

Amaury Patrick Gremaud
Marco Antonio Sandoval de Vasconcellos
Rudinei Toneto Jr.

**ECONOMIA
BRASILEIRA
CONTEMPORÂNEA**

7ª Edição

SÃO PAULO
EDITORA ATLAS S.A. – 2011

21

Mudanças nas Relações Comerciais do Brasil com o Exterior

Neste capítulo, depois de uma introdução na qual se discutem as vantagens e desvantagens do comércio internacional ou da abertura das economias a esse comércio, serão traçadas as principais alterações ocorridas no quadro das relações externas brasileiras, notadamente a abertura comercial, ocorrida principalmente no início dos anos 90, e a integração comercial do Brasil com Argentina, Paraguai e Uruguai no acordo do Mercosul.

21.1 Teorias de comércio internacional

O que leva os países a comercializarem entre si? Por que eles deveriam abrir suas economias para o comércio internacional?

Muitas explicações podem ser levantadas, como a diversidade de condições de produção (a Noruega dificilmente produzirá bananas) ou a possibilidade de redução de custos (a obtenção de economias de escala) na produção de determinado bem vendido para um mercado global. A melhor defesa da liberalização do comércio internacional encontra-se nas chamadas teorias do comércio internacional.

Os economistas clássicos forneceram a explicação teórica básica para o comércio internacional por meio do chamado “Princípio das Vantagens Comparativas”. O Princípio das Vantagens Comparativas sugere que cada país

deve especializar-se na produção daquela mercadoria em que é relativamente mais eficiente (ou que tenha custo relativamente menor), que será, portanto, a mercadoria a ser exportada; por outro lado, esse mesmo país deverá importar aqueles bens cuja produção implicar custo relativamente maior (cuja produção é relativamente menos eficiente). Desse modo explica-se a especialização dos países na produção de bens diferentes, com base na qual se concretiza o processo de troca entre países.

Vantagens comparativas: os países devem especializar-se na produção daqueles bens que façam com maior eficiência, isto é, com menores custos relativos.

21.1.1 Teoria clássica do comércio internacional

A Teoria das Vantagens Comparativas foi formulada de modo bastante simples por David Ricardo em 1817. No modelo construído por esse autor, na verdade um exemplo numérico, existem dois países (Inglaterra e Portugal), dois produtos (tecido e vinho) e apenas um fator de produção (mão-de-obra).¹ Implicitamente, David Ricardo considera um ambiente de concorrência perfeita tanto em relação aos produtos como no que concerne ao mercado de fatores. Uma característica importante desse modelo, porém, é a inexistência de mobilidade internacional do trabalho.

Baseado no trabalho, por meio de coeficientes técnicos de produção fixos, obtém-se a produção dos bens mencionados, conforme os dados a seguir:

Quantidade de homens/hora para a produção de uma unidade de mercadoria		
	Tecido	Vinho
Inglaterra	100	120
Portugal	90	80

Em termos absolutos, Portugal é mais produtivo na produção de ambas as mercadorias, mas, relativamente, o custo de produção de tecidos em Portugal é maior que o da produção de vinho e, na Inglaterra, o custo da produção de

¹ Deve-se notar que David Ricardo não inclui em sua teoria o Capital como fator de produção.

vinho é maior que o da produção de tecidos. Comparativamente, Portugal tem vantagem relativa na produção de vinho e a Inglaterra, na produção de tecido. Segundo Ricardo, os dois países obterão benefícios ao especializarem-se na produção da mercadoria em que possuem vantagem comparativa, exportando-a e importando o outro bem. Não importa aqui o fato de que um país possa ter vantagem absoluta em ambas as linhas de produção.

Os benefícios da especialização e do comércio podem ser observados ao se comparar a situação sem e com comércio internacional.

Sem comércio internacional, na Inglaterra, são necessárias 100 horas de trabalho para a produção de 1 unidade de tecido e 120 horas para a produção de uma unidade de vinho; desse modo, uma unidade de vinho deve custar, segundo David Ricardo, 1,2 unidades de tecido (120/100). Por outro lado, em Portugal essa unidade de vinho custará 0,89 unidades de tecido (80/90). Se houver comércio entre os países, a Inglaterra poderá importar 1 unidade de vinho por um preço inferior a 1,2 unidades de tecido e Portugal poderá comprar mais que 0,89 unidades de tecido vendendo seu vinho.

Assim, por exemplo, se a relação de troca entre o vinho e o tecido for de 1 para 1, ambos os países sairão beneficiados.² A Inglaterra em autarquia³ gastará 120 horas de trabalho para obter 1 unidade de vinho e com o comércio com Portugal poderá utilizar apenas 100 horas de trabalho, produzir 1 unidade de tecido e trocá-la por 1 unidade de vinho, poupando, portanto, 20 horas de trabalho que poderiam ser utilizadas produzindo mais tecidos (obtendo assim maior nível de consumo). O mesmo raciocínio vale para Portugal; em vez de gastar 90 horas produzindo uma unidade de tecido, poderia usar apenas 80 produzindo 1 unidade de vinho e trocá-la no mercado internacional por 1 unidade de tecido, também economizando 10 horas de trabalho.

Dessa forma, a Inglaterra deverá especializar-se na produção de tecidos, exportando-os e importando vinho de Portugal, que se especializou em tal produção e passou a importar tecidos. Desse modo, supondo dada quantidade de recursos, um país poderá economizar tais recursos⁴ por meio do comércio

² Mais precisamente, as vantagens existirão para ambos os países desde que 1 unidade de vinho possa ser trocada entre 0,89 e 1,2 unidades de tecidos.

³ Produzindo e consumindo sem comércio internacional.

⁴ Ou, se utilizar tais recursos, obterá nível maior de consumo.

internacional, produzindo aquilo que comparativamente tiver vantagens relativas.⁵

A teoria desenvolvida por David Ricardo, que hoje é a base do modelo clássico de comércio internacional, constitui-se em forte argumento em favor da liberalização do comércio internacional e contra medidas protecionistas, dado que aponta para os benefícios desse comércio. Por outro lado, tal modelo, que pode ser estendido para um número maior de países ou de bens, também fornece uma explicação para o padrão do comércio internacional, padrão esse estabelecido com base no lado da oferta dos países. Os países exportarão e se especializarão na produção dos bens cujo custo for comparativamente melhor (menor) em relação aos demais países. Assim, é com base nas diferenças tecnológicas relativas (que se manifestam em produtividades do trabalho relativamente diferentes ou em coeficientes de produção que relacionam a quantidade de trabalho no nível de produção também diferentes) que existem trocas internacionais.

21.1.2 A crítica estruturalista

A teoria clássica das vantagens comparativas possui pressupostos considerados bastante restritivos e sofreu algumas críticas. Por um lado, critica-se tal modelo em função de este não fazer maiores considerações sobre a demanda e a estrutura de preferências dos agentes. Além disso, o modelo, segundo alguns críticos, resume-se a considerações estáticas, não dando atenção à evolução das estruturas de oferta e de demanda, bem como da relação de preço entre os produtos negociados no mercado internacional.

Nesse sentido, existe uma crítica à teoria das vantagens comparativas feita por autores da chamada **corrente estruturalista**. Segundo autores como Raul Prebisch, a teoria das vantagens comparativas não leva em consideração a evolução da demanda à medida que as economias se desenvolvem e seu nível de renda cresce. Utilizando o exemplo apresentado, argumenta-se que, à medida que a renda dos países cresce, a demanda por vinho cresce menos

⁵ E não apenas nos produtos em que a vantagem for absoluta; observe no exemplo que a Inglaterra tem desvantagens absolutas na produção dos dois bens, mas mesmo assim é vantajoso para ela e também para Portugal a especialização de cada um na produção de um dos bens.

que proporcionalmente a esse crescimento de renda, e de maneira fortemente inferior ao crescimento da demanda por tecido.⁶

Assim, a longo prazo existe tendência de deterioração dos termos de troca (da relação entre os preços dos produtos exportados e os preços dos produtos importados) do país produtor de vinho, pois a demanda por esse produto não cresce tanto quanto a demanda por tecidos.⁷ Essa tendência de diminuição do preço do vinho em relação ao preço do tecido retira, à medida que o tempo passa, os ganhos do comércio internacional de Portugal. Portanto, segundo esses críticos, a adoção de uma política de livre mercado por parte dos países que deveriam, segundo a teoria das vantagens comparativas, especializar-se e exportar produtos primários é prejudicial a longo prazo.

A principal crítica a essa concepção parte dos economistas de linha liberal, que consideram que a corrente estruturalista (também chamada **cepalina**) teria estimulado políticas protecionistas, e o atraso das economias latino-americanas.

Box 21.1 O estruturalismo

O **estruturalismo** é uma corrente teórica latino-americana que teve por origem os trabalhos de Raul Prebisch, realizados na Cepal. Este procurava identificar as raízes do subdesenvolvimento dos países latino-americanos e a forma de sua superação. Segundo essa concepção, o subdesenvolvimento é decorrente da forma como se estruturaram historicamente essas economias. Atenta-se especialmente para o tipo de inserção internacional destas, baseada no princípio das vantagens comparativas, que as levou à especialização na produção e exportação de alguns poucos produtos primários. A superação desse problema se faria por meio da industrialização, a qual não se daria de forma espontânea, mas mediante forte participação do Estado.

21.1.3 Teoria moderna do comércio internacional

Também a suposição do modelo clássico de que há apenas um fator de produção operando com base em coeficientes técnicos fixos mostrou-se bastante

⁶ O argumento é que a elasticidade renda da demanda de produtos como o vinho (e a maioria dos produtos primários) é menor que 1, enquanto a do tecido (e dos produtos manufaturados) é maior que 1.

⁷ Além da idéia da demanda por produtos primários caindo em termos relativos, a piora nos termos de troca também é explicada pelo fato de os produtos manufaturados serem negociados em mercados oligopolizados, enquanto que os produtos primários são negociados em mercados mais concorrenciais; desse modo, os ganhos de produtividade alcançados na produção dos bens são mais rapidamente repassados para preço nos bens primários do que nos manufaturados.

irrealista e, portanto, incômoda para muitos teóricos que procuraram incorporar mais do que apenas um fator de produção em cada país. Alguns destes passaram a incluir também o capital na função de produção dos países. Assim, começa a ser constituída a chamada moderna teoria do comércio internacional, que modificou a explicação concernente à origem das vantagens comparativas.

A idéia básica por trás da moderna teoria do comércio internacional é a de que os países diferem quanto à dotação relativa de fatores de produção que agora passam a ser tanto a mão-de-obra (trabalho) quanto o capital. O modelo moderno básico é o chamado **modelo de Heckscher-Ohlin**, dadas as contribuições desses dois economistas; todavia, a teoria também foi desenvolvida por Paul A. Samuelson.

A moderna teoria coloca que as vantagens do comércio continuam existindo, ou seja, há um ganho real de renda quando o país passa da autarquia para uma situação de comércio internacional, ressaltando-se novamente as vantagens do livre comércio. Agora, entretanto, a explicação quanto ao padrão de comércio se modifica. Os países, segundo o modelo Heckscher-Ohlin, geralmente tendem a exportar produtos que utilizam intensivamente o fator de produção que se encontra relativamente abundante no país e importam a mercadoria que utiliza intensivamente o fator de produção menos abundante no país. Assim, um país com uma oferta abundante de mão-de-obra em relação ao capital produzirá preferencialmente bens que utilizam em sua produção relativamente mais mão-de-obra e também deverá exportar esse bem. Do mesmo modo um país com oferta abundante de capital considerará relativamente mais barato produzir bens cuja produção necessite mais intensamente do fator capital e, portanto, terá vantagem em exportá-lo, importando bens que necessitem de muita mão-de-obra em sua produção.⁸

Desse modo, ambas as teorias continuam justificando a liberalização do comércio mundial, pois a troca internacional eleva o produto das economias por meio da especialização da produção nos setores mais vantajosos em termos tecnológicos (teoria clássica) ou de dotação de fator (modelo Heckscher-Ohlin).

A diferença básica entre as duas teorias (clássica e moderna) é que, enquanto a teoria moderna pressupõe uma mesma função de produção para os países envolvidos no comércio internacional, de modo que a estrutura tecnológica é a mesma para todos os países, a hipótese clássica é oposta: as

⁸ Deve-se notar, porém, que, diferentemente do modelo clássico, aqui os países não se especializarão totalmente na produção das mercadorias relativamente mais vantajosas.

tecnologias (os coeficientes técnicos de produção) diferenciadas são cruciais para explicar as diferenças de custo e o padrão de comércio. Por outro lado, o que varia no modelo moderno é a dotação de fatores; há os chamados países ricos (abundantes em capital), que exportam bens de capital intensivo, e os países pobres (com uma relação capital-trabalho baixa), que exportam bens de mão-de-obra intensivos.

Também essa teoria moderna recebeu críticas em função de seu caráter estático e de algumas de suas premissas consideradas por demais restritivas. Além de tais críticas teóricas, alguns testes empíricos chegaram a resultados considerados paradoxais em relação a essa teoria.

O economista Wassily Leontieff procurou testar o modelo em relação às exportações e importações norte-americanas do pós-guerra. Não se obtiveram, porém, os resultados esperados: os EUA, segundo o teste, tendiam a exportar bens intensivos em mão-de-obra e importar bens intensivos em capital, apesar de ser um país que detinha grande estoque de capital em relação à quantidade de mão-de-obra, constituindo-se assim o chamado **paradoxo de Leontieff**.

Tal resultado provocou grande debate acerca das explicações do modelo Heckscher-Ohlin e várias tentativas de explicação desse paradoxo. Entre essas destaca-se a questão da **homogeneidade dos fatores**; argumenta-se que na verdade o modelo está correto, porém deveria levar em conta mais fatores de produção além do trabalho e do capital homogêneos; o padrão de comércio segundo esse argumento parece também influenciado pela dotação de recursos naturais e de mão-de-obra qualificada.⁹ Por outro lado também se defende que o modelo deveria levar em consideração os padrões de demanda: segundo tais explicações, a estrutura de preferência e de renda dos EUA é de tal ordem que viesam as importações norte-americanas para produtos de capital intensivos.

21.1.4 Nova teoria do comércio internacional

Com base nas críticas e nos problemas empíricos relativos ao modelo Heckscher-Ohlin, surgiu uma série de novas explicações para o comércio internacional. Entretanto, os novos modelos não têm a mesma consistência teórica dos modelos clássico e moderno, e ainda devem ser melhor testados. De modo geral, o livre comércio continua mostrando-se estaticamente a melhor situação,

⁹ O erro do modelo neste caso teria sido apenas o de considerar toda a mão-de-obra como homogênea, não existindo diferença entre os trabalhadores.

porém percebe-se nessas teorias certa recuperação de idéias protecionistas, em função da introdução de problemas relacionados à incerteza, economias de escala e estruturas de mercado não concorrenciais.

Podem-se destacar dois autores que procuram explicações complementares ao modelo Heckscher-Ohlin: **Paul Krugman** e **Staffan Linder**. De modo geral, o que se constata é que, além do comércio preconizado pela teoria de Heckscher-Ohlin (basicamente o chamado comércio entre países ricos e pobres), verifica-se também um comércio intenso entre países com igual dotação de recursos e a crescente troca de produtos razoavelmente parecidos,¹⁰ ou seja, o chamado **comércio intra-industrial**. As explicações relativas a esse comércio podem vir de duas hipóteses.

Por um lado, pode-se atribuir tal padrão de comércio à existência das chamadas **economias de escala**. Os rendimentos crescentes de escala são mais uma fonte de ganhos para o comércio. Desse modo, mesmo países idênticos no que se refere a suas dotações de fatores e seus gostos, podem ganhar com o comércio entre eles em função desses rendimentos crescentes de escala. Esse comércio, porém, não se realiza em condições de concorrência perfeita (fazendo-se necessário algum grau de monopolização) e também não se garante que esses ganhos sejam distribuídos proporcionalmente entre os países comerciantes.

Por outro lado, existem teorias que procuram enfatizar o **lado da demanda** a fim de explicar esse novo padrão de comércio (intra-industrial). Basicamente, quanto mais parecida a demanda dos países¹¹ (quanto mais próximo o nível de desenvolvimento dos países), mais fácil e maior é o comércio entre esses países, pois tenderão a produzir bens que mais facilmente atendam à demanda de potenciais importadores. Segundo tais teorias, as mercadorias a serem exportadas são preferencialmente aquelas já produzidas para atender ao próprio mercado doméstico,¹² evitando-se produzir preferencialmente para exportação produtos pouco consumidos internamente, isso em função do risco associado a esse mercado que é menos conhecido e controlável. Assim, a produção atende inicialmente ao mercado doméstico e depois se destina à exportação, devendo, portanto, atingir países com estrutura de demanda relativamente parecida,

¹⁰ Como, por exemplo, a venda de carros franceses na Alemanha e de carros alemães na França.

¹¹ Ou seja, quanto maior a similaridade na estrutura de preferências dos países.

¹² As exportações seriam assim uma extensão do mercado doméstico.

sendo a concorrência entre os países exercida com base em um processo de diferenciação do produto.¹³

Por fim, existe também a explicação baseada na idéia de **ciclo do produto**. Segundo essa explicação desenvolvida por Raymond Vernon, países desenvolvidos têm vantagens comparativas naquilo em que são pioneiros; em que conseguem introduzir inovações em função da qualificação de sua mão-de-obra, de seus recursos em P&D e da estrutura de demanda que possuem. Com a difusão da demanda por tal produto internacionalmente, o país inovador passará a exportá-lo. A produção desse bem, entretanto, passa, ao longo do tempo, por forte padronização, fazendo com que a importância da qualificação da mão-de-obra e dos recursos em P&D em sua produção desapareçam. Nesse momento, sua produção pode mudar de país e situar-se em países menos desenvolvidos que passariam então também a exportá-lo. Desse modo, as exportações de países como os EUA seriam fortemente *high-tech* e intensivas em mão-de-obra qualificada, enquanto países em vias de desenvolvimento ficariam com os chamados produtos padronizados, enfrentando grandes dificuldades em exportar produtos *high-tech*.

21.1.5 Debate sobre as vantagens da liberalização do comércio externo

Dentro das novas teorias de comércio internacional, existem novas visões acerca da vantagem do comércio internacional, além da tradicional teoria das vantagens comparativas.¹⁴ Por um lado, supondo que o consumidor valoriza a **diversidade de opções** de consumo, inegavelmente o comércio internacional abre uma gama muito variada de produtos, o que traz ganhos de bem-estar para a coletividade. Por outro lado, os **ganhos de eficiência e de escala** também são ressaltados. Os primeiros referem-se aos ganhos advindos do processo de concorrência quando existe a liberalização do comércio, o que forçaria as empresas a adotarem estruturas de custo adequadas, ampliarem as buscas por melhor produtividade. A eficiência também adviria da diminuição de atividades paralelas, como o contrabando e o tráfico de influências que existe quando da vigência de estruturas do comércio fechadas. Essa é a base para a defesa da

¹³ O Comércio intra-industrial caracteriza-se por troca de produtos semelhantes, mas não homogêneos (idênticos). O caso da homogeneidade do produto aplica-se especialmente aos produtos primários.

¹⁴ Ver Moreira e Correa (1997).

abertura comercial como mecanismo indutor de um ajuste produtivo das empresas, e serve também de sustentação para os efeitos benéficos que ela traria em um processo de estabilização. Os ganhos de escala são aqueles provenientes do ajuste tecnológico das empresas em direção a volumes de produção com custos unitários inferiores.

A defesa de uma política de cunho mais **protecionista** baseia-se no fato de que os mercados estão longe de se aproximarem da concorrência perfeita, que é a base sobre a qual as teorias que ressaltam as vantagens do comércio se estabelecem. Nesse sentido a existência de **externalidades positivas** decorrente de investimentos em P&D leva a acreditar que, com uma economia aberta, os investimentos nacionais são inferiores aos desejados, sendo assim possível melhorar a situação do país com a proteção a alguns setores. Esta, na verdade, é a retomada de um antigo argumento de defesa de políticas de controle do comércio: a **defesa da indústria nascente**, que fora muito utilizada na própria economia brasileira ao longo do processo de industrialização. A possibilidade de rendimentos crescentes de escala, por sua vez, leva a **situações monopólicas** no comércio internacional. Essa situação poderia ter como consequência a perda dos benefícios levantados no parágrafo anterior. Do mesmo modo, o fato de existirem custos elevados de aprendizado na produção de novos produtos confere vantagens às empresas que primeiro se estabeleceram no mercado, criando barreiras à entrada de novas empresas, configurando uma posição de força no mercado. Tal posição pode não ser benéfica para os países consumidores do produto.

Quadro 21.1 Abertura comercial x protecionismo.

Argumentos em defesa da abertura comercial	Argumentos em defesa de medidas protecionistas
<ul style="list-style-type: none"> • Teoria das vantagens comparativas • Ganhos de escala • Ganhos de eficiência • Ampliação das possibilidades de consumo • Vantagens no processo de estabilização 	<ul style="list-style-type: none"> • A crítica estruturalista • A indústria nascente • Falhas de mercado • A vulnerabilidade externa e os problemas de Balanço de Pagamentos • Combate ao desemprego no curto prazo

21.2 As relações comerciais brasileiras e a abertura comercial da década de 90

Em termos comerciais, o histórico caráter agro-exportador do país fazia com que as exportações e importações tivessem elevada participação na renda nacional. Com a industrialização, o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil nesse período (Processo de Substituição de Importações – PSI) foi um modelo voltado para dentro, isto é, visava atender à demanda doméstica, substituindo produtos que antes eram importados. Esse modelo pode ser contraposto ao modelo de promoção de exportações adotado por alguns países em desenvolvimento, que tinha por base uma industrialização que visava atender à demanda internacional.

Nesse sentido, o grau de abertura comercial da economia brasileira era mais reduzido que esses países. Por outro lado, o PSI necessitava de alguma abertura, à medida que eram necessárias importações, especialmente de máquinas e equipamentos, tendo em vista a necessidade de ampliação da capacidade produtiva. Para gerar as divisas necessárias a essas importações, em parte valia-se de exportações. Desse modo, mesmo em um processo de industrialização voltado para dentro, havia importante participação do mercado internacional na economia brasileira.¹⁵ Ao longo dos anos, o Brasil adotou políticas comerciais protecionistas, tendo em vista, além da promoção da industrialização interna, também os desequilíbrios relacionados ao Balanço de Pagamentos. Esses desequilíbrios, que já foram sistemáticos ao longo do PSI, mostraram-se especialmente graves na década de 80.¹⁶

Atualmente, apesar da queda da participação da balança comercial brasileira no PIB (se comparada com a época agro-exportadora), essa participação é semelhante a de outras nações continentais como os EUA (Gonçalves, 1994).

Como visto no Capítulo 19, as últimas décadas são marcadas por um revigoração de disputas comerciais internacionais em conjunto com uma defesa nos organismos internacionais do livre comércio da abertura comercial dos países em desenvolvimento. Assim, pressionado pelas circunstâncias internacionais e buscando as vantagens de um processo de abertura, nos últimos anos, principalmente no governo Collor, as dificuldades à importação foram fortemente relaxadas, revertendo-se naquela época o saldo da balança comercial brasileira, tornando-se deficitário.

¹⁵ Sobre a política cambial do PSI, ver Box 11.2.

¹⁶ Choque do Petróleo, problemas de pagamentos da dívida externa etc.

A abertura comercial,¹⁷ como pode ser visto pela Tabela 21.1, iniciou-se em 1988 ainda no governo Sarney. No período Sarney, aboliram-se diversos regimes especiais de importação, reduziu-se a redundância tarifária, unificando-se a incidência dos impostos sobre importação, além de ter sido promovida uma redução das alíquotas, diminuindo também o tamanho de seu espectro. Até então as alíquotas variavam de 0 a 105%, passando a variar de 0 a 85%.

No governo Collor, além de extinguiem-se muitas das barreiras comerciais não tarifárias, definiu-se um programa de diminuição gradual das tarifas sobre importação, que foi inclusive acelerado no meio do governo. É nesse governo que a abertura comercial passou a constituir-se como meta explícita, sendo sua justificativa baseada nos elementos de ganhos delineados anteriormente. No governo FHC, a abertura comercial, apesar de continuar a ser defendida como um programa próprio, passou a ter um ritmo que dependeu do restante da política econômica. Em um primeiro momento, continuou-se a aprofundar o processo de abertura, buscando explicitamente as vantagens que este traria em termos de estabilização, além de cumprir com os compromissos estabelecidos com o Mercosul. A partir de 1995, pressionado pelos grupos que tiveram problemas com a abertura, como a indústria automobilística, e enfrentando uma série de distúrbios externos, como a crise mexicana e asiática, e problemas com o Balanço de Pagamentos, o ritmo da abertura diminuiu, chegando inclusive a apontar para a direção contrária, como mostra a Tabela 21.1.

Tabela 21.1 Evolução da liberalização comercial no Brasil: tarifas 1988-1995 (%).

Anos	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Tarifa média	51,3	37,4	32,3	25,3	21,2	13,2	11,2	13,9
Desvio-padrão	–	–	19,2	17,4	14,2	6,7	5,9	9,5

Fonte: Com base em informações e quadro em Moreira e Correa (1997).

Se a abertura em si e a forma como foi implementada implicaram efetivamente uma readequação das empresas nacionais, auxiliaram no processo de estabilização e permitiram aos consumidores o acesso a uma infinidade de produtos antes inacessíveis, várias críticas também foram feitas, muitas das quais baseadas nos argumentos levantados no início do capítulo.

¹⁷ Ver Moreira e Correa (1997).

Outras críticas dizem respeito à forma como a abertura foi implementada. A abertura pode ser considerada rápida, com forte diminuição inicial das tarifas, sem dar tempo para que os setores internos se preparassem, agravando portanto os problemas sociais implícitos nesse processo.

Um dos aspectos que possibilitaram a maior liberdade comercial dos últimos anos foi o fato de nesse período ter aumentado expressivamente o fluxo de capitais privados em direção ao Brasil. Esse fluxo, que se havia reduzido ao longo da crise da dívida externa, cresceu em função das próprias modificações no sistema financeiro internacional, da abertura financeira que também se processou na economia brasileira e da política econômica interna, com suas elevadas taxas de juros.¹⁸ Essa abertura financeira teve como contrapartida uma valorização da taxa real de câmbio, justamente no período em que os efeitos da redução de tarifa se faziam sentir de maneira mais explícita, entre 1992 e 1995. A valorização cambial magnificou as conseqüências esperadas da abertura, causando assim problemas mais fortes do ponto de vista social e industrial (dificuldades no processo de reconversão das empresas), apesar de ter sido extremamente benéfico no processo de estabilização.

A falta de competitividade da indústria nacional tornou-se explícita com a abertura comercial, e agravou-se com a valorização da taxa de câmbio após o Plano Real. A conseqüência foi o fechamento de um grande número de empresas e a retração do emprego em diversos setores. Alguns setores foram mais fortemente afetados nesse processo. Destacam-se o setor têxtil, o setor calçadista, o setor de bens de capital e a indústria de autopeças, entre outras. As dificuldades desses setores podem ser percebidas pela importância crescente dos importados no mercado nacional, como revela a Tabela 21.2. Destaca-se o setor de bens de capital, em que os importados correspondiam a 11% da produção nacional em 1989 e passaram para 61% em 1996. Essa mudança denota também uma forte pressão sobre os demais setores, que começaram a proceder a uma ampla reestruturação produtiva, da qual este último indicador é uma amostra.

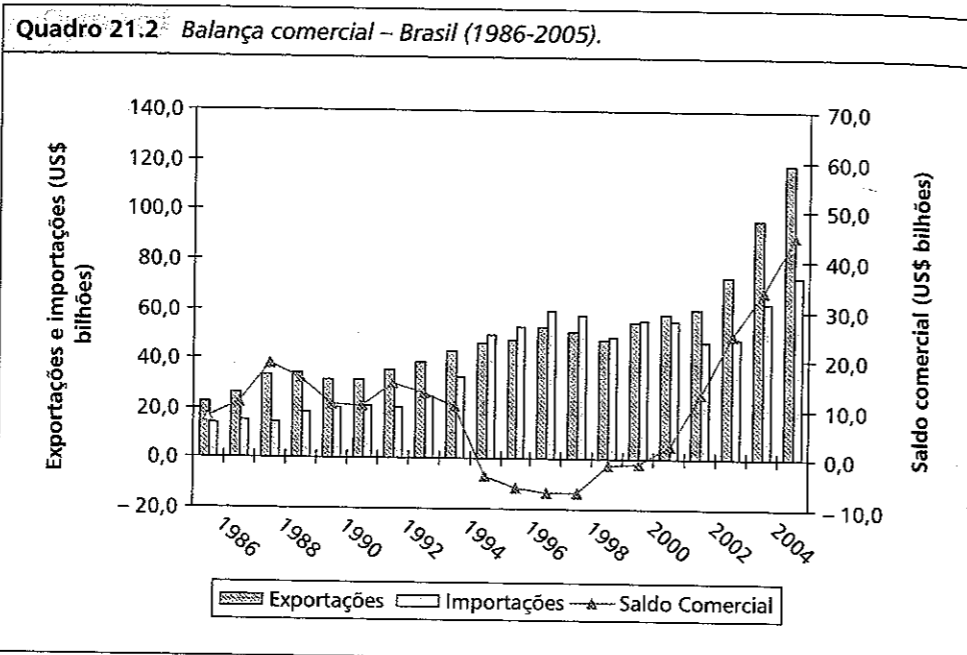
¹⁸ Ver capítulos anteriores.

Categoria de uso	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bens de consumo não duráveis	2,80	3,40	4,50	2,80	3,90	4,90	7,30	7,10
Bens de consumo duráveis	7,20	8,90	12,30	8,40	11,20	11,10	14,80	16,50
Bens intermediários elaborados	4,50	5,70	7,40	6,10	8,70	10,20	13,80	14,80
Bens intermediários	1,40	2,60	3,20	2,10	1,70	3,30	5,90	6,20
Bens de capital	11,10	19,80	33,30	21,60	25,90	32,60	47,70	61,50
Média da indústria	4,30	6,00	8,10	6,10	8,30	10,20	14,60	15,60

Fonte: Maurício Mesquita Moreira – BNDES.

O Plano Real se valeu dessa abertura, assim como da valorização cambial. Durante seus primeiros anos, pode-se notar, pelo Quadro 21.2, a deterioração da balança comercial, com o crescimento das importações superando as exportações. Entre 1997 e o início do século XXI, assistimos a um período de instabilidade, com problemas internos e conseqüente diminuição do impulso importador, e também externos, com dificuldades tanto no que tange à demanda externa como ao financiamento das exportações.

Nos últimos anos, contudo, nota-se uma reversão da balança comercial, sem que as importações tenham se deteriorado, pois estas alcançaram 76 bilhões de dólares em 2005, com o saldo comercial nesse ano atingindo quase 45 bilhões em função do crescimento das exportações, que atingiram quase US\$ 120 bilhões.



Certamente diversos fatores estão associados a este crescimento do saldo, alcançado mesmo com uma valorização cambial. O baixo dinamismo da economia interna e a melhora dos termos de troca estão entre as explicações, mas certamente a modernização dos setores econômicos brasileiros, depois dos impactos provocados pela abertura, também pode ser citado. Neste período o Brasil diversificou sua pauta de países compradores, como pode ser visto pela Tabela 21.3, num mundo cada vez mais afetado pela entrada em cena da China no mercado internacional, sendo este um importante destino das exportações brasileiras.

21.3 Integração econômica: Mercosul

Outra mudança importante que atingiu as relações comerciais brasileiras com o resto do mundo foi a criação do Mercosul. O Mercosul dinamizou as relações comerciais do Brasil com os países do sul do continente americano, especialmente com a Argentina. Essa dinamização ocorreu nos anos, 90, porém sofreu alguns constrangimentos no final da década, sendo paulatinamente recuperada no período recente. Pela Tabela 21.3 percebe-se a importância do Mercosul em termos comerciais para o Brasil.

Tabela 21.3 Destino das exportações brasileiras.

	1990	1993	1997	2001	2003	2006
Mercosul	4,1	13,9	17,4	10,93	7,76	10,15
União Européia	30,9	25,9	28,9	25,53	24,77	22,1
Nafta	27,9	24,5	22,4	28,86	28,21	22,84
Outros países	37,1	35,7	31,3	34,68	39,26	44,91

Fontes: Indicadores IESP e Boucinhas e Campos (2000).

Todavia, que tipo de integração econômica é o Mercosul? Até onde ele pode ser comparado com a União Européia?

21.3.1 Tipos de integração econômica¹⁹

A integração econômica é um processo de diminuição de discriminações entre países diferentes; essas discriminações afetam as relações econômicas entre esses Estados Nacionais. Entre essas discriminações estão as proibições ou dificuldades de comerciar, de circular, de investir etc. entre os países. Existem diferentes tipos de integração econômica; destacam-se aqui cinco tipos: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração econômica total. Podem-se definir esses tipos de integração econômica assim:

- **Zona de livre comércio:** quando são abolidas as restrições (tarifárias e não tarifárias) entre os países, mas cada um mantém suas próprias políticas comerciais vis-à-vis aos países não membros da integração;
- **União aduaneira:** vai além da zona de livre comércio, pois além de suprimir as restrições quanto ao fluxo de mercadorias entre os países membros, também estabelece uma política comum de discriminação desse fluxo com os países não membros, estabelecendo por exemplo uma tarifa externa comum;
- **Mercado comum:** nesse tipo de integração não são apenas as restrições quanto ao fluxo de mercadorias que são eliminadas, mas também as discriminações contra o fluxo dos fatores produtivos, isto é,

¹⁹ Baseado em Balassa (1964).

eliminam-se os empecilhos quanto à circulação de capital e mão-de-obra;

- **União econômica:** associa à supressão das restrições sobre os fluxos de mercadorias e fatores produtivos entre os países certa harmonização de políticas econômicas nacionais, de modo a eliminar possíveis discriminações decorrentes das disparidades entre as políticas;
- **Integração econômica completa:** onde há uma unificação completa das políticas econômicas dos países-membros, com a instalação de uma autoridade econômica supranacional inteiramente respeitada pelos países-membros.

Essa tipologia é feita teoricamente, e a classificação dos países dentro deste quadro teórico não é simples, mas pode-se dizer que o Mercosul é uma integração que atualmente visa ser um Mercado comum, mas que por enquanto enfrenta dificuldades em se tornar uma União aduaneira de fato. A União Européia é um tipo de integração mais profunda, que pode classificar-se entre a União Econômica e a Integração econômica completa.

21.3.2 Antecedentes e evolução histórica do Mercosul²⁰

As metas para a formação do Mercosul foram estabelecidas no *Tratado de Assunção* em março de 1991, do qual participaram o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai. Pela eliminação das tarifas e outras formas de restrições não tarifárias ao comércio e pela adoção de uma **Tarifa Externa Comum – TEC**, medidas tomadas em dezembro de 1994, após três anos e meio de negociações, e que passaram a vigorar a partir de janeiro de 1995, pode-se caracterizar os países do Mercosul como uma União Aduaneira. Entretanto, é importante ressaltar que certas restrições ainda existem por meio das cláusulas de exceções (ao comércio entre os países-membros e à política externa comum), mas que deveriam ser eliminadas com o tempo.

Apesar de o Mercosul ser algo que de fato ocorreu na década de 90, a história da integração (ou das suas tentativas) envolvendo seus países-membros, assim como outros da América Latina, é mais antiga. Já em 1960 foi firmado um acordo de livre comércio, **Associação Latino-Americana de Livre Comércio – Alalc**, do qual faziam parte vários países da América Latina, mas que sofreu os obstáculos impostos por seu próprio projeto por demais ambicioso e pelo modelo

²⁰ Ver Florêncio e Araújo (1998) e Boucinhas e Campos (2000).

de desenvolvimento da maior parte dos países latino-americanos do período – o processo de industrialização por substituição de importações –, que restringia as importações do país por meio da imposição de barreiras tarifárias e outras dificuldades às importações, visando incentivar a indústria doméstica. Nesse contexto, como ter espaço para a criação de uma área de livre comércio?

Novamente, na década de 80, a necessidade de manter altas as tarifas para a geração de superávits na balança comercial usados no pagamento dos serviços da dívida externa mais uma vez impediu que algo mais concreto em termos de um acordo de abertura comercial se formasse. Em 1980 foi criada, por meio do *Tratado de Montevideu*, a **Associação Latino-Americana de Integração – Aladi**, formada pelos países-membros da Alalc, com o objetivo de estabelecer no futuro o livre comércio entre esses países. Durante essa década, alguns acordos bilaterais de comércio entre os países-membros foram firmados. Podem-se ver esses acordos como uma preparação, ainda que tímida, de um ambiente propício para o estabelecimento de metas mais ambiciosas, como é um mercado comum ou mesmo uma união aduaneira.

Sob a Aladi foi firmado, em 1988, um acordo de eliminação de barreiras comerciais e de criação de uma tarifa externa comum entre Brasil e Argentina, com vista na formação de um Mercado comum entre esses dois países,²¹ em que irão se juntar o Paraguai e o Uruguai já no início dos anos 90. Entre 1986 e 1989, além desse tratado, foi assinada uma série de protocolos sobre diferentes aspectos das relações econômicas entre Argentina e Brasil, os quais foram unificados em 1990, ainda sob a cobertura da Aladi. Nesse mesmo ano, foi estabelecida a *Ata de Buenos Aires*, que estabelecia o final de 1994 como prazo final para a constituição de um Mercado comum entre Brasil e Argentina. Também em 1990, os outros dois países aderiram ao processo e assinou-se o *Tratado de Assunção*, em 26 de março de 1991, consolidando o processo, que foi ratificado em 17 de dezembro de 1994 pelo *Protocolo de Ouro Preto*.

Podem-se dividir o período de implantação do Mercosul em quatro fases:

- 1ª fase: começa com o *Tratado de Assunção*, em março de 1991; é caracterizada pela abertura comercial, com redução de 47% das tarifas de importação entre os países do Mercosul, e a partir daí uma redução semestral de 7% nas tarifas entre esses países.

²¹ Esse tratado foi ratificado em 1989 pelos congressos nacionais dos dois países.

- 2ª fase: vai de julho de 1992, com o *Cronograma de Las Lenãs*, até a *Reunião de Colônia*, em janeiro de 1994; é discutida grande amplitude de assuntos, havendo debates sobre os meios para o cumprimento de metas quanto à política agrícola, trabalhista, a criação da TEC, a forma em que ocorreria uma coordenação de política cambial etc.
- 3ª fase: começa com a *Reunião de Colônia*, de janeiro de 1994 até janeiro de 1995: predomina uma preocupação técnica para a implementação das diretrizes apontadas pelo *Cronograma de Las Lenãs*.
- 4ª fase: Mercosul (janeiro de 1995): implementação das políticas e discussões para os rumos futuros.

As instituições que possibilitam o funcionamento do Mercosul são:

- **Conselho do Mercado Comum:** composto pelos ministros das Relações Exteriores e da Fazenda. Estabelece as linhas gerais do processo de integração. É o órgão superior do Mercosul. O Conselho do Mercado Comum, ao contrário do caso europeu, não constitui um órgão supranacional, apenas seus membros estão autorizados para responder por seus países. Dessa forma, todas as decisões devem ser resolvidas por consenso e não pelo voto da maioria. Esse processo, apesar de ser mais lento, pode trazer grandes benefícios, como um empenho maior dos países às decisões tomadas;
- **Grupo Mercado Comum:** responsável por planejar, implementar e supervisionar o cumprimento das regras estabelecidas. É o órgão executivo do Mercosul; boa parte de seu funcionamento é feito por meio de subgrupos especiais definidos por áreas temáticas específicas;
- **Comissão de Comércio:** órgão técnico para implementação e supervisão das políticas comerciais. Essa comissão é assessorada por 10 Comitês Técnicos;
- **Comissão Parlamentar Conjunta:** busca uma aproximação das legislações dos países, além de contribuir para que haja maior rapidez nas aprovações, por parte do Congresso Nacional em cada país, das normas que implementam o processo de integração;
- **Foro Consultivo Econômico e Social:** deste fazem parte representantes dos vários setores da sociedade, como empresários, sindicatos etc., que se preocupam com assuntos específicos de seus interesses no Mercosul.

Para a solução de controvérsias pode ser estabelecido um tribunal do qual fazem parte juristas de cada um dos países do Mercosul, podendo também ser convidado algum jurista de outro país. Devido ao baixo número de processos, o Tribunal não tem caráter permanente, sendo constituído apenas em casos em que há necessidade, e posteriormente dissolvido.

De 1990 a 1994 as tarifas de comércio entre os países do Mercosul foram gradativamente reduzidas, até serem totalmente eliminadas, salvo algumas exceções para alguns produtos, além de uma redução considerável das tarifas praticadas com importações com o resto do mundo. Assim, uma TEC foi fixada, mas também existem várias exceções.

A evolução nos acordos comerciais entre os países é marcada pelo gradualismo, com muitas idas e vindas em função das diferenças históricas entre os países e das dificuldades econômicas que eles atravessam. Pode-se observar pelas Tabelas 21.4 algumas diferenças na estrutura econômica dos países que compõem o Mercosul.

Tabela 21.4 Países do Mercosul: indicadores selecionados.

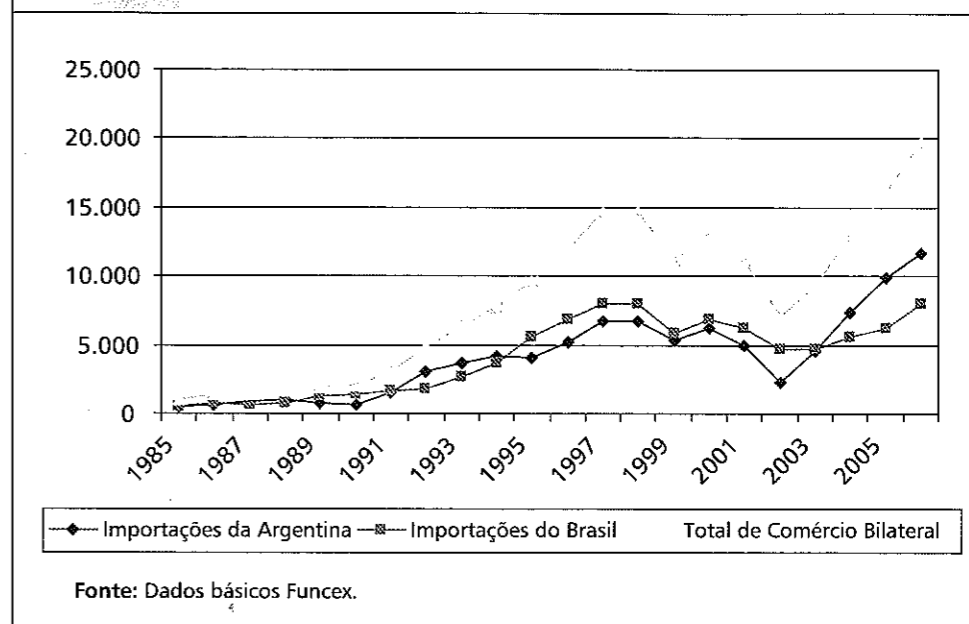
	Área (mil km²) 2004	População (milhões) 2005	PIB (US\$ bilhões) 2005	PIB per capita (US\$)	Exportações (US\$ milhões) 2004	Importações (US\$ milhões) 2004
Argentina	2.737	38,7	183,3	4.730,91	39.702	28.152
Brasil	8.459	186,4	794,1	4.260,07	109.059	80.069
Paraguai	397	6,2	8,2	1.323,68	3.397	3.540
Uruguai	175	3,5	16,8	4.848,67	4.008	3.673
Venezuela	882	26,6	138,9	5.224,71	39.846	22.042
	Taxa de alfabetização (%) 2005	Taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos) 2005	Expectativa de vida (anos) 2005	População residente em área urbana (%) 2005	Taxa de crescimento demográfico 2005	Taxa de desemprego 2004
Argentina	97,0	15,0	74	90,6	0,97	15,6
Brasil	88,0	27,4	70	84,2	1,35	9,7
Paraguai	92,0	37,0	71	58,5	2,32	7,6
Uruguai	98,0	13,1	75	93,0	0,69	16,8
Venezuela	93,0	17,5	73	88,1	1,71	16,8

	Índice de Gini (último dado)	Pobreza (% do total da população) último dado	Consumo de eletricidade per capita (Kwh/hab) 2003	Emissão de dióxido de carbono per capita (toneladas métricas) 2002	Telefones por 1.000 habitantes 2004	PCs por 100 habitantes
Argentina	52,8	23,0	2.185	3,5	579	8
Brasil	58,0	21,2	1.883	1,8	587	9
Paraguai	57,8	33,2	801	0,7	344	5
Uruguai	44,9	5,7	1.781	1,2	465	13
Venezuela	44,1	27,6	2.664	4,3	450	7

O problema da coordenação de políticas macroeconômicas e as dificuldades que medidas unilaterais causam sobre os demais países é um problema bastante grave. Um exemplo recente foi a desvalorização cambial brasileira do final dos anos 90 que, além de impor dificuldades às relações comerciais entre o Brasil e os parceiros, suscitou uma onda de protecionismo nesses países, dificultando a continuidade dos acordos de liberação comercial. Apesar dos problemas e do gradualismo, pode-se perceber pelo Quadro 21.3 o crescimento do comércio bilateral entre os dois principais parceiros do Mercosul – Brasil e Argentina. Esse crescimento só foi interrompido depois de 1997, com a desvalorização cambial brasileira e a recessão em ambos os países. Pelo quadro, pode-se também acompanhar a evolução da balança comercial bilateral, em que, no início da década, o Brasil apresentava superávits comerciais diante da Argentina, enquanto no segundo lustro esses superávits passaram a ser argentinos. A tendência de queda se reverte a partir de 2003, com ambos voltando a vender mais para o parceiro, mas com uma recuperação mais significativa das vendas brasileiras para a Argentina, que voltou a apresentar um déficit comercial com o Brasil.

Assim, no período recente, apesar das dificuldades do Mercosul, a recuperação das economias depois das crises da virada do século fez com que o comércio bilateral entre os países se expandisse.

Quadro 21.3 Evolução do comércio bilateral Brasil – Argentina (1985-2006) (US\$ milhões).



Conceitos-Chaves

- Abertura comercial
- ALALC
- ALADI
- Ciclo do produto
- Coeficientes de penetração
- Comércio intra-industrial
- Corrente estruturalista
- Economias de escala
- Homogeneidade dos fatores
- Indústria nascente
- Integração econômica
- Integração econômica completa
- Mercado comum
- Mercosul
- Modelo Heckscher-Ohlin
- Paradoxo de Leontieff
- Protecionismo
- Tarifa externa comum (TEC)
- Teoria clássica do comércio internacional
- Teoria moderna do comércio internacional
- União aduaneira
- União econômica
- Vantagens comparativas
- Zona de livre comércio

Questões

- Q1. Compare a teoria clássica do comércio internacional com a nova teoria do comércio internacional.
- Q2. Até que ponto a abertura comercial dos anos 90 foi importante para a política de estabilização do Brasil?
- Q3. Como podem ser classificados os diferentes acordos de integração econômica internacionais?
- Q4. A política comercial brasileira da década de 90 é substancialmente diferente da política comercial brasileira do restante do século?

Tema para debate

- T1. Qual o futuro do Mercosul?