líquido dessas evoluções permitiria prever que a viagem de Estado da Presidente Dilma Rousseff a Washington, em outubro de 2013, teria impacto simbólico positivo, gerando novos gestos recíprocos de empatia em relação a temas relevantes para a agenda de ambos os países – o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, por exemplo.

Expectativas realistas já apontavam para resultados tímidos da visita presidencial e impactos limitados sobre as relações bilaterais. No entanto, o episódio NSA-Snowden, em seu capítulo brasileiro, lançou essas relações a um período provável de inibição – e possível reversão – das iniciativas geradas nos últimos anos. O fato de o episódio envolver diretamente a área de segurança e defesa, a mais sensível das relações bilaterais na ótica brasileira, e atingir o sigilo das mais altas esferas de poder e de uma empresa estatal símbolo do nacionalismo, confere um potencial de dano não desprezível sobre as relações bilaterais.

Uma estratégia de mitigação dos danos causados às relações bilaterais pelo episódio NSA-Snowden buscaria preservar o

que se logrou obter, em termos de canais de cooperação e interlocução até agora, atribuindo ao setor empresarial papel central na manutenção de um impulso de aproximação entre as agendas dos dois países, apesar das circunstâncias politicamente desfavoráveis. O Fórum de CEOs, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), as Federações Estaduais, o Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos (Cebeu) e suas contrapartes nos Estados Unidos podem exercer papel fundamental na preservação dos canais existentes, especialmente aqueles relevantes para a agenda econômica da relação bilateral. A agenda empresarial deveria dar passos mais ousados, especialmente no que diz respeito às relações comerciais e de investimentos entre os dois países, considerando a proposta de negociação de acordos abrangentes nessa área.

Absorvidos os impactos do episódio de espionagem, a busca de uma nova abordagem para fins de orientação do diálogo bilateral deveria considerar as hipóteses apresentadas por Costa Vaz² em sua análise das relações bilaterais na área de defesa e segurança, no âmbito da Força-Tarefa.

A primeira abordagem reflete a opção por encapsular a cooperação estabelecida no período recente, evitando questões de maior sensibilidade política e de forte potencial de divergência, considerando, ao mesmo tempo, formas de neutralizar ou abrandar os reflexos de eventuais divergências.

A segunda, diametralmente oposta, seria trazer à tona os temas de maior sensibilidade política para cada parte tratar diretamente as dúvidas e desconfiças em torno dos mesmos. O diálogo direto seria conduzido com o propósito de alcançar maiores níveis de confiança e previsibilidade como fatores de sustentação da cooperação bilateral.

² Costa Vaz, A. *Brasil e Estados Unidos: perspectivas do relacionamento em segurança e defesa*. 2013.

A terceira, possivelmente uma via intermediária, consiste na opção pelo tratamento circunstanciado e em seu próprio mérito dos fatores de risco para a cooperação, evitando-se vinculá-los e tornando-os mais manejáveis politicamente, de modo a mitigar impactos indesejáveis sobre o relacionamento bilateral. Corresponde a uma abordagem que busca isolar e deter ao máximo os eventuais obstáculos, salvaguardando os avanços obtidos e a possibilidade de estreitamento do diálogo e cooperação em diferentes áreas.

A primeira opção era a que vinha orientando as estratégias de ambos os países até então, embora essa abordagem protetória não possa mais ser sustentada. As denúncias de espionagem poderão ser um fator de precipitação de mudanças, com a criação de um novo cenário em que a terceira opção desponta como aquela que deva ser privilegiada, em termos de orientação a ser dada às relações bilaterais. Para o governo brasileiro, essa opção permite afirmar compromissos mínimos em favor de maior previsibilidade e confiança no plano bilateral, ao passo que contempla o necessário restabelecimento da confiança abalada pelas denúncias de espionagem.

Conjuntamente à adoção de uma nova abordagem para as relações bilaterais, a retomada de um ciclo de intensificação dessas relações requer implementações pelo Brasil de uma agenda de reformas domésticas, estruturais e microeconômicas que capacitem o país a tirar os maiores benefícios possíveis das relações com os Estados Unidos. No caso das reformas domésticas, o melhor exemplo é dado pelas políticas brasileiras na área energética, marcadas pela volatilidade e pelo seu caráter errático, como anteriormente explicitado.

Se as reformas domésticas são essenciais para deslançar a cooperação na área de energia, elas são um pré-requisito para o aprofundamento real das relações econômicas. Além disso, revisões na área de política comercial e de investimentos em direção a um perfil menos protecionista e

mais previsível e pragmático certamente contribuiriam para abrir espaço a agendas mais ambiciosas nessa área.

Deve-se atentar ainda ao *software* da política externa bilateral. É difícil imaginar que a percepção de riscos e oportunidades associadas à relação do Brasil com os Estados Unidos possa evoluir sem questionar alguns de seus pressupostos. Não se trata de defender hoje o alinhamento com os EUA, mas de propor uma visão de mundo que supere a simplista clivagem Norte-Sul e que ultrapasse ressentimentos desca-

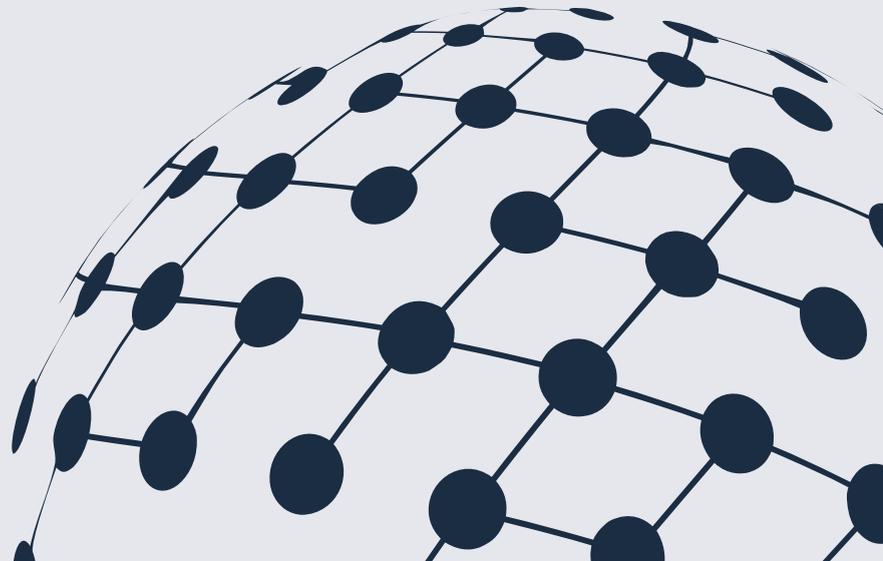
bidos ou alinhamentos ideológicos. A combinação da defesa de interesses permanentes e pragmatismo para evitar riscos recônditos e aproveitar oportunidades promissoras, com visão estratégica e postura proativa no relacionamento do Brasil não só com os Estados Unidos, mas com as novas realidades políticas e econômicas globais em que os dois países estão inseridos.

Henrique Rzezinski

JULIA DIAS LEITE

Julia Dias Leite atua há 15 anos na área de Relações Internacionais e nos últimos dez anos especializou-se em relações político-empresariais Brasil-China. É, desde 2010, secretária executiva do Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) e, desde de 2015, faz parte do Conselho Técnico da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB). No CEBC, organizou diversas reuniões entre o Governo e o setor privado, no Brasil e na China, para debater temas estruturais do relacionamento bilateral; colaborou com o Governo Brasileiro na organização de missões à China e visitas oficiais nos dois países. Anteriormente, trabalhou no Centro Brasileiro

de Relações Internacionais (CEBRI) por quatro anos, onde atuou como Coordenadora Institucional e acompanhou as negociações de comércio internacional na Organização Mundial de Comércio (OMC); organizou diversos seminários e projetos com instituições parceiras. Em 2004, foi colaboradora de pesquisa no *Council of the Americas*, em Nova York, apoiando a Vice-Presidência da instituição no desenvolvimento de pesquisas relacionadas à política externa brasileira. É formada em Direito pela Universidade Cândido Mendes e possui MBA em Gestão de Negócios Internacionais pela Fundação Getúlio Vargas.



Brasil-China: Parceria Estratégica

Recentemente comemoramos 40 anos das relações diplomáticas entre Brasil e China. Em 15 de agosto de 1974, ao mesmo tempo em que uma missão comercial chinesa veio ao País, o vice-ministro do Comércio Exterior, Chen Jie, e o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Azeredo da Silveira, assinaram o documento que previa a troca de Embaixadas entre os países.

Nesses 40 anos de relacionamento, a China tornou-se um gigante econômico, com grande inserção no cenário internacional. Muitas mudanças e reformas, ainda em curso, transformaram a China em grande potência e, desde 2009, o país é o principal parceiro comercial do Brasil e um importante investidor estrangeiro.

Em 2004, ano em que comemoramos 30 anos de relações diplomáticas, foi fundado o Conselho Empresarial Brasil-China, liderado pela Vale e pelas grandes empresas brasileiras com investimentos naquele país e com importante apoio da FIRJAN.

Outra grande marca da relação bilateral aconteceu em 2014, ano em que celebramos 40 anos de relações, com a visita do presidente da China, Xi Jinping, ao Brasil. Na ocasião, foram assinados 56 acordos entre órgãos públicos e privados. Uma análise geral desses documentos demonstra que metade deles está inserida na área de comércio e investimento.

Brasil e China vivem mudanças importantes no mundo atual. Transformações que estão acontecendo nos dois países trazem novas oportunidades para ambos os lados, uma vez que a evidente complementaridade entre as duas economias apresenta grande potencial de expansão.

Como é do conhecimento de especialistas que acompanham a relação sino-brasileira, a pauta de exportação brasileira é tradicionalmente concentrada em quatro produtos, que correspondem a cerca de 80% das exportações: soja, minério de ferro, petróleo e celulose. Discute-se no âmbito empresarial e político a necessidade de diversificação dessa pauta, de forma a incluir produtos de maior valor agregado. No entanto, para que isso ocorra, o Brasil precisa fazer o seu “dever de casa” e aumentar a competitividade para fomentar suas exportações para o país asiático, e posicionar-se em nichos de mercado desse país que cresce. Por outro lado, as importações brasileiras oriundas da China são, em sua maioria, compostas por produtos manufaturados, como aparelhos elétricos e mecânicos e suas partes, químicos e vestuário. Nesse sentido, é importante que as empresas brasileiras busquem otimizar as importações chinesas, que apesar de serem concorrentes – devido ao seu alto nível de competitividade – são também complementares em diversos setores.

O famoso *guanxi*¹ é o ponto de partida para começar o negócio e a parceria com um sócio chinês, sendo um aspecto fundamental para se prosperar na China. É preciso ter paciência e visão de longo prazo para obter resultados. O negócio da China não é algo que começa da noite para o dia, mas que deve ser construído com base em uma relação de confiança, possibilitando que o *guanxi* estabeleça-se e, assim, abram-se as portas e as oportunidades. A paciência e o entendimento das regras culturais devem estar aliados à estratégia de negócios e aos investimentos das empresas.

¹ *Guanxi* é uma expressão que designa a complexa rede de relações indispensáveis ao funcionamento social, político e organizacional na China.

Apesar da distância e das diferenças culturais, o relacionamento entre os dois países evoluiu bastante, sobretudo nos últimos dez anos. A China entendeu bem o que é a inserção no mundo globalizado e expandiu seus investimentos em áreas estratégicas em todo o mundo, mostrando grande capacidade em inserir-se competitivamente nas cadeias globais de valor, além de consolidar-se como a maior demandante de *commodities* no mundo.

Dizia Antonio Barros de Castro que a emergência da China e as transformações por ela induzidas caracterizam uma autêntica ruptura da normalidade e o surgimento de novas tendências. Em outras palavras, estamos diante de um fenômeno essencialmente histórico e único. Nesse novo contexto, um país como o Brasil não tem outra saída senão reinventar-se, aprimorando a indústria local, agregando valor às cadeias de produção e buscando formas de uma inserção estratégica que permita sofisticar sua posição na hierarquia global de valor.

Os investimentos chineses no Brasil, em geral tímidos entre 2007 e 2009, e com maior ênfase em recursos naturais em 2010, ganharam grande dinamismo nos anos seguintes. Entre 2011 e 2013, as empresas chinesas exploraram novas oportunidades na área industrial, nos setores de máquinas e equipamentos, aparelhos eletrônicos e automotivo. Há, ainda, fluxos recentes no setor de serviços, em especial na área financeira. Como reflexo dessa expansão, entre 2007 e 2013 foi contabilizado um montante de US\$ 56,5 bilhões em investimentos anunciados no País, tornando inegável a nova fase da relação bilateral, não apenas voltada para o comércio, mas também para parcerias em esferas mais abrangentes.

Nesse sentido, devemos olhar as relações Brasil-China com visão de longo prazo e explorar a complementaridade entre os dois países. O agronegócio, como se sabe, é um grande trunfo, mas precisamos também expandir o relacionamento

para novas áreas. Não só diversificar a pauta comercial, mas também os investimentos, abrindo novas frentes para parcerias cada vez mais sofisticadas.

O crescimento da população chinesa de renda média-alta coloca em evidência o grande potencial de novas áreas nas quais o Brasil poderá inserir-se de forma competitiva. Em setores do agronegócio, por exemplo, já notam-se avanços de empresas brasileiras que têm investido na China e que promovem a agregação de valor na cadeia de alimentos, em especial nas áreas de proteína animal e processados. Setores de consumo de artigos de qualidade como calçados, móveis, vestuário e cosméticos apresentarão possibilidades para a inserção brasileira em novos nichos do mercado chinês, e poderão consolidar-se como alternativas para a diversificação das exportações brasileiras.

Além do fortalecimento das relações nas áreas de comércio e investimento, cabe destacar o desenvolvimento da aproximação política entre os dois países, sobretudo a partir do momento em que Brasil e China elevaram a relação bilateral ao *status* de parceria estratégica global em 2012, ano em que recebemos, em visita de Estado, o primeiro-ministro Wen Jiabao. Dentre os marcos das relações políticas, cabe destacar a III Reunião da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), realizada em 2013, na China, com a presença do vice-presidente Michel Temer. Em 2014, houve a visita oficial do Presidente Xi Jinping ao Brasil. Menos de um ano depois, como sinal da aproximação estratégica entre os dois países, foi realizada, em maio de 2015, a visita de Estado do primeiro-ministro Li Ke-qiang, que chegou ao Brasil acompanhado de grande delegação de empresários, resultando em importantes anúncios de investimentos. Durante a estadia do primeiro-ministro, foram firmados 35 acordos entre governos, instituições e empresas de ambos os países.

No plano econômico multilateral, Brasil e China também têm apresentado progressos, sendo importante mencionar a criação do *New Development Bank* – o banco de desenvolvimento dos BRICS – que funcionará como uma alternativa dos países emergentes a outras instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). De modo similar, no início de 2015, o governo brasileiro anunciou que também fará parte, a convite da China, do *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), instituição criada pelo país asiático com proposta similar ao banco dos BRICS.

Agora, nessa nova etapa das relações bilaterais, é preciso fazer um *follow up* desses acordos assinados no âmbito político e empresarial, de forma a monitorar o que foi para frente e o que não saiu do papel.

De forma geral, chegamos à conclusão de que é preciso ter visão clara sobre o que queremos da China, ainda mais diante dos inúmeros desafios pelos quais passa a economia brasileira. O país asiático, em seu modelo *sui generis* de *mix* público-privado, tem estabelecido, de forma muito clara, suas estratégias e prioridades para o Brasil. Devemos, de modo

similar, definir nossas prioridades para aproveitar as inúmeras oportunidades que as interações com a China oferecem. É necessário aprimorar e intensificar o conhecimento mútuo para avançar, de forma ainda mais madura, essa relação tão promissora para ambas as nações.

O segundo trunfo da relação é a cooperação na área de infraestrutura, na qual parcerias entre empresas brasileiras e chinesas podem contribuir para o desenvolvimento do setor.

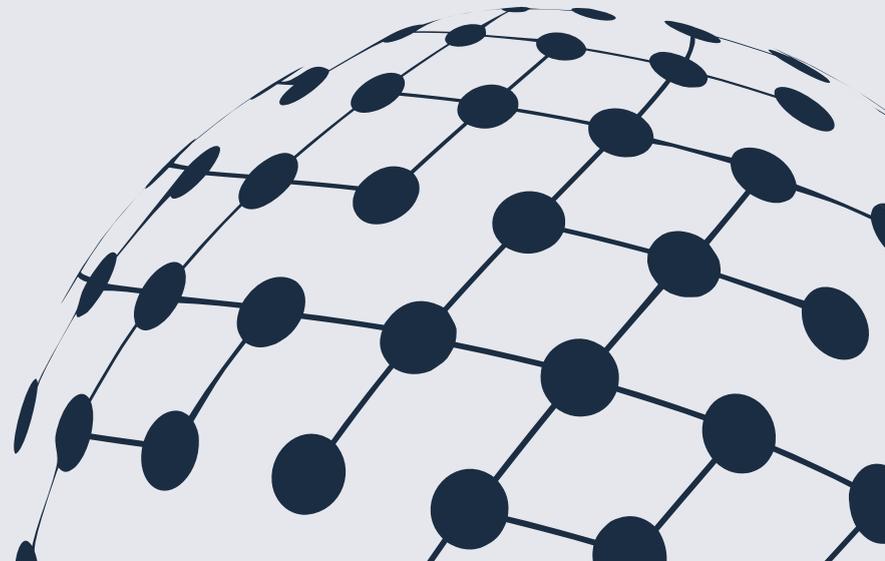
Em resumo, o desafio para o futuro, do ponto de vista brasileiro, está em desenvolver visão estratégica para o relacionamento com a China, de modo que estejamos em sintonia com as reformas em curso no país asiático. O Brasil poderia explorar as diversas oportunidades que surgirão com as transformações em curso na China. Para que isso ocorra, o Conselho Empresarial Brasil-China, os setores empresariais e os Governos de ambos os países deverão trabalhar de forma obstinada para que as relações sino-brasileiras continuem a crescer, beneficiando os dois lados.

Julia Dias Leite

ANNA JAGUARIBE

Anna Jaguaribe é socióloga especializada em teoria política e políticas públicas nas áreas de indústria e inovação, com particular ênfase na China. Diplomou-se pela Ecole Pratique des Hautes Etudes em Paris e obteve seu PhD pela Universidade de Nova York. Trabalhou no Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas em Nova York, no Centro de

Ciências e Tecnologia da Organização das Nações Unidas (ONU) e na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Atualmente, é diretora do Instituto de Estudos Brasil-China e professora visitante na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).



A Nova Estratégia de Desenvolvimento da China

Depois de mais de três décadas de internacionalização da economia e *catching up* acelerado, a China adota hoje uma nova estratégia econômica e uma nova política de inserção internacional, desenhadas para enfrentar os desequilíbrios e as desarticulações que decorreram de seu rápido crescimento e da desaceleração da economia global.

A política do Novo Normal e da Nova Rota da Seda são estratégias que apostam na sustentabilidade da dinâmica do modelo econômico chinês. É a combinação de economia de mercado, com inserção global e de presença do Estado em setores-chave e com investimento. Aposta-se também na possibilidade de uma afirmação política internacional da China sem ameaças hegemônicas. As duas dinâmicas, interna e externa, sustentam-se. São instrumentos para uma passagem do *catching up* a uma economia de inovação em um contexto global distinto, sem as vantagens que caracterizaram as primeiras etapas da reforma. Isto é: economia global em expansão, curva demográfica favorável, baixos salários e grande disponibilidade de técnicos e engenheiros.

O que objetiva o Novo Normal

A política do Novo Normal, anunciada por Xi Jinping, visa a índices de crescimento mais baixos mas qualitativamente mais altos. O Novo Normal sai de um modelo econômico calcado em investimento público e exportação para um modelo mais voltado para serviços, mercado interno e inovação com ênfase na economia verde. Objetiva reequilibrar o sistema fiscal, solucionar a espiral de dívidas dos governos regionais e reformar o sistema financeiro, abrindo maiores e melhores possibilidades de crédito para o setor privado. Procura incentivar o setor de serviços e o consumo interno, subdimensionados na economia manufatureira de exportação, e

impulsionar a economia verde por meio de investimentos e inovação em energias alternativas, desassociando progressivamente a matriz energética da China do carvão. Acompanha a nova política uma significativa reforma administrativa que visa a melhorias e à transparência da governança pública, com destaque para a luta anticorrupção.

A nova estratégia econômica vem acoplada a uma estratégia internacional: a Iniciativa da Rota da Seda, que apesar de concebida no âmbito regional, tem implicações globais importantes. A política da Rota da Seda tem dinâmicas distintas, com sinergias múltiplas. São seus pilares a expansão do investimento direto, a criação de novos fundos multilaterais e de plataformas financeiras dedicadas a investimentos em infraestrutura e a expansão de acordos comerciais regionais, em particular a proposta de uma zona de livre comércio asiática. A esses pilares soma-se a mudança na política cambial, que visa à internacionalização do renminbi.

O investimento direto global da China vem crescendo exponencialmente, tendo passado de US\$ 12,26 bilhões em 2005 para US\$ 117,76 bilhões em 2014. A globalização dos investimentos foi, no início, puxada pela busca de vantagens comparativas para a indústria de exportação e pelo interesse em garantir recursos naturais necessários ao crescimento da economia.

A partir de 2012, os investimentos estrangeiros da China passam a ser um instrumento de integração global de todos os setores da economia. Investem fora da China tanto as grandes estatais como o setor privado. A compra da Smiterfield pela Shuanghui, assim como investimentos da Beijing Genomics e da Shanghai Wang no setor de baterias lítio são exemplos dessa nova leva de investimento externo chinês.

O segundo alicerce da política internacional é a criação de novos fundos multilaterais. Ao longo dos últimos dois anos, a China lançou uma série de novos fundos multilaterais, com financiamento variando entre US\$ 50 bilhões e US\$ 100 bilhões. Os novos fundos são dedicados, sobretudo, a investimentos em infraestrutura. O novo Banco de Infraestrutura Asiática (AIDB), o Banco dos Brics (NDB), a Plataforma Financeira para a Rota da Seda e a Nova Plataforma Financeira do Acordo de Cooperação de Xangai são algumas dessas novas importantes iniciativas. Participam do AIDB os principais países europeus e da Ásia, assim como o Brasil. A participação extrarregional e o desenho multilateral dessas iniciativas fazem com que elas extrapolem o seu contexto asiático e mudem o prisma através do qual concebemos as relações econômicas globais.

O terceiro pilar da nova política externa é a expansão de acordos comerciais, regionais e inter-regionais. Nesse contexto, são de particular importância as negociações para o estabelecimento de uma zona de livre comércio entre China, Japão e Coreia, assim como a proposta de uma Zona de Livre Comércio na Ásia, discutida em Beijing no encontro da Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC) de 2014. Esse ativismo é particularmente relevante levando-se em consideração o marasmo das negociações globais da Organização Mundial do Comércio (OMC). Todas essas iniciativas que aumentam em complexidade e intensidade a inserção internacional da China respondem a uma geopolítica asiática em fluxo e à crescente competição por influências entre China e Estados Unidos na área do Pacífico.

Contexto e Desafios

Até o presente, as reformas iniciadas pela Administração Xi Jinping têm tido sucessos, mas também enfrentado importantes dificuldades. O crescimento da China oscila em direção a médias mais baixas, sendo a expectativa hoje de uma

taxa de crescimento abaixo dos almejados 7% para 2015 e 2016. No que diz respeito à reorientação dos eixos propulsores da economia, o setor de serviços avança como previsto, tendo chegado agora em quase paridade de crescimento com manufatureiro. A reforma fiscal avança com a imposição de maior disciplina fiscal para as regiões, o cerceamento de programas extraorçamentários e a reorganização das dívidas de bancos e governos regionais. Novas regras financeiras facilitam a liberalização do crédito bancário, criando maior fluidez em um mercado do crédito que ainda hoje depende majoritariamente do sistema de bancos públicos.

O relativo sucesso da política do Novo Normal não esconde as dificuldades em reorientar as estratégias de crescimento econômico. A economia global de baixo crescimento enfraquece a economia exportadora e aumenta a competição por valor adicional. A recente desvalorização do renmimbi, as grandes oscilações de agosto de 2015 na Bolsa de Valores e os altos e baixos recentes no mercado da construção civil apontam para as fragilidades inerentes ao sistema nacional de crédito e de investimentos. Embora mudanças na taxa de câmbio chinesa fossem já previstas pelo governo desde 2005, como parte de um programa de maior flexibilidade na vinculação com o dólar, a desvalorização recente confirma a dificuldade do ajuste econômico.

A desaceleração do crescimento na China vem sendo explicada por observadores internacionais como uma tendência natural do modelo asiático de crescimento, uma adaptação necessária às novas condições da economia global. Coreia, Taiwan e Cingapura tiveram uma significativa queda em seus índices de crescimento após a consolidação de seu tecido industrial. O Novo Normal seria, nesse sentido, o começo do fim da excepcionalidade do desenvolvimento da China.

A nova política vai além de uma normalização. O Novo Normal não é somente o resultado de um reequacionamento de

desequilíbrios, é também o fruto de uma reflexão no ambiente da academia, partido e governo sobre os desafios globais e nacionais da China na consolidação de uma economia de inovação e bem-estar.

O desenvolvimento científico e tecnológico, e em particular a inovação, foram desde sempre os eixos aglutinadores das estratégias econômicas na China. Os investimentos em longo prazo em Ciência e Tecnologia chegaram a 2% do PIB em 2012, predominando a ênfase em pesquisa aplicada e em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação às empresas. A política do Novo Normal reafirma a centralidade da inovação na estratégia econômica da China e promove uma reforma no sistema de fomento à inovação condizente com a nova etapa da economia global. Isso é, busca dinamizar as possibilidades globais das empresas chinesas e interiorizar cadeias de valor global, aumentando a intensidade tecnológica das empresas chinesas de ponta.

Até o presente, o sucesso do *catching up* chinês teve sua base em um *modus operandi* político com alguns elementos-chave: planejamento estratégico, visão em longo prazo sobre a inserção global da economia chinesa e consensos estruturados em torno de metas e coordenação institucional entre os Ministérios das Finanças, do Comércio e de Ciência e Tecnologia. A essas características agrega-se a disponibilidade de recursos. Grandes reservas, investimentos internacionais em crescimento acelerado e um orçamento que

passou de 10,8% do PIB em 1995 para 22,6% em 2012 facilitam a execução dos programas.

A nova política chinesa é uma aposta em longo prazo na sustentabilidade do modelo econômico chinês de governança. Procura-se calibrar a relação do Estado com o mercado, adaptando-se a novos desafios. Essa adaptação não é sem dificuldades. A passagem para a economia de inovação é complexa e menos passível de acordos estruturados como no passado, ela depende de políticas e de capacitações distintas dos modelos de *catching up*. Existem contradições inerentes ao processo. Requer-se, ao mesmo tempo, uma cultura de risco, experimentação e erro, assim como estruturas institucionais que possam garantir esse espaço inovador. Tornam-se mais difíceis as campanhas, os consensos organizados e as situações *win/win*.

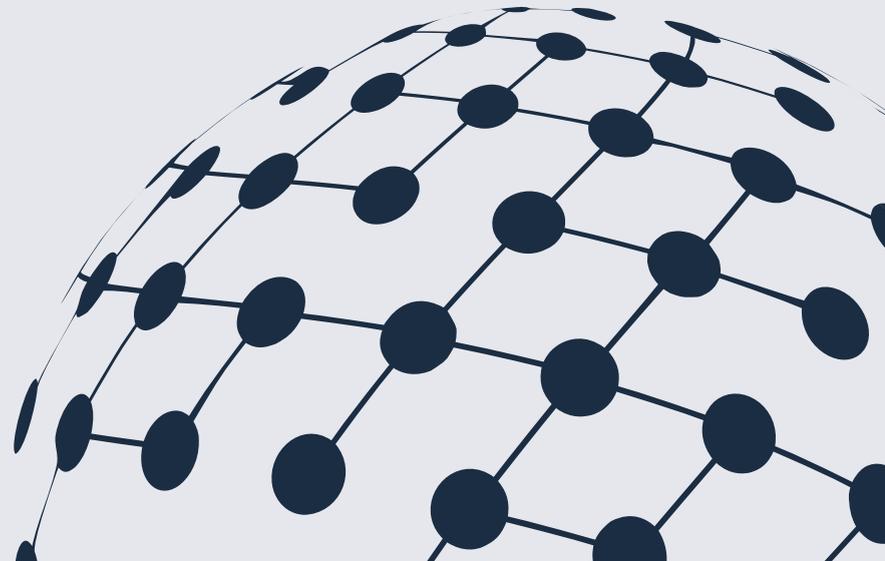
Para o Brasil, a nova fase da China é desafiante. Estamos no fim da época em que a complementaridade entre as duas economias produz conjunturas quase automáticas de sucesso. O entendimento político e estratégico entre os dois países é grande e existe um espaço aberto para alianças em vários setores da agenda de desenvolvimento. Falta discutir, hoje, uma ideia de Brasil futuro que nos permita engajar a China em parcerias em longo prazo, nacionais e internacionais, e construir instituições para dar sustentação a essas parcerias.

Anna Jaguaribe

ELIEZER BATISTA

Nascido em Nova Era, Minas Gerais, Eliezer Batista da Silva diplomou-se pela Escola de Engenharia da Universidade do Paraná. Foi presidente da Companhia Vale do Rio Doce em 1961. Durante o governo de João Goulart (1961-1964), foi ministro de Minas e Energia. Como ministro, foi também presidente do Conselho Nacional de Minas e Energia e da Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos. Foi diretor-presidente da Minerações Brasileiras Reunidas S.A. e vice-presidente da Itabira International Company (Nova Iorque). Em 1968, assumiu a diretoria da Itabira Eisenerz GMPH, em Dusseldorf, posto no qual permaneceu até 1974. Com a fundação da Rio Doce

Internacional S.A., subsidiária da Vale em Bruxelas, foi designado seu presidente. Em 1992, contudo, assumiu a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), buscando direcionar a atuação da Secretaria para problemas ligados ao desenvolvimento econômico do país, especialmente a crise do setor elétrico. Foi um dos fundadores, em 1997, do Conselho Empresarial Brasileiro de Desenvolvimento Sustentado (CEBDS). Ainda nesse ano, deixou a Rio Doce Internacional e assumiu uma cadeira no Conselho Coordenador de Ações Federais do Rio de Janeiro, da Federação das Indústrias do estado (FIRJAN). No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, tornou-se membro do Conselho Coordenador das Ações Federais no Rio de Janeiro. É o único brasileiro possuidor do título de *honoris causa* da Academia Russa de Ciências.



Planejando o Futuro

Atuando como presidente da Vale, uma das primeiras multinacionais do mundo em desenvolvimento, e operando o comércio de recursos naturais em escala mundial, constatei que, não obstante o negócio principal da empresa fosse a mineração, foi por meio do desenvolvimento de um sistema de serviços e logística organizado em escala global que a empresa obteve êxito e tornou-se competitiva.

Tendo em vista a importância da infraestrutura e da logística para o desenvolvimento sustentado da indústria e da sociedade, em 1997, assumi o Conselho Coordenador de Ações Federais do Rio de Janeiro, na FIRJAN. Os projetos estruturantes elaborados nessa parceria partiram do princípio sistêmico, holístico e geoeconômico, o que necessariamente ultrapassava as fronteiras do estado e abarcava a ideia de região econômica, cuja racionalidade é definida por uma infraestrutura comum.

Isso porque, para definir a melhor solução para o desenvolvimento do Rio de Janeiro, há de se considerar a sua inserção dentro dos contextos nacional, sul-americano e mundial. Com isso, publicamos estudos que detectaram entraves ao desenvolvimento do estado e propuseram um planejamento estratégico para motivar a participação do setor privado nos projetos estruturantes.

Infraestrutura de Longo Alcance para o Desenvolvimento Sustentado foi uma publicação desenvolvida nesse perfil, propondo, entre outras ações, a construção de um complexo portuário em Sepetiba, diante da necessidade de aumentar a participação da economia do Rio de Janeiro no mercado internacional. As propostas contemplavam primordialmente a vocação econômica do estado do Rio no conhecimento, no capital humano. A premissa bási-

ca era incentivar a indústria intensiva em conhecimento no estado.

Para tanto, é necessário integrar, e para integrar é vital desenvolver a infraestrutura, pois ela é a espinha dorsal do desenvolvimento e do comércio internacional. Foi com esse objetivo que publiquei o livro *Infraestrutura para o Desenvolvimento Sustentado e Integração da América do Sul*. Se imaginarmos que, com exceção de dois países, toda a América do Sul tem fronteira com o Brasil, a integração física deveria oferecer valiosas oportunidades de integração econômica para a região.

Oportunidades que não ficariam restritas à América do Sul, os estudos desenvolvidos e o conceito de planificação sistêmica e holística da infraestrutura em cinturões de desenvolvimento chamaram atenção da comunidade internacional, especialmente do Japão. Além disso, a melhor integração física da América Latina traria um desenvolvimento que integraria a região com maior eficiência no comércio internacional.

No entanto, a América do Sul precisa rever sua inserção no mercado internacional. É fato que nenhum país fica rico exportando apenas matéria-prima. Hoje, quem não apostar no quadrinômio pesquisa, ciência, tecnologia e inovação está fora da civilização moderna. E para ter produtos de maior valor agregado é necessário criar ambiente favorável à ampliação da competitividade das empresas e, por isso, é importante aprimorar a infraestrutura e cortar custos.

Ao mesmo tempo, um passo fundamental é o investimento no quadrinômio citado: pesquisa, ciência, tecnologia e inovação. Atualmente, para desenvolver esses pontos é necessário estreitar relação com países desenvolvidos para emular seus

conhecimentos e agilizar o processo. Cito como principais focos a Alemanha, os Estados Unidos e o Japão. Em mais de 170 viagens para o Japão, pude constatar que devemos fortalecer nossos laços científicos e culturais com o país.

Minhas relações iniciais com o Japão datam da década de 1960, quando o Brasil tinha minério em abundância, mas não tínhamos compradores. Era necessário abrir mercados. Na época, o Japão precisava do minério para reerguer sua indústria siderúrgica, que tinha sido destruída na Segunda Guerra, e os Estados Unidos e Europa não queriam vender minério para os japoneses. Como presidente da Vale, aproveitei a oportunidade de negócio para o Brasil.

A relação comercial que se delineou, capitaneada pela Vale, nas décadas seguintes, aprofundou as relações diplomáticas do Brasil com o Japão. Empresas japonesas que investiram no Brasil também foram fundamentais para sua industrialização. A relação tomou nova força em 2004, após troca de visitas de alto nível – a visita do Primeiro-Ministro Junichiro Koizumi ao Brasil, em 2004, retribuída por visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Japão, em 2005.

No âmbito dessas visitas, foi instalado o Conselho Brasil-Japão para o século XXI, com representantes de ambos os países, cuja principal missão seria definir a agenda e estabelecer prioridades para as relações bilaterais. Fui designado pelo então presidente Lula como presidente do conselho do lado brasileiro e encontrei na FIRJAN, mais especificamente no Centro Internacional de Negócios (CIN) e em instituições como a Fundação Getúlio Vargas, o apoio para alavancarmos o projeto.

Em 2007, o Conselho apresentou ao presidente Lula relatório com recomendações para a revitalização das relações econômicas Brasil-Japão, incluindo setores prioritários e elencando projetos específicos. As propostas incorporavam a ampliação do intercâmbio político, parcerias nos setores

energético, siderúrgico, naval e automotivo, entre outros, e a ampliação de investimentos para infraestrutura no Brasil.

Propusemos ainda dinamizar o intercâmbio em Ciência e Tecnologia e as contribuições conjuntas na área de meio ambiente, que perpassavam promoção do uso de combustíveis provenientes da biomassa, como o etanol, além de agenda comum em negociações internacionais do tema.

No ano seguinte à entrega das recomendações, 2008, os presidentes dos países celebraram o “Ano do Intercâmbio Brasil-Japão”, que assinalou o reconhecimento da necessidade de enquadrarem-se as relações bilaterais em um novo estágio, considerando a agenda internacional do novo século, conforme as características históricas das relações bilaterais.

O Japão e o Brasil vêm mantendo as relações sólidas e diversificadas que foram construídas pela convivência baseada no respeito e na confiança mútuos. O Brasil é o mais tradicional parceiro do Japão na América do Sul, e o Japão é o parceiro mais tradicional do Brasil na Ásia.

Para dar continuidade prática e permanecer aperfeiçoando as recomendações do Comitê e para o delineamento de uma ação estratégica de longo prazo foi formado, em 2007, um Grupo de Notáveis, chamado pelos japoneses de *Wise Men Group*. Lideranças japonesas e brasileiras passaram a reunir-se periodicamente e, a partir dos resultados alcançados nas discussões, entregam recomendações aos governos dos dois países.

A formação inicial do Grupo compreendia: pelo lado japonês, Nippon Steel, Mitsui, JBIC (banco japonês para cooperação internacional) e Toyota, e, pelo lado brasileiro, fui indicado como *Chairman* honorário, Carlos Mariani Bittencourt como *Chairman* e contávamos ainda com Rinaldo Soares, presidente da Usiminas, e Roberto Rodrigues, ex-ministro da Agricultura.

Atualmente, ao grupo japonês foi incorporada a Ishikawajima-Harima Heavy Industries (IHI) e a Toray Industries e, ao brasileiro, a Vale e o BNDES.

Em 2015, foi realizada a “V Reunião do Grupo de Notáveis para uma Parceira Econômica Estratégica”, na sede do Sistema FIRJAN. As discussões do grupo continuam buscando avançar os entendimentos bilaterais e suas sugestões incorporaram, entre outros temas, setores prioritários para o desenvolvimento entre os dois países, sugestões de investimento em infraestrutura no Brasil, cooperação técnica em energias renováveis e tecnologia espacial.

O Grupo de Notáveis também reforçou o apoio aos estudos de um Acordo de Parceria Econômica (Economic Partnership Agreement – EPA) entre Brasil e Japão. A iniciativa é fundamental, tendo em vista o peso econômico e a interdependência dos países: em 2014, o Japão figurou como o segundo principal parceiro comercial do Brasil na Ásia e

o sexto no mundo. No mesmo ano, o Japão foi a quinta maior fonte de investimento estrangeiro direto, com fluxo de US\$ 3,7 bilhões, e acréscimo de 50% com relação a 2013. O estoque de investimentos japoneses no Brasil totaliza US\$ 28,3 bilhões (2013).

Em 2015, o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, por meio do qual foram estabelecidas as relações diplomáticas, completa 120 anos. Há muito que comemorar, mas o contínuo aprofundamento da relação bilateral entre o Brasil e o Japão traz vantagens para ambos e deve ser priorizado pelo Brasil, com foco na infraestrutura e no quadrinômio pesquisa, ciência, tecnologia e inovação.

Minha contribuição nos últimos vinte anos esteve voltada ao planejamento futuro. Para tanto, contei e conto com o apoio irrestrito do Centro Internacional de Negócios da FIRJAN.

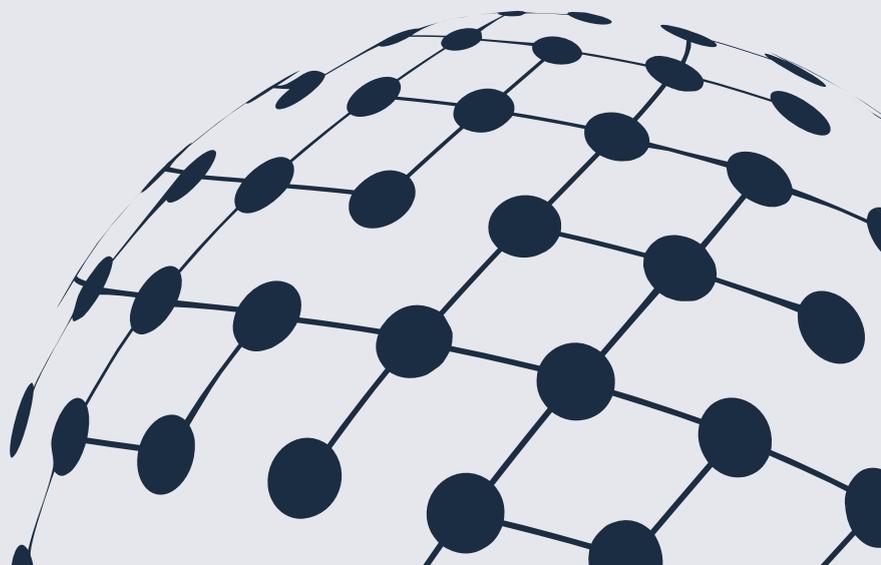
Eliezer Batista

MENSAGEM

por Luiz Felipe Lampeira

Luiz Felipe Palmeira Lampeira é graduado em sociologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) desde 1962. Ingressou no Instituto Rio Branco no mesmo ano. Foi embaixador em Paramaribo (Suriname), em Lisboa (Portugal) e em Genebra (Organização Mundial do Comércio – OMC e outros organismos internacionais). Foi secretário-geral do Itamaraty (1992-1993) e ministro das Relações Exteriores no governo Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2001. Atualmente, é professor associado de Relações

Internacionais da ESPM-Rio. É vice-presidente emérito do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri). É também presidente do Conselho de Relações Internacionais da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). Além disso, é membro dos conselhos de várias empresas internacionais de consultoria em planejamento estratégico, como McLarty Associates e Oxford Analytica, empresas industriais, como Partex Oil and Gas, Souza Cruz e Coca-Cola, e do banco português Caixa Geral de Depósitos.



Mensagem do Presidente do Conselho Empresarial de Relações Internacionais da FIRJAN/CIRJ

Nesta data em que o Centro Internacional de Negócios (CIN) do Sistema FIRJAN completa 20 anos, quero sublinhar grandes serviços prestados ao nosso Estado do Rio de Janeiro por essa instituição. Há 12 anos tenho o privilégio de presidir o Conselho Empresarial de Relações Internacionais da FIRJAN, assim acompanhando de perto as realizações do CIN, em particular pela essencial liderança do doutor Amaury Temporal e de sua competente equipe. O Conselho aborda temas relevantes para o estímulo ao Comércio Exterior e às Relações Internacionais. Além disso, analisa o cenário internacional e sua relação com o mercado brasileiro, define pleitos que possam estimular a competitividade da indústria fluminense e a nacional.

Ao longo de sua existência, o CIN trabalhou com afinco em temas relacionados com as negociações comerciais internacionais do Brasil. Esses trabalhos envolveram os aspectos políticos, como as diretrizes do Mercosul, o acordo comercial

com a União Europeia e a agenda bilateral com os Estados Unidos. Cobriram também assuntos técnicos como acesso a mercados, barreiras técnicas e padrões privados, inclusive nos acordos a serem negociados pelo Brasil.

Outra faceta importante dos trabalhos do CIN foi a facilitação do comércio exterior, em que se destaca a continuação da implementação do Programa do Portal Único do Comércio Exterior.

De particular importância foi o empenho do CIN em procurar obter a desoneração das exportações a fim de que essas possam retomar o ritmo que perderam nos últimos anos.

Por tudo isso, louvo o trabalho do Amaury Temporal e de sua eficiente e categorizada equipe do CIN.

Luiz Felipe Lampreia



Equipe do Centro Internacional de Negócios do Sistema FIRJAN, 2015

Sistema
FIRJAN



INFORMA,
FORMA,
TRANSFORMA.