

6-E-15

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Curso C-PEM/92

Partido -

Solução do P-III-4 (Mo) MONOGRAFIA

Apresentada por

LUCIO FLÁVIO GUIMARÃES DA TRINDADE

Capitão-de-Mar-e-Guerra (IM)

NOME E POSTO



RIO DE JANEIRO

1992

6-E-15

A IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DO COMÉRCIO EXTERIOR



LUCIO FLAVIO GUIMARAES TRINDADE  
CAPITAO-DE-MAR-E-GUERRA (IM)

MINISTÉRIO DA MARINHA  
ESCOLA DE GUERRA NAVAL

1992



GN-00010137-6

CAD ACERVO

73550

EXEMPLAR

93493

**Prezado Leitor**

Ao retirar o material bibliográfico, você se torna responsável por ele. Esperamos que faça bom uso e que tenha cuidado, pois se houver qualquer dano ou extravio do mesmo, você será o responsável pela reposição.

TEMA: A IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DO COMÉRCIO EXTERIOR

- Tópicos a abordar:
- O comércio exterior e sua função de apoio ao desenvolvimento nacional;
  - O comércio exterior como instrumento de política externa;
  - A identificação de vulnerabilidades num processo de comércio exterior;
  - A intervenção governamental no processo;
  - e
  - Análise crítica do caso brasileiro, sugerindo parâmetros que sirvam de subsídio a uma estratégia de governo para conjunturas críticas.

PROPOSIÇÃO: Analisar a importância estratégica do comércio exterior para uma nação, em particular o Brasil, e seu relacionamento com o desenvolvimento nacional e a política externa. Identificar as vulnerabilidades e a intervenção governamental no processo de comércio exterior no Brasil. Comentar aspectos críticos, em particular o transporte marítimo e propor subsídios para uma estratégia de governo.

## ÍNDICE

	FOLHA
INTRODUÇÃO	V
CAPITULO 1 - O COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO: APOIO AO DESENVOLVIMENTO E INSTRUMENTO DE PO- LÍTICA EXTERNA .....	1
CAPITULO 2 - A INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NO PROCESSO DE COMÉRCIO EXTERIOR .....	10
CAPITULO 3 - PROTECIONISMO E COMPETITIVIDADE .....	15
CAPITULO 4 - EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEI- RO E SUA POSIÇÃO FRENTE A ATUAL CONJUN- TURA MUNDIAL .....	23
CAPITULO 5 - LIMITAÇÕES E PERSPECTIVAS PARA O COMÉR- CIO EXTERIOR BRASILEIRO .....	38
CAPITULO 6 - CONCLUSÕES .....	47
ANEXO A .....	A-1
BIBLIOGRAFIA .....	A-2

## INTRODUÇÃO

O trabalho pretende mostrar a importância que tem o comércio exterior, como instrumento de apoio ao desenvolvimento nacional.

É também intenção do autor apresentar argumentos que indiquem a interdependência existente entre o comércio exterior e a política externa. Igualmente, este estudo tem como propósito mostrar o grau de interferência do governo no processo de comércio exterior, em particular o caso brasileiro, ressaltando a importância dessa intervenção, na tentativa de se solucionar problemas conjunturais.

O Protecionismo, sempre presente nas relações comerciais entre países e a competitividade, fundamental para o sucesso de qualquer política para o comércio exterior, serão também analisados.

Será também verificada a atuação do comércio exterior brasileiro ao longo de sua história recente, suas limitações e vulnerabilidades, bem como as perspectivas do mesmo para os próximos anos. Dessa forma, serão apresentados alguns parâmetros que, a juízo do autor, podem se implementados, ajudar no crescimento do comércio exterior e por conseqüência no desenvolvimento nacional. Cabe salientar que o presente trabalho, está sendo realizado antes do término das negociações do Brasil com os credores internacionais, em relação ao acordo para o pagamento da dívida externa. Dependendo do sucesso dessas negociações, a adoção de alguns parâmetros sugeridos, talvez não seja necessária, ou então sua implementação possa ocorrer

em percentuais mais reduzidos.

O tema analisado é realmente de grande importância e bastante atual. Tal assertiva se fundamenta no enorme sucesso obtido pelos países do Sudeste Asiático em seu comércio exterior, o que tem possibilitado um grande desenvolvimento interno. Portanto, é intenção do autor mostrar que, também para o Brasil, o comércio exterior pode ser uma das soluções para os problemas hoje existentes na economia e desenvolvimento brasileiros.

## CAPITULO 1

### O COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO: APOIO AO DESENVOLVIMENTO E INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERNA

Comércio exterior e apoio ao desenvolvimento - É fato notório e a história comprova que o comércio exterior tem papel fundamental no desenvolvimento de um país.

Especificamente no caso brasileiro e em particular nos dias atuais, existe a necessidade de uma mobilização geral em favor do comércio exterior. Seu crescimento, neste momento em que o país atravessa grandes dificuldades, se constitui em elemento de vital importância na tentativa de reverter o quadro da conjuntura recessiva existente no Brasil. Tal fato permitirá a retomada do crescimento nacional. É o comércio exterior que permite o acesso das indústrias brasileiras à avançada tecnologia e o controle desta tecnologia, permite que se consiga o aumento e a organização da produção além da diminuição de seus custos. Também consegue-se, através dessa tecnologia adquirida, a melhoria na gestão do trabalho bem como a modernização do parque industrial. Tais fatos apresentam reflexos inclusive sobre a qualidade dos produtos a serem colocados para consumo, dando-lhes condições de competir com os similares de possíveis concorrentes, tanto no mercado interno quanto no externo.

O comércio exterior deve ser visto e aceito por toda a nação, como um dos mais fortes instrumentos estratégicos e dinâmicos do desenvolvimento econômico e social. Esse comércio permite, facilita e estimula, além do aumento da produção

a melhora da produtividade e propicia, como já foi dito, a evolução tecnológica.

Graças ainda ao comércio exterior consegue-se uma elevação da renda nacional, aprimora-se o bem estar da sociedade e permite-se a expansão do nível de emprego.

O Brasil vem ao longo dos últimos anos enfrentando uma série de problemas, tanto de ordem interna quanto externa, que têm de alguma maneira influido na elaboração de políticas para seu comércio exterior. Fruto das estratégias empregadas pelo governo brasileiro, o nosso comércio exterior não tem atendido aos anseios da população, no sentido de que o mesmo tenha uma participação mais efetiva como elemento de desenvolvimento nacional. Tal participação não ocorre, em razão da política adotada procurar solucionar os problemas conjunturais existentes.

No campo externo observa-se o crescimento continuado de nossa dívida para com os credores internacionais, fruto de empréstimos concedidos ao Brasil no decorrer das últimas décadas. Para saldar tais compromissos, o governo tem utilizado, com muita freqüência, recursos provenientes do saldo de nossa balança comercial. Visando a propiciar um aumento no saldo da balança comercial, com intuito de conseguir recursos para pagar a dívida externa, a política adotada tem sido a de se restringir as importações, associada a um rigoroso incentivo às exportações.

Esta política tem se mostrado de alguma forma prejudicial ao crescimento da indústria brasileira, pois a restrição imposta às importações impede de alguma maneira que se tenha

acesso à novas tecnologias. Por outro lado, a utilização de parte do saldo do comércio exterior para o pagamento da dívida externa, não permite que tais recursos sejam aplicados em programas internos, que permitam o desenvolvimento nacional. Além disso, a política do governo relativa ao crescimento das exportações não vem ocorrendo, em razão da forte recessão porque passa a economia mundial.

Qual a razão do crescimento de nossa dívida externa? Por opção, o governo brasileiro sempre procurou, através empréstimos externos, os recursos que lhe possibilitassem o desenvolvimento. Enquanto a conjuntura econômica mundial esteve estável e os juros aplicados pelos organismos internacionais estavam em patamares razoáveis para nossa economia, tínhamos o controle efetivo da dívida. Os choques de petróleo, ocorridos nos anos de 1973 e 1979, associados à brutal elevação das taxas de juros no mercado internacional, estabelecida pela política monetária norte-americana, acarretaram um aumento significativo em nossa dívida externa.

O não equacionamento do pagamento da dívida externa impede o Brasil de receber novas linhas de crédito dos organismos internacionais, impossibilitando assim, que empresas e indústrias nacionais tenham acesso a financiamentos, que permitam a aplicação de recursos em seu desenvolvimento, com a conseqüente melhora de seus produtos e assim obtenham a tão almejada competitividade no mercado internacional.

No decorrer dos últimos anos, o Brasil tem procurado acertar com os seus credores, uma forma mais justa para saldar seus compromissos, sem prejuízo do desenvolvimento inter-

no. É portanto, de vital interesse para a economia brasileira e conseqüentemente para seu comércio exterior, que o governo consiga êxito junto aos credores internacionais nas negociações ora em curso.

No campo interno alguns obstáculos impedem ou limitam o crescimento do comércio internacional brasileiro, dificultando assim o nosso desenvolvimento. Dentre esses desequilíbrios internos o que mais aflige é a conhecida inflação. As políticas adotadas pelo governo brasileiro para o combate à inflação, têm trazido para o nosso país uma forte recessão.

É facilmente observável, que a recessão inibe as empresas brasileiras de continuarem seu ritmo normal de produção, trazendo prejuízos tanto para o mercado interno como para o externo. Ela também impede que as indústrias nacionais consigam adquirir, no mercado internacional, os itens que lhes são necessários na tentativa de ampliar e modernizar o parque industrial brasileiro.

Ainda como conseqüências desse quadro recessivo, podem ser observados o desemprego, a crise econômico-social e por último a instabilidade política.

A inflação, razão maior desse quadro recessivo, é companheira da economia brasileira já faz alguns anos. Ultimamente a inflação tem apresentado índices bastante elevados, principalmente a partir do início da década de oitenta. Naquele período, principalmente a partir de 1985, uma série de choques econômicos foram adotados pelo governo brasileiro, na tentativa de se controlar a inflação. Todos os choques aplicados tiveram, a princípio, um razoável sucesso com uma queda acen-

tuada da inflação. Com o passar de alguns meses, após a aplicação desses choques, as taxas inflacionárias voltaram a números elevados. O Brasil entrou na década de noventa com índices altíssimos, tão alarmantes que, conceituados economistas afirmavam que o país já vivia sob um regime hiper inflacionário.

Ao assumir o Governo em 15 de março de 1990, o Presidente Fernando Collor de Mello, através sua equipe econômica, provocou, com a implantação do Plano Collor I, profundas mudanças na economia nacional. A principal meta era reduzir ou mesmo eliminar a inflação. Nos primeiros meses de vigência das medidas incluídas no plano econômico, os índices inflacionários foram reduzidos a números bastante satisfatórios. A semelhança dos choques anteriores, as taxas de inflação voltaram a níveis preocupantes, determinando ao governo elaborar o Plano Collor II. As medidas prescritas por este plano reduziram a inflação a números próximos de 20%, percentual que permanece estável até os dias atuais.

A linha mestra do Plano Collor II foi a adoção de uma restritiva política monetária, associada a elevadas taxas de juros, dificultando o acesso ao crédito. A redução da inflação não foi conseguida. Hoje nos deparamos com uma enorme recessão que tem afetado de maneira bastante significativa, o desenvolvimento nacional. Face a características do povo brasileiro, esse período recessivo não pode se prolongar por muito tempo, sob risco da ocorrência da conflitos e convulsões sociais.

Como já foi dito, o comércio internacional é um dos ins-

trumentos fundamentais de apoio ao desenvolvimento nacional. É necessário, portanto, para que tenhamos um comércio exterior compatível com nossas necessidades, que o governo brasileiro adote medidas que revigorem este comércio. Para tal, é necessário que os problemas da dívida externa e da inflação sejam resolvidos.

No tocante à dívida externa, é interessante que o governo acorde com os credores internacionais o pagamento da mesma. O acordo a ser firmado deverá porém, permitir que parte do saldo da balança comercial possa ser aplicado no desenvolvimento nacional.

Com relação a inflação acredito que, além do governo, tem que haver um interesse maior por parte do setor empresarial, no sentido de que uma comunhão de esforços solucione o problema. As taxas inflacionárias ao serem reduzidas, permitem uma estabilidade econômico social e o conseqüente desenvolvimento nacional. Acredito ainda que, um controle mais efetivo dos gastos públicos bem como a aprovação da reforma fiscal e tributária, cujo projeto está em vias de ser encaminhado ao Congresso Nacional, permitirão o alcance de índices inflacionários compatíveis, que permitirão o desenvolvimento nacional.

O comércio internacional e a política externa - Existe uma enorme relação entre a política externa e o comércio exterior. Quando nos dias de hoje observamos a formação ou mesmo a efetivação de blocos econômicos, podemos inferir que tão logo se solidifiquem os acordos comerciais, o passo se-

guinte desses blocos será a integração política. Esta integração é mais difícil de se conseguir, porém, acredito ser possível a sua efetivação, mesmo que a longo prazo.

É realmente o comércio exterior um importante instrumento para a política externa de um país. Tal relacionamento, porém, não ocorre somente nos dias de hoje. Nas relações internacionais sempre existiu um casamento perfeito entre o campo político e o campo econômico. O comércio exterior é um instrumento valioso para a política externa de um país, na medida em que permite uma aproximação pacífica entre os povos. Não podemos também nos esquecer que o mesmo pode ser utilizado como fator de pressão política. Normalmente quem se utiliza do comércio exterior dessa forma, possui condições políticas, econômicas e militares para exercer tal pressão. O mundo pôde observar esta forma de pressão recentemente, por ocasião da guerra do Golfo Pérsico, quando, capitaneados pelos Estados Unidos da América (EUA), quase todas as nações do mundo exerceram um forte bloqueio econômico contra o Iraque, por este ter invadido o Kuwait. As conseqüências políticas deste bloqueio econômico, até hoje, se fazem sentir nas relações do Iraque com a comunidade internacional.

Por outro lado, a política externa de um país participa ativamente na promoção do comércio exterior. No Brasil o órgão responsável por esta atividade é o Ministério das Relações Exteriores (MRE). No próximo capítulo veremos com mais detalhes de que forma o MRE tenta promover o comércio exterior brasileiro.

Para acompanhar as transformações mundiais, caracteriza-

das pela consolidação dos grandes blocos econômicos, não cabe ao MRE somente a atividade de promover o comércio exterior do Brasil. O MRE, em conjunto com o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP) tem hoje a grande tarefa de ser o negociador na elaboração de acordos comerciais do Brasil no cenário internacional. Com a formação dos blocos econômicos, a participação nesses mercados por países que não façam parte destes blocos, será bastante difícil. Haverá a necessidade de amplas negociações políticas, que viabilizem a assinatura de acordos econômicos. O Brasil, por não ser membro destes blocos, depende muito da atuação do MRE para a elaboração de tais acordos.

A assinatura do Tratado de Assunção, que viabilizou a instituição do Mercado do Cone Sul (MERCOSUL), é um exemplo claro do sucesso da negociação política para a efetivação de acordos comerciais. A assinatura do tratado, foi precedida de várias reuniões dos chanceleres e até mesmo presidentes dos países envolvidos.

Por outro lado, um fato indica que a negociação política é elemento chave na elaboração de acordos comerciais. Refiro-me ao fato de que hoje, já é considerada ultrapassada a política de apenas se incentivar a exportação de bens e serviços para o exterior. É necessário, que, além de se promover exportações e controlar as importações, seja incrementada a cooperação entre empresas de parceiros econômicos. Considero fundamental, para o desenvolvimento nacional, que o Brasil tenha condições de receber capital e tecnologia estrangeiros. Para tanto, é o MRE importante instrumento, pois atua como um

dos principais interlocutores entre o setor empresarial nacional e o estrangeiro.

Constata-se, assim, que a política externa e o comércio exterior têm atuação muito íntimas. O comércio exterior é um instrumento para a política externa, no sentido de auxiliá-la a auferir ganhos políticos no cenário internacional. Por outro lado, a política externa, se utilizada corretamente, é também um instrumento bastante eficaz na tentativa de se desenvolver e promover o comércio exterior.

## CAPITULO 2

### A INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NO PROCESSO DE COMÉRCIO EXTERIOR

Existem várias formas do governo intervir no processo de comércio exterior. Esta intervenção vai desde a promoção do seu comércio no exterior até o estabelecimento de normas que norteiem a política de desenvolvimento deste comércio. No caso do Brasil, como já foi dito, é o MRE o órgão do governo responsável por tal atividade, logicamente associado ao planejamento da área econômica. Nesse sentido, possui em sua estrutura organizacional o Departamento de Promoção de Comércio Exterior (DPR), que fornece informações às empresas brasileiras, promove a participação do país em feiras e exposições internacionais e organiza a visita de empresários brasileiros ao exterior. Também é o DPR responsável por promover a vinda ao Brasil de missões comerciais estrangeiras, além de editar publicações especializadas. Como já foi visto no capítulo anterior, a atuação do MRE também está presente em outras áreas do comércio exterior além de simples promoção da importação e da exportação.

Outro tipo de intervenção governamental no processo de comércio exterior, verificado também no Brasil, é a que os governos procuram, através a concessão de incentivos fiscais e aduaneiros, promover e incentivar as empresas nacionais. Em determinadas ocasiões, o governo também participa como mediador no sentido de se viabilizar empréstimos, tanto nacionais quanto internacionais, a determinados segmentos empresariais

que o governo tem interesse em sua modernização. Tanto quanto a promoção comercial, este tipo de intervenção é considerada benéfica, pois permite o desenvolvimento de setores da indústria e, por conseqüência, acarreta uma maior participação desses setores na atividade de comércio exterior.

As intervenções de governo acima citadas, são empregadas no Brasil e em vários outros países e aceitas pela comunidade internacional. Em raras oportunidades estas intervenções sofrem críticas por parte de alguns países. Isto ocorre, quando determinada nação se sente prejudicada em seu comércio exterior, ao interpretar estas formas de intervenção como um certo tipo de protecionismo, assunto que veremos no capítulo seguinte.

Se as intervenções acima podem ser consideradas de certa forma benéficas e aceitas pela comunidade internacional, existem outras que atuam muitas das vezes de forma negativa no processo de comércio exterior e por conseqüência, afetam o desenvolvimento nacional. Considerando que o protecionismo de certa forma restringe a liberdade do comércio internacional e será assunto a ser tratado no próximo capítulo, verifiquemos então outro fator que inibe o comércio internacional. Trata-se da política adotada pelos governos, no que tange a limitar de maneira incisiva as importações. Tal política é adotada, na maioria das vezes, para se corrigir desequilíbrios nas contas externas.

A restrição às importações é aplicada no Brasil com bastante freqüência. No meu entender, esta política inibe de forma significativa o acesso por parte das indústrias brasi-

COMPETITIVIDADE  
leiras à novas tecnologias. Tal fato, de certa forma, reduz a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional. O tema competitividade, à semelhança do protecionismo será visto no capítulo subsequente.

Particularizando o caso brasileiro, a intervenção governamental na política de comércio exterior não se restringe somente às formas já citadas. Esta intervenção tem sido, ao longo dos últimos anos, bem mais incisiva.

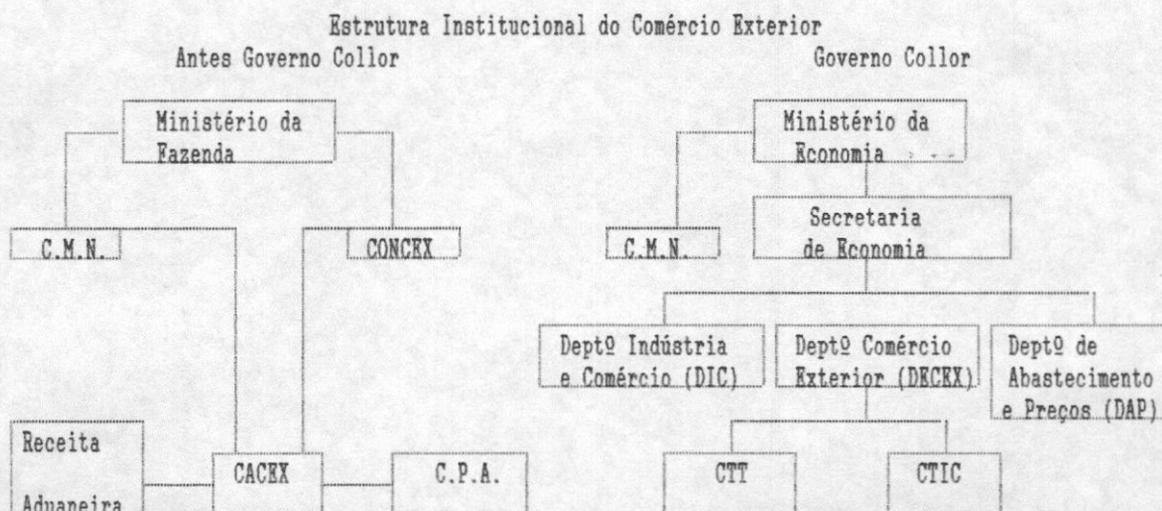
No decorrer das décadas de cinquenta e sessenta, nossas contas externas apresentavam grandes desequilíbrios, provocando uma intervenção firme do governo no nosso comércio exterior. Restingiram-se as importações e procurou-se incentivar as exportações. Em decorrência do rigoroso controle exercido pelo governo nesse comércio, foi criada no âmbito do Banco do Brasil, a Carteira de Exportações e Importações (CEXIM) que, em 1953, foi transformada na Carteira de Comércio Exterior (CACEX). A CACEX era responsável pelo controle, ordenação e execução da política do comércio exterior brasileiro.

Até o ano de 1965, havia um forte predomínio da preocupação cambial com relação à política do comércio exterior como um todo. Naquele ano, foi elaborada a primeira legislação de comércio exterior, com transparente preocupação com o ordenamento e definição de políticas e procedimentos a serem seguidos no tocante ao comércio exterior.

Com relação às importações, o governo sabia que não podia continuar com uma política altamente restritiva, pois esta impedia o acesso à novas tecnologias por parte das indús-

trias brasileiras o que de certa forma, prejudicava o desenvolvimento. Esse impedimento limitava de alguma forma a competitividade das empresas nacionais no comércio internacional. Era necessário manter um elevado saldo na balança comercial para permitir o desenvolvimento nacional e o pagamento da dívida externa. Portanto, ao liberar paulatinamente as importações, teve o governo que incentivar de forma incisiva as exportações. Para viabilizar esta política, o governo criou o Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX), que era integrado por elementos do governo e do setor privado. A finalidade daquele órgão era a de definir e orientar a política de comércio exterior, tanto para a área governamental quanto para o setor empresarial. O trabalho da CONCEX era complementado pelas atividades exercidas pela CACEX, que já foram citadas.

Esta estrutura de intervenção governamental no comércio exterior foi mantida até o início do atual governo. Ao assumir o cargo o presidente Collor alterou significativamente tal estrutura, como podemos verificar no quadro abaixo:



FONTE: Revista Brasileira de Comércio Exterior.

Esta reformulação estrutural, efetuada pelo governo, demonstrava a intenção do mesmo em querer reduzir sua intervenção no processo de comércio exterior, dando maior liberdade de atuação para aqueles que participam desse comércio.

Para que se atinja os propósitos estabelecidos, há necessidade de estudo de alguns fatores que além da intervenção do governo no processo, influem diretamente nos resultados do comércio exterior. A revisão da política cambial, das tarifas de exportação e das alíquotas de importação são algumas destas medidas. Nesses assuntos deve-se ter uma política adequada para que atinjam os propósitos almejados para o nosso comércio exterior. Algumas destas alterações já estão sendo incrementadas pelo governo de forma paulatina. É o caso por exemplo, da redução das alíquotas de importação.

Em breve conclusão sobre este tópico, podemos verificar que a intervenção governamental nas decisões sobre política de comércio exterior tendem a se reduzir. Porém, é necessário um esforço conjunto de governo e empresários, para que aliados a estas medidas sejam adotados procedimentos, que viabilizem nosso comércio internacional e possibilitem a inserção do Brasil no mundo desenvolvido.

## CAPITULO 3

### O PROTECIONISMO E A COMPETITIVIDADE NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

O protecionismo - Nos últimos anos, um dos temas que tem merecido maior atenção dos estudiosos de comércio exterior é o relativo ao protecionismo.

Os países desenvolvidos e mesmo aqueles em desenvolvimento, acusam-se mutuamente do estabelecimento de barreiras ao livre comércio entre as nações. Essa troca de acusações ocorre até mesmo entre os países industrializados, bem como envolvem parceiros de um mesmo bloco econômico.

O protecionismo como elemento de interferência no comércio internacional não é recente. A Inglaterra, primeiro país industrializado que se tem notícia, foi a primeira nação a estabelecer barreiras protecionistas para seu comércio exterior.

O protecionismo é talvez mais antigo que o Livre cambismo, do qual é a antítese. De acordo com a política de comércio exterior adotada por um país, o protecionismo estará presente com maior ou menor intensidade. Dependendo do grau de interferência e das razões que levam um país a adotar o protecionismo, esse pode prejudicar o relacionamento internacional, pois dificulta o estabelecimento de acordos econômicos estáveis entre os países.

O protecionismo pode ser aplicado sob diversas formas e para atender diferentes situações. Países o adotam para resguardar interesses estratégicos relativos ao desejo de ver de-

envolvidos determinados segmentos industriais. Esta forma de protecionismo ocorre quando tais industrias, têm pouco tempo de atividade e necessitam de uma proteção, até adquirirem condições financeiras e tecnológicas, que lhes permitam competir no mercado internacional. Este tipo de protecionismo é compreensível e até aceito pela comunidade internacional. Sua aplicação, porém, não pode ser por um tempo muito prolongado. A proteção imposta pelo governo deve ser retirada gradativamente, na medida em que seja observado, que as empresas protegidas já tenham adquirido condições de competir internacionalmente.

Para evitar que essa forma de protecionismo interfira nas relações comerciais entre os países e em consequência prejudique o desenvolvimento nacional, alguns parâmetros têm que ser observados para o seu estabelecimento. Isto é necessário, pois a aplicação indiscriminada desta forma de proteção, poderá proporcionar algum tipo de retaliação por parte de outros países, ocasionando, desta forma, o impedimento de acesso a novas tecnologias. Os parâmetros a serem observados são os seguintes:

- Deve-se determinar corretamente quais as empresas que, face a sua importância estratégica para o desenvolvimento nacional, sejam merecedoras de tal proteção;
- É preciso estipular, se possível, o prazo em que este protecionismo estará presente; e
- Precisa-se verificar os limites financeiros, além dos quais a proteção se torna inviável para o país.

Outra forma de protecionismo é a aplicada no sentido de

se tentar regular o mercado. Esta proteção ocorre normalmente quando este está sendo absorvido por oligopólios. Neste caso, cabe à política de comércio exterior estabelecer parâmetros que venham regular a situação.

O protecionismo também é aplicado por países que apresentam problemas em sua balança de pagamentos. Este protecionismo desde que não seja deturpada sua aplicação, bem como tenha um caráter temporário, pode até ser justificado, pois visa a corrigir distorções conjunturais que afetam o desenvolvimento.

Existe uma forma de protecionismo que tem caráter eminentemente político, que visto pelo lado comercial é bastante nocivo ao relacionamento entre as nações. Este protecionismo impõe aos países, auto-limitações em suas exportações e é imposto pelos estados que tem mais peso político. Como exemplo, cito a limitação imposta ao Brasil e a outros países, pelo EUA, no que tange a exportação de produtos siderúrgicos.

Ao procurar adotar o protecionismo, um país tem algumas maneiras de proceder que lhe permitem implementá-lo, independentemente das razões que o levam a assim proceder.

O mais comum dos métodos empregados é a elevação das tarifas aduaneiras. Tal procedimento inibe a participação de produtos internacionais no mercado interno, em razão da perda de competitividade com os similares nacionais.

Restrição às importações também é uma forma corrente para se implementar o protecionismo. Os governos, neste caso, reduzem e até mesmo proíbem a importação de determinadas mercadorias. Ao adotar esta postura deve-se estar respaldado in-

ternacionalmente, caso contrário, pode-se sofrer represálias até mesmo de parceiros comerciais.

Tem-se observado, nos últimos anos, a utilização de uma nova forma de protecionismo. É a aplicação de barreiras técnicas. Assim são conhecidas certas normas que visam a regular a conservação do meio ambiente, bem como a garantia de que os produtos oferecidos aos consumidores sejam eficientes, eficazes e que possuam um certo grau de qualidade. Estas normas técnicas são necessárias, porém sua aplicação de forma indiscriminada e por meio de critérios distintos, por grande número de países, fizeram com que por meio de Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) fosse estabelecido o "Acordo Sobre Barreiras Técnicas", em vigor desde primeiro de janeiro de 1980. Em linhas gerais, este acordo determina que os países signatários tratem, em igualdade de condições, os produtos nacionais e os similares ofertados por outros mercados. Outra norma contida no acordo indica que, ao estabelecer barreiras técnicas, um país deve permitir que as indústrias internacionais tenham tempo para se adequar a estas novas medidas, antes que as mesmas entrem em vigor.

Além dos aspectos acima citados, todo país ao introduzir barreiras técnicas, deve notificar aos demais signatários do acordo, a adoção das mesmas, antes que entrem em vigor.

Verifica-se hoje, que determinados países têm utilizado as barreiras técnicas não como propõe o acordo, mas com a finalidade de proteger suas indústrias. Assim procedendo, aplicam um protecionismo que é prejudicial ao comércio internacional.

Não se pode falar em protecionismo sem comentar o que seja livre-cambismo que, como já disse, é a teoria aplicada ao comércio exterior oposta ao protecionismo.

O livre-comércio prega, em última análise, a total liberdade comercial entre as nações. É necessário, entretanto, que os países tenham capacidade de competir no mercado internacional, caso contrário, não adianta a adoção da política do livre comércio.

Face à conjuntura política e econômica mundial, é muito difícil a aplicação plena desta teoria, pois muitos países se vêm em determinadas épocas compelidos a aplicar o protecionismo., no intuito de, como já vimos, solucionar problemas internos.

Competitividade - Classicamente, a teoria do comércio exterior mostra que os países adotam vantagens comparativas, para colocar seus produtos no mercado internacional. Essas vantagens são originadas em fatores de mão de obra e disponibilidade de recursos materiais. Estas vantagens, são também consideradas em razão das taxas de câmbio e de juros e da economia de escala. O país que tem todos estes predicados, possui condições de apresentar ao mercado consumidor, produtos com preços mais acessíveis e portanto, com vantagens se comparados a produtos similares de outros países, que não possuem os requisitos acima citados.

As características atuais do relacionamento comercial entre as nações está alterando essa teoria. Hoje o comércio internacional apresenta uma situação bastante singular. A

crescente importância do conhecimento e as transformações tecnológicas que hoje observamos, são fatores de significativa relevância para o desenvolvimento do comércio exterior de um país. A atual conjuntura mundial indica a formação de blocos econômicos. Tal configuração nos leva a crer que, a participação de países não pertencentes a estes blocos em seu comércio exterior, será de certa forma prejudicada. Torna-se necessário, que os governos destes países, adotem políticas para seu comércio exterior, que permitam a formulação de acordos comerciais que minimizem essa restrição.

É necessário também, que se procure incentivar as empresas nacionais a se adequarem, de modo a adquirir condições de competir no mercado internacional. Assim procedendo, será possível a troca de conhecimento e o acesso a novas tecnologias. Dessa forma, um país terá condições de se apresentar no mercado internacional com vantagens competitivas, que lhe proporcionarão uma maior facilidade no estabelecimento de acordos comerciais.

A competitividade está intimamente associada a produtividade industrial. A produtividade de uma empresa tem como resultado, a qualidade e o preço dos produtos a serem apresentados ao mercado internacional, com condições de competir com os similares de outros países.

A competitividade hoje é fator fundamental nas relações comerciais entre as nações. Como nenhum país do mundo tem condições de competir em todos os segmentos do mercado internacional, surge a necessidade da especialização. Isso determina que os países se especializem em termos de comércio ex-

terior na produção de determinados itens, com condições de competir no mercado internacional. Os governos devem, ao elaborar sua política de comércio exterior, verificar quais são as indústrias ou produtos mais adequados para esta especialização. Os produtos necessários ao desenvolvimento e que não estejam nesta situação, podem ser importados, caso a indústria nacional não comporte a demanda interna.

Como hoje, as vantagens competitivas são um parâmetro importante para o estabelecimento das relações comerciais entre países, o conceito de vantagens comparativas tende a sofrer uma certa reformulação, apesar de sua aplicação ainda ocorrer.

O Brasil necessita ampliar suas relações comerciais, logo precisa, antes de mais nada, ter condições de competir no comércio internacional. Hoje já se observa uma preocupação acentuada por parte de governo e empresários com a competitividade. Esta constatação é pautada no lançamento pelo governo, do "Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade" e do "Programa de Competitividade Industrial". Caso a sociedade brasileira compreenda a importância desses programas, o Brasil terá, em breve, condições de apresentar, tanto para o consumo interno quanto para o mercado internacional, produtos de alta qualidade e com capacidade de competir com os similares estrangeiros.

Em uma breve conclusão, pode-se afirmar que aplicar o protecionismo ao comércio exterior para solucionar problemas internos pode ser compreensível porém, adquirir competitividade é vital para uma economia que deseje participar ativa-

mente do comércio internacional e com isso possibilitar o desenvolvimento nacional.

O próximo capítulo procurará focar a evolução do comércio exterior brasileiro e sua posição frente a atual conjuntura mundial.

## CAPITULO 4

### EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO E SUA POSIÇÃO FRENTE A ATUAL CONJUNTURA MUNDIAL

Como já foi visto, o comércio internacional sempre teve um desempenho fundamental e decisivo para o desenvolvimento das nações. Desde a mais remota antigüidade, as grandes economias fazem das trocas internacionais uma das bases de sua sustentação econômica.

No Brasil, o comércio exterior nem sempre teve a atenção devida por parte de quem de direito e pouco se desenvolveu ao longo dos anos. A época do Brasil colônia, Portugal proibia a prática do livre comércio. Somente com a abertura dos portos, propiciada por D. João VI em 1808, é que o Brasil começou a realizar algumas trocas comerciais com outros países.

Mesmo após nossa independência, o comércio exterior continuou bastante limitado. Resumia-se na exportação de produtos primários, como por exemplo, o café, o açúcar e o algodão dentre outros.

No início do século atual, a crescente produção e exportação de café, serviram de instrumento na tentativa de desenvolver o comércio exterior. Este, porém, apesar do significativo aumento de nossas exportações, continuava limitado a poucos itens. Até a década de quarenta, nossa pauta de exportações era ainda, basicamente, de produtos primários, capitaneados pelo café.

A limitação quantitativa de produtos em nossa exportação, não impediu entretanto que, no início dos anos cinqüen-

ta, nossas exportações aumentassem consideravelmente. Isto ocorreu, fruto da ampliação dos mercados consumidores. Tal situação propiciou um elevado saldo de nossa balança comercial, o que levou o governo a adotar uma política de abertura das importações, até então controladas.

Por ter adotado uma política inadequada na abertura das importações, adquirindo produtos desnecessários e em quantidade exagerada, reduziu-se em pouco tempo o nosso saldo da balança comercial. Viu-se, então, o governo obrigado, no decorrer dos anos cinqüenta e sessenta, a novamente restringir as importações, na tentativa de novamente equilibrar <sup>as</sup> as contas externas.

A partir da segunda metade da década de sessenta, até o início dos anos setenta, o governo adotou uma política de comércio exterior, voltada para um maior controle na já existente restrição às importações, além de estabelecer alguns mecanismos com o intuito de estimular as exportações.

A política adotada no tocante ao incentivo às exportações, baseou-se principalmente em estímulos oferecidos por parte do governo aos exportadores nacionais. Dentre estes estímulos, podemos citar os incentivos e subsídios fiscais que a eles foram proporcionados, bem como a possibilidade de um fácil acesso a empréstimos financeiros. Com esta política, as exportações brasileiras sofreram um significativo aumento em volume, com o conseqüente incremento nos recursos financeiros arrecadados. Tal crescimento ocorreu, fruto das facilidades estabelecidas pelo governo, como também, em razão da conjuntura mundial então vigente. Observava-se naquele período uma

expansão em toda a economia mundial, que permitia a ampliação de mercados para nossas exportações. O baixo preço do petróleo e o grande afluxo de recursos externos, a juros compensadores, também contribuíram para impulsionar nosso comércio exterior, bem como acelerar o desenvolvimento interno.

O enorme volume de recursos financeiros alocados à economia do Brasil, permitiu uma substancial ampliação do seu parque industrial, àquela época, muito subsidiado pelo governo. Tal situação levava a crer que nossas indústrias, já possuíam uma razoável capacidade técnica, capaz de atender às necessidades cada vez maiores de nosso mercado externo, principalmente no tocante a produtos manufaturados.

A configuração do parque industrial, associada ao crescimento econômico observado naquele período, era um indicativo de que o estado brasileiro, reduziria sua intervenção no processo de comércio exterior. Tal expectativa não logrou êxito, fruto fundamentalmente, de uma profunda alteração na conjuntura econômica mundial até então vigente. A semelhança do ocorrido aos demais países, esta alteração afetou bastante nossa economia.

As crises do petróleo ocorridas em 1973 e 1979, contribuíram muito para a recessão que se verificou em toda a economia mundial, acarretando uma enorme restrição às exportações, fruto da escassez de recursos. Instalou-se uma enorme crise financeira internacional, que reduziu de forma acentuada a oferta de recursos. Assim sendo, a taxa de juros aplicada pelo mercado internacional teve uma elevação drástica, ocasionando o aumento do custo dos financiamentos.

No Brasil o reflexo desta nova situação da economia mundial foi imediato. A elevação da taxa de juros e do preço do barril do petróleo ocasionaram aumento substancial da dívida externa brasileira.

Com o intuito de se conseguir cada vez maiores saldos comerciais para possibilitar o pagamento da dívida externa, o governo houve por bem continuar a ditar as regras para o comércio exterior. Foi mantida a política de maximizar as exportações e restringir as importações, na tentativa de se obter os saldos necessários na balança comercial. Quanto às exportações, o governo permaneceu adotando a política de incentivo a essa atividade. Associada a esta postura, foi perseguida a ampliação dos mercados consumidores, bem como o aumento e diversificação de produtos em nossa pauta de exportações.

Os incentivos dados à exportação permitiram a ampliação e modernização de vários setores de nossa economia. Em contrapartida, os financiamentos externos conseguidos foram através de altas taxas de juros, o que acarretou uma dependência ainda maior junto aos credores internacionais.

A política adotada para restringir as importações, impediu o acesso a novas tecnologias, causando de alguma forma um atraso em nosso desenvolvimento, apesar do crescimento observado em nosso parque industrial.

As conseqüências para o Brasil, das políticas adotadas, tanto para seu comércio exterior quanto para a solução dos problemas conjunturais então vigentes, foram observadas no decorrer dos anos oitenta. Esta última década foi considerada

pelos economistas brasileiros como a "Década Perdida". Este pensamento é fundamentado no fato de que, neste período o Brasil sofreu um processo de estagnação econômica com índices de crescimento praticamente nulos.

Mesmo com o excelente desempenho no comércio exterior, com saldos sempre crescentes, a economia nacional teve aprofundada sua crise, em virtude da elevação das taxas inflacionárias, que trouxeram a recessão e por conseqüência graves problemas de ordem social.

Pressionado por este quadro interno pouco alentador e sofrendo as pressões dos credores internacionais, o governo brasileiro viu-se forçado a adotar medidas no campo econômico, no sentido de tentar resolver esses problemas.

A política adotada para o combate aos desequilíbrios internos já foi comentada em capítulo anterior.

No que tange a política de comércio exterior, mesmo com o bom desempenho apresentado por aquele comércio, o governo brasileiro resolveu reduzir os incentivos e subsídios às empresas nacionais, aplicados como forma de aumentar as exportações. Esses incentivos foram substituídos pelo instrumento cambial, que passou a regular o nosso comércio internacional. Tal política, permitiu ao governo, através constantes desvalorizações da moeda, manter o nível de remuneração dos exportadores e assim não alterar o volume de exportações. Cabe salientar que a manutenção dos níveis de exportação ocorreu também fruto do aumento da demanda ocorrida para os nossos produtos, bem como da elevação de preço dos mesmos no mercado internacional.

Essa situação vigorou em toda a década de oitenta. O bom resultado do comércio exterior conviveu contudo com o agravamento dos problemas internos, em razão do aumento constante das taxas de inflação.

Iniciamos assim a década de noventa. Além dos problemas internos, profundas modificações nas relações econômicas mundiais passaram a ser observadas.

O governo brasileiro, recém empossado, tinha que tomar algumas medidas para resolver seus problemas internos, bem como para se amoldar a nova conjuntura mundial. Antes porém, de verificar quais as possibilidades alinhadas pelo governo brasileiro para se inserir neste contexto, tentaremos verificar quais as alterações no cenário econômico mundial e onde se situa a América do Sul e o Brasil nesta nova configuração.

Uma das principais características que podem ser identificadas nessa nova conjuntura mundial, é a formação de três grandes blocos econômicos. O primeiro desses blocos é o da Europa, através a Comunidade Econômica Europeia (CEE), que congrega 12 países daquele continente. Nos dias de hoje, está sendo verificada no âmbito da mesma, a expansão de suas atividades para o campo político e militar. O segundo grande bloco econômico é o que congrega os Estados Unidos da América (EUA), Canadá e México. O terceiro bloco tem a participação do Japão e seus aliados econômicos asiáticos, dentre os quais destacam-se por sua participação no comércio internacional, Singapura, Hong-Kong, Coréia e Taiwan.

Estes dois últimos blocos ainda carecem de uma estrutura mais consolidada como a já existente na CEE, porém, ambos po-

dem ser considerados como uma realidade. Esta reorganização econômica que ocorre em escala mundial, faz com que, o relacionamento nesse campo, entre os países componentes dos blocos já citados e aqueles que não participam dos mesmos, sofram profundas alterações. Tal relacionamento ocorrerá não mais entre países, mas sim entre blocos econômicos. É de se supor que os acordos bilaterais, até então vigentes, sejam substituídos em prol dos interesses de cada bloco econômico. Este contexto mundial tem efeito imediato sobre a inserção da América Latina no cenário internacional. A primeira consequência é de caráter político, onde vislumbra-se a perda de importância da América Latina, fruto dos graves problemas vividos pela maioria dos países sul-americanos. Dentre estes, salientam-se a dívida externa, as elevadas taxas de inflação e mais recentemente o narcotráfico. Estes problemas tiram dos países da América do Sul, condições de influir na esfera política internacional, deteriorando sua capacidade de negociação.

Além desta marginalização política, constata-se hoje uma crescente dificuldade no campo econômico, para os países da América do Sul adquirirem capacidade de competir no comércio internacional. Tal fato ocorre, fruto da perda de espaço comercial, da sensível redução dos fluxos de investimentos externos, bem como das sempre presentes dificuldades impostas ao acesso à novas tecnologias.

Neste contexto mundial para os países da América do Sul, insere-se o Brasil. Ao assumir o governo, o Presidente Collor determinou à sua área econômica estudar possibilidades e alternativas que viabilizassem a inserção do Brasil, de forma

mais contundente, no comércio internacional. Tal determinação tinha como propósito, permitir que o comércio exterior fosse um instrumento mais eficaz no apoio ao desenvolvimento nacional.

Ao se verificar quais as alternativas que se apresentavam à equipe econômica do governo, é bom salientar que qualquer política a ser adotada para comércio exterior, tem que estar balizada em alguns parâmetros, para que tenha possibilidades de alcançar êxito no atendimento de seus propósitos.

Apesar da tendência de que os blocos econômicos em formação, venham a exercer um certo tipo de protecionismo, a competitividade e o liberalismo econômico, são fatores que devem estar presentes na elaboração da política de comércio exterior de todos os países. Portanto, de acordo com esses parâmetros a política de incentivo às exportações deve ser acompanhada por uma liberação das importações. Esta possibilidade a entrada de tecnologia e com ela a capacidade de se <sup>2</sup>competir no mercado internacional.

Feitas estas observações, quais seriam as alternativas para o Brasil?

Primeiramente o mercado norte americano seria a melhor opção. São os EUA nosso principal parceiro econômico. Apesar desta importância, verificou-se nos últimos anos um ligeiro declínio neste comércio. Em 1986 nossas exportações para os EUA totalizaram vinte e oito por cento e em 1989 este percentual foi reduzido para vinte e quatro por cento do total das exportações brasileiras (18:5). Mesmo considerando o mercado norte-americano de real importância para nossas trocas no co-

mércio internacional, a inserção dos EUA no bloco formado com o Canadá e o México, inibe de certa forma que este comércio seja expandido. Outro fato marcante, que limita esta evolução, é o de que se o mercado norte-americano tem um peso significativo para o comércio exterior brasileiro, este participa tão somente com um e meio por cento para o comércio dos EUA (18:6).

No tocante ao mercado europeu a situação é muito similar. Nossas exportações para aquele continente totalizaram em 1986, vinte e seis por cento e em 1989 foi observado um pequeno acréscimo com as exportações totalizando trinta por cento (18:5). A semelhança dos EUA, nossa participação no mercado da Europa também não ultrapassa um e meio por cento (18:6). Além disso, os países daquele continente, têm procurado voltar seu comércio para as transações comerciais dentro da CEE.

O Japão e seus parceiros asiáticos seriam a terceira alternativa. Porém, nossas exportações para aqueles países têm se restringido à venda de produtos agrícolas e minerais, não alcançando volume significativo no cômputo geral de nossas exportações. Este mercado contudo, tem que ser prestigiado, principalmente por ser um grande exportador de tecnologia.

A transformação ocorrida no Leste Europeu, poderia indicar como sendo aquele comércio uma alternativa para o Brasil. Tal não ocorre, visto que, aquele mercado está sendo fortemente disputado pelos países da CEE, Japão e seus aliados asiáticos.

Os países do continente africano, em que pese a necessi-

dade de estreitarmos nossos laços políticos e econômicos com os mesmos, não surgem como uma opção muito atrativa, visto que apresentam problemas político-econômicos similares aos nossos, além de ser um mercado importador ainda muito insipiente.

Dentro das alternativas possíveis, surgiu a América do Sul e em particular os países do Cono Sul. Analisando o comércio exterior com nossos vizinhos, constata-se que este não ultrapassa o percentual de dez por cento. Porém, ao se estudar uma associação com outros países, não se pode considerar somente o aspecto comercial. Na atual conjuntura mundial outros fatores também tem que ser analisados. A formação dos blocos econômicos já citada é um fato. A posição marginal da América Latina no contexto mundial, também já comentada, é outro fato real. Considero também como correta a afirmação de que, a inserção no comércio internacional na atualidade, só se viabilizará através acordos comerciais entre blocos econômicos. Outra constatação é a de que o Brasil precisa aumentar sua participação no comércio internacional.

Associado a todas estas circunstâncias, o atual quadro de estabilidade democrática, observado no continente sul-americano, contribuiu de forma significativa, para que o Brasil buscasse a formação de um bloco econômico na América do Sul.

Cabe mais uma vez salientar, que considero de vital importância, o Brasil continuar sua tentativa de estreitar e aprofundar os laços comerciais com seus parceiros mais importantes, independente de acordo regionais. Logicamente a formação de um bloco econômico no Cone Sul, favorecerá o atendi-

mento desse propósito.

Feita esta observação, voltemos aos comentários sobre a integração econômica do Brasil com seus vizinhos sul-americanos.

O atual estágio desta integração teve início em 1985, quando foram assinados os primeiros acordos de intercâmbio entre o Brasil e a Argentina. No decorrer dos últimos cinco anos da década de oitenta, vários outros acordos bilaterais foram assinados, propiciando um aumento significativo nas relações comerciais entre os dois países.

Observando o cenário promissor do comércio entre Brasil e Argentina e envolvidos pelas mesmas dificuldades no tocante a inserção no mercado internacional, Paraguai e Uruguai procuraram uma maior aproximação com seus vizinhos.

A partir desta constatação, sucederam-se várias reuniões entre as chancelarias e equipes econômicas dos quatro países. Após uma série de debates, foi assinado, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção, que estabeleceu as bases para a criação do Mercado do Cono Sul (MERCOSUL).

O MERCOSUL tem como propósito maior a constituição de uma área econômica entre os países dele participantes, possibilitando assim, uma complementação de suas economias. Sem dúvida alguma, ele também facilitará a tão almejada inserção dos países membros, nos fluxos de comércio e investimentos internacionais.

O MERCOSUL está inserido em um conjunto mais amplo da política econômica dos países do Cone Sul, que além da liberalização do mercado e da modernização das estruturas de pro-

dução, permitirá a expansão do comércio e a integração de toda a América Latina. Para tanto, o Tratado de Assunção permite em uma de suas cláusulas, que outros países do continente, mediante solicitação formal venham a integrar o MERCOSUL.

O Mercado do Cone Sul tem como objetivo inicial, a consolidação de uma Zona de Livre Comércio, bem como uma união aduaneira, com a conseqüente eliminação das barreiras alfandegárias a partir de primeiro de janeiro de 1995.

Quais os resultados alcançados até agora pelo MERCOSUL?

No decorrer do ano de 1991, em que pese aquele ter sido um período onde os países membros atravessaram problemas sérios de ordem econômica, os resultados foram significativos. Observando o intercâmbio comercial do Brasil, com seus parceiros do MERCOSUL, verificamos um sensível aumento no mesmo, se comparado com períodos anteriores ao acordo. As exportações brasileiras tiveram um acréscimo acentuado e as importações se reduziram, propiciando um saldo na balança comercial bastante favorável ao Brasil, conforme indicado no quadro abaixo:

	Comércio Exterior MERCOSUL			
	US\$ MILHÕES			
	<u>EXPORTAÇÃO</u>		<u>IMPORTAÇÃO</u>	
	1990	1991	1990	1991
Brasil/Argentina	639	1476	1409	864
Brasil/Uruguai	295	336	588	261
Brasil/Paraguai	380	491	328	90

FONTE: Exportador Brasileiro

Apesar de ainda estarmos na fase de implantação do MERCOSUL, em recente viagem ao sul do Brasil, pude constatar o grande interesse demonstrado por empresários daquela região, no sentido de ampliarem suas transações comerciais com os países vizinhos, bem como o desejo de se associarem a empresas daqueles países, visando principalmente a troca de tecnologia.

Fruto dos resultados apresentados até o momento, os governantes dos quatro países envolvidos, já se aperceberam que o processo de integração resultante do MERCOSUL é diferente daqueles que, nos últimos trinta anos prevaleceram nas relações entre os países sul-americanos, que via de regra, em poucos anos fracassaram.

O MERCOSUL caminha a passos largos para sua afirmação no cenário sul-americano. Como os demais países do continente, vêm e analisam sua criação? Como têm reagido os EUA? Quanto aos países da América do Sul, as reações têm sido as melhores possíveis. Em reunião ocorrida em junho do corrente ano na Argentina, a Bolívia manifestou formalmente seu desejo de participar do MERCOSUL. Na mesma reunião, o representante do Chile demonstrou verbalmente o interesse daquele país em se associar ao Tratado de Assunção.

Os EUA, mesmo preocupados com a consolidação de sua aliança comercial com o Canadá e o México, têm acompanhado com bastante atenção e interesse o desenvolvimento das negociações e atividades do MERCOSUL. Mesmo com a posição marginal da América do Sul no contexto mundial, os EUA consideram relevante manter sua posição hegemônica nas Américas. Para

confirmar esta posição política, o Presidente norte-americano George Bush lançou a "Iniciativa Para as Américas", que tem em seu bojo, a intenção de aumentar o comércio dos EUA com os demais países americanos.

Como neste capítulo tentamos comentar a posição do comércio exterior brasileiro frente à atual conjuntura mundial, é interessante mostrar o desempenho desse comércio no ano de 1991. O ano passado foi o primeiro em que o comércio exterior viveu durante todo o seu período sobre a política adotada pelo atual governo.

Nossas trocas comerciais apresentaram resultados semelhantes ao do ano de 1990, porém bem inferior aos apurados nos anos de 1988 e 1989, conforme demonstrativo constante do anexo A.

As exportações em 1991 tiveram o resultado apresentado, fruto de problemas internos, tais como: redução do financiamento para a venda de produtos manufaturados e prática de altos custos portuários que acarretaram uma brutal elevação no preço dos produtos brasileiros. A excessiva carga tributária também contribuiu para a elevação dos preços dos itens de nossa pauta de exportação. Como último entrave às exportações, <sup>2</sup>o Brasil teve uma safra agrícola deficiente. Externamente, contribuiu para o resultado de nossas exportações, a recessão observada na economia mundial. Essa recessão provocou a queda do nível de compra de nossos principais parceiros comerciais, com destaque para os EUA.

Todos estes fatores deveriam, na verdade, ter propiciado uma redução de nossas exportações. Tal fato não ocorreu, fru-

to da política cambial adotada pelo governo brasileiro, que manteve a remuneração dos exportadores.

As importações no exercício de 1991 tiveram um ligeiro acréscimo em relação ao ano anterior. Mesmo com a redução da importação de petróleo, este incremento foi possível fruto da necessidade de uma maior importação de produtos alimentícios, em razão de nossa baixa safra agrícola. Outro fato que acarretou o aumento das importações, foi a aquisição de certos tipos de bens duráveis, consequência da política do governo, de redução paulatina das alíquotas do imposto de importação.

Encerrando esse capítulo, verificamos que o comércio exterior brasileiro tem condições de aumentar sua participação no comércio internacional. Para tanto, acredito que além de algumas medidas que o governo brasileiro deve tomar, o sucesso do MERCOSUL é fator preponderante para o atingimento desta posição.

No próximo capítulo serão abordados aspectos que prejudicam o bom desempenho do comércio exterior e outros fatos correlatos, bem com as perspectivas para este comércio.

## CAPITULO 5

### VULNERABILIDADES E PERSPECTIVAS DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

Vulnerabilidades do comércio exterior - Volto a enfatizar, que o comércio exterior é instrumento fundamental para retomada do crescimento brasileiro. Não resta dúvida de que existe a necessidade de uma maior liberação para as importações, entretanto, é de grande relevância que em paralelo a esta liberação sejam ampliadas as exportações brasileiras. Não é adequado para se atingir o desenvolvimento desejado, que as exportações, como tem ocorrido nos últimos anos, se situem no reduzido patamar de dez por cento do Produto Interno Bruto (PIB). Países em desenvolvimento, a semelhança do Brasil, têm apresentado taxas que variam entre trinta e cinquenta por cento de seus respectivos PIB. ( ? )

Como já comentado em capítulo anterior, o resultado das exportações brasileiras, nos dois últimos anos, foi bastante semelhante, porém, muito inferior ao verificado em períodos anteriores. É necessários, portanto, que sejam implementadas medidas que viabilizem a ampliação deste segmento do comércio exterior.

Existem alguns aspectos que limitam e prejudicam o resultado das exportações. O protecionismo pode ser considerado como uma destas restrições. Uma outra vulnerabilidade, é aquela decorrente da limitação das exportações de um país, a um reduzido número de produtos. O Brasil tem procurado diversificar e mesmo ampliar sua pauta de exportações, na tentati-

vi de reduzir esta limitação. Dessa forma, no meu entender, as vulnerabilidades que se apresentam como limitadoras a expansão das exportações brasileiras, são a estrutura portuária, o transporte marítimo e o sistema tributário hoje existentes no Brasil.

A estrutura portuária é regulada por leis que datam da década de quarenta, dessa forma é uma legislação obsoleta para os dias atuais e que prejudica nosso comércio. Esta estrutura afeta até mesmo o comércio realizado internamente, quando o meio de transporte utilizado é o marítimo. Em outros países a evolução de seu comércio exterior, foi acompanhada por um constante aperfeiçoamento de suas estruturas portuárias, possibilitando assim custos portuários condizentes com a realidade.

Os custos portuários hoje praticados no Brasil, são em alguns casos, três vezes superiores aos apresentados por outros países. Custos tão elevados, acarretam, como não poderia deixar de ser, o aumento do preço final do produto brasileiro ofertado no mercado internacional, causando assim, a perda de sua competitividade. É necessário portanto, que para viabilizar a redução do preço do produto nacional, de modo a permitir sua competitividade no mercado internacional, sejam adotadas medidas na tentativa de se reduzir os custos portuários hoje vigentes.

Ciente da necessidade de se procurar uma solução para o problema, o governo brasileiro, após estudos realizados pelos setores competentes, elaborou e apresentou ao Congresso Nacional, um projeto de lei, cujo conteúdo prevê uma total re-

formulação no sistema portuário e sua legislação. Nos últimos dias do mês de junho do corrente ano, o projeto de lei foi aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados e brevemente, será apresentado para votação no Congresso Nacional. Se aprovado será encaminhado ao Presidente da República para sua sanção. Em linhas gerais, o Projeto apresenta uma redução na intervenção do estado no sistema portuário, delimita a atuação dos sindicatos e permite uma concorrência sã na oferta de serviços portuários entre os terminais públicos e os privados. Estes poderão oferecer seus serviços àqueles que os desejarem. Acredito que a aprovação deste projeto trará grandes benefícios ao comércio exterior brasileiro. Os custos portuários serão reduzidos e, conseqüentemente, os produtos da pauta de exportação brasileira poderão ser ofertados ao mercado mundial com preços mais competitivos.

A segunda vulnerabilidade que afeta sobretudo o desempenho de nossas exportações é o transporte marítimo. No tocante a esta limitação, serão comentados aspectos relacionados a meios flutuantes ou seja, a atuação da Marinha Mercante e a política de fretes.

Noventa e oito por cento do comércio exterior brasileiro é realizado por via marítima. Em outubro de 1990, estudos realizados na Associação de Exportadores Brasileiros estimaram que desse total apenas desessete por cento é realizado através de navios de bandeira brasileira. Tal percentual indica uma grande vulnerabilidade para nosso comércio exterior. Esta dependência de navio de bandeira estrangeira, pode, em caso de ocorrência de algum problema de ordem internacional, impedir

ou restringir a exportação dos produtos brasileiros. É preciso portanto, que algumas medidas sejam implementadas para reduzir esta dependência a percentuais que permitam na ocorrência de problemas conjunturais no cenário internacional, o escoamento continuado de nossas exportações.

Hoje verifica-se que os estaleiros apresentam grande parte de sua mão de obra ociosa, os armadores privados desejam aumentar sua frota mercante e as empresas estatais que participam das exportações brasileiras necessitam ampliar o número de seus meios de transporte marítimo, para levar seus produtos para o exterior. Se é necessário como já visto, ampliar-se a participação de navios de bandeira brasileira no transporte de produtos para o comércio exterior, verifica-se que os pré-requisitos para aumentar a frota mercante brasileira já existem. Afora os aspectos já apresentados, é preocupante observar que nossos navios mercantes estão, em sua maioria, com a vida ultrapassada necessitando assim sua substituição.

Faz-se mister que, para a consecução deste propósito, o governo estabeleça uma política estável para o setor. Nesta política, devem dentre outras medidas, estar incluídas linha de financiamento para a construção naval. Tal procedimento, além de permitir a ampliação e substituição da frota mercante, possibilitará a utilização da mão de obra ociosa hoje existente no setor de construção naval.

Outro assunto importante relativo ao transporte marítimo e que deve ser estudado cuidadosamente é a política de fretes. Quanto maior a dependência de navios de bandeira estran-

geira em nosso comércio exterior, maior é o volume de recursos utilizados para pagamento de frete a empresas internacionais. Somente no exercício de 1989, o comércio exterior brasileiro, possibilitou a geração de fretes no montante de US\$ 6 bilhões, dos quais apenas US\$ 1,4 bilhão foi utilizado no pagamento de fretes pela utilização de navios de bandeira brasileira. (12:312).

É necessário, a adoção de uma política governamental que possibilite o soerguimento da Marinha Mercante. Como consequência, o pagamento de frete a navios de bandeira estrangeira será reduzido. Contudo o fato de maior relevância com a adoção de uma política para o setor, será, sem sombra de dúvidas, a redução da dependência externa hoje observada no transporte marítimo.

Como terceiro elemento inibidor de nossas exportações, destaco o sistema tributário hoje vigente e que merece ser reavaliado. A elevada carga tributária associada aos custos portuários praticados no Brasil, tornam os produtos nacionais extremamente carentes de competitividade no mercado internacional. O governo federal está elaborando para posterior envio ao Congresso Nacional, projeto de lei que pretende alterar radicalmente o sistema fiscal hoje em vigor. O número de impostos existentes é muito grande e face ao difícil controle de sua aplicação, facilita a sonegação. O projeto do governo visa a redução substancial do número de impostos hoje praticados. É engano pensar que a diminuição de impostos reduzirá a arrecadação, pois tal medida evitará sim, a sonegação fiscal. Tal projeto se aprovado trará conseqüências bastante po-

sitivas para o comércio exterior. A redução de impostos, dentre eles alguns que afetam diretamente o comércio exterior, propiciará a diminuição do preço dos produtos hoje exportados.

Acredito que se o Brasil conseguir minimizar as três vulnerabilidades apresentadas, estará dando um grande passo para aumentar suas exportações.

Afora estas medidas, que podemos chamar de corretivas, pois visam a sanar vulnerabilidades presentes, acredito que outros parâmetros possam também ser utilizados, no sentido de manter aquecido o comércio exterior de modo a que este continue sendo efetivamente, um instrumento para o desenvolvimento nacional.

Tais parâmetros deverão ser utilizados sempre que a conjuntura assim o exigir. Esses indicadores são apresentados meramente como exemplos, pois sua adoção efetiva necessita estudos bem mais profundos que os realizados para este trabalho.

Já foi citado, que a abertura do mercado brasileiro às importações é necessária sob vários aspectos. Acredito, entretanto, que esta abertura não deva ser total. Deve ser estabelecido um percentual em relação às nossas exportações, no sentido de que sejam sempre obtido um saldo na nossa balança comercial. Este saldo é necessário para permitir que sejam cumpridos os compromissos internacionais, bem como não seja interrompido o desenvolvimento nacional.

De acordo com o demonstrativo do anexo A, a relação entre exportações e importações tem oscilado em torno de cin-

qüenta e cinco por cento nos últimos cinco anos. Acredito que o percentual de setenta por cento para esta relação, seja um parâmetro razoável. Ultrapassado este teto, o governo deve adotar mecanismos para limitar as importações até que seja retomado o percentual acima sugerido. Outro parâmetro seria o governo brasileiro limitar, para pagamento da dívida externa, o percentual de cinqüenta por cento do volume de recursos oriundos do saldo da balança comercial. Tal medida visa a proporcionar ao Brasil condições de manter para o seu crescimento econômico parte dos recursos provenientes do saldo da balança comercial.

Os parâmetros acima sugeridos, principalmente o relativo à limitação de recursos para pagamento da dívida externa, podem levar o Brasil a sofrer pressões externas. Neste particular é necessário que os representantes indicados pelo governo brasileiro para negociar o pagamento da dívida externa, junto aos credores internacionais, tenham respaldo do governo e da sociedade brasileira para fazer valer nossas aspirações.

Como último parâmetro indicado para manter o comércio exterior em franca atividade, independente de problemas que venham a surgir no cenário internacional, seria a adoção de um percentual a ser utilizado em navios de bandeira estrangeira no transporte marítimo do comércio exterior. O percentual sugerido é o de sessenta por cento. A adoção de tal medida além de resguardar nossas exportações, viabiliza o crescimento de nossa marinha mercante.

Perspectivas para o Comércio Exterior - Tentar falar ou

mesmo estabelecer perspectivas para o comércio exterior, na atual conjuntura mundial, não é tarefa das mais fáceis.

Fruto de problemas econômicos por que passam os EUA, da desintegração da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e de ajustes que passam algumas economias, é de se supor, que a recessão estará presente no decorrer de 1992 e também no ano seguinte na economia mundial.

A economia do Brasil também se encontra em quadro recessivo e o comércio exterior é uma saída para contornar as dificuldades internas e conseqüentemente auxiliar no combate à recessão.

O Brasil, como já comentado no presente trabalho, teve uma redução em suas exportações nos dois últimos anos e este quadro tem que ser alterado. Além disso, nossa participação no comércio internacional não ultrapassa um por cento do volume global e a manter esse percentual, estamos fadados a continuar a ser uma das economias mais fechadas do mundo. É necessário portanto, que a semelhança do que ocorre em outros países, o Brasil adote uma política mais incisiva no intuito de aumentar as vendas externas e o nível de trocas comerciais.

E quais são então as perspectivas para o comércio exterior brasileiro? É pensamento geral do meio empresarial que se o governo estabelecer regras bem definidas e estáveis e mantiver uma política de apoio ao comércio exterior, este poderá ter um crescimento médio de dez por cento nos próximos anos. Para que esta expectativa seja uma realidade, faz-se mister que a reforma do sistema tributário, a alteração da

estrutura portuária e a reativação da marinha mercante sejam regulamentadas e implementadas. Estas medidas são as que também os empresários consideram como essenciais para que haja um crescimento do comércio exterior. Elas devem, contudo, vir acompanhadas de um esforço do segmento empresarial brasileiro, no sentido de que este setor se adeque às atuais condições de competitividade impostas pelo comércio internacional. O governo brasileiro, além da tentativa de implementar as medidas acima, tem procurado adotar outros procedimentos que ajudem o crescimento do comércio exterior. Dentre estes, destaco o Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX). Este sistema tem como intenção maior, reduzir de forma substancial a carga burocrática hoje existente para o comércio exterior. O SISCOMEX entra em fase de experimentação em outubro do corrente ano.

Concluindo, acredito que a conjugação dos fatos acima expostos, indica ser viável a estimativa do empresariado brasileiro, em que pese o quadro recessivo com que se apresenta a economia mundial.

## CAPITULO 6

### CONCLUSAO

O presente trabalho procurou mostrar a importância do comércio exterior para o desenvolvimento nacional, na medida em que o saldo comercial desta atividade seja aplicado nesse desenvolvimento. Para que tal aconteça, é necessário que se incentive de forma incisiva este comércio. No caso brasileiro, devem também ser adotadas medidas que inibam a utilização plena dos recursos oriundos do comércio exterior para o pagamento da dívida externa. Assim sendo, foi sugerido um percentual máximo sob o resultado da balança comercial para pagamento dos compromissos internacionais. Tal sugestão visa a resguardar parte de tais recursos para serem utilizados no apoio ao desenvolvimento nacional.

Também foi possível apresentar a relação existente entre o comércio exterior e a política externa. Hoje esta dependência é ainda maior em razão da formação de blocos econômicos, que se observa no cenário mundial. Nessa conjuntura, a política externa é vital, no sentido de que ela tem participação expressiva na elaboração de acordos comerciais.

O protecionismo ainda hoje é aplicado por vários países em suas relações comerciais, porém, sua utilização deve ser restrita à casos excepcionais. Por outro lado é também evidente que para participar efetivamente no comércio exterior, um país tem que ter antes de qualquer coisa, capacidade de competir internacionalmente.

Constatou-se também a grande influência exercida pelo

governo brasileiro no seu comércio exterior. Tal intervenção, se faz necessária em determinadas ocasiões, porém há que existir uma maior liberdade, que permita o desenvolvimento de atividades inerentes ao comércio exterior, principalmente as relativas as exportações.

Quanto as importações, verificou-se o desejo do governo em liberá-las paulatinamente, com a redução das alíquotas dos impostos sobre a importação. É necessário entretanto que haja um limite, de modo a sempre permitir um saldo na balança comercial que auxilie no pagamento dos compromissos internacionais, bem como o desenvolvimento nacional.

Outro aspecto analisado no trabalho, foi a alta taxa de participação de navios de bandeiras estrangeira no transporte do nosso comércio exterior. Foi também sugerido um percentual máximo para essa participação. A adoção dessa medida, além de resguardar nosso comércio exterior de possíveis crises internacionais, também serve de auxílio do desenvolvimento de nossa Marinha Mercante e reduz substancialmente o valor pago pelo afretamento desses navios não nacionais.

Ao analisar o comportamento do comércio exterior brasileiro, suas limitações, vulnerabilidades e perspectivas, constatou-se que esse comércio tem plenas condições de ser ampliado. Para tanto, o sucesso do MERCOSUL é fator relevante. Além desse fato, as reformas ora em estudo pelas autoridades brasileiras, a solução dos problemas conjunturais, e principalmente o interesse do governo e empresários brasileiros, são fatores que em muito contribuirão para o sucesso e ampliação do comércio exterior, é assim permitir que este sir-

va como um forte instrumento de apoio para o desenvolvimento nacional.

## ANEXO A

**BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA**  
**VALORES GLOBAIS**  
 US\$ MILHÕES FOB

ANO	JANEIRO/DEZEMBRO				DEZEMBRO			
	EXPORT.	IMPORT.	SALDO	CORR. DE COMÉRCIO	EXPORT.	IMPORT.	SALDO	CORR. DE COMÉRCIO
1980	20,132	22,955	-2,823	43,087	1,919	1,835	84	3,754
1981	23,293	22,092	1,201	45,385	2,051	1,840	211	3,891
1982	20,175	19,395	780	39,570	1,753	1,593	160	3,346
1983	21,899	15,429	6,470	37,328	2,026	1,516	510	3,542
1984	27,005	13,916	13,089	40,921	2,387	1,282	1,105	3,669
1985	25,639	13,153	12,486	38,792	2,665	1,455	1,210	4,120
1986	22,349	14,044	8,305	36,393	1,325	1,543	-218	2,868
1987	26,224	15,052	11,172	41,276	2,447	1,331	1,116	3,778
1988	33,789	14,605	19,184	48,394	2,903	1,548	1,355	4,451
1989	34,383	18,263	16,120	52,646	2,771	1,751	1,020	4,522
1990	31,414	20,661	10,753	52,075	2,894	2,044	850	4,938
1991	31,636	21,014	10,622	52,650	2,518	1,781	737	4,299

FONTE: DEPARTAMENTO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO MEFP

## BIBLIOGRAFIA

1. AZUA, Daniel E. Real de. O neoprotecionismo e o comércio exterior. Rio de Janeiro, Aduaneiras, 1986.
2. BARBOSA, Rubens Antônio. A América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade. São Paulo, Aduaneiras. 1991.
3. ----. Um ano de Mercosul: negociações dinâmicas. Revista de Negócios-Mercado do Cone Sul. São Paulo, 2. 14:5, fev. 1992.
4. BRAGA, Helson C. A restrição externa a retomada do crescimento: avaliação e recomendação de política. Rio de Janeiro, IPEA, INPES, 1985.
5. BRASIL. Escola de Guerra Naval. EGN-215A. Guia para a elaboração de teses e monografias. Rio de Janeiro, 1981.
6. ----. Escola de Guerra Naval. FI-219. Guia para elaboração de referências bibliográficas. Rio de Janeiro, 1981.
7. CAVALCANTI, Dinarte de Souza Bezerra. Evolução à base do comércio internacional. São Paulo, Aduaneiras, 1986.
8. DIB, Maria de Fátima S. Pombal. Importações brasileiras, política de controle e determinante da demanda. Rio de Janeiro, BNDES, 1985.
9. FRITSCH, Wiston. A América Latina num mundo em transformação. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, 13(1): 7-24, jun. 1991.
10. GUIDOLIN Benedito. Economia e comércio internacional ao alcance de todos. São Paulo, Aduaneiras, 1991.
11. LIMA, Maria R. S. de. A economia política da política externa brasileira. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, 12:7-28, jun./dez. 1990.
12. OLIVEIRA, Carlos Tavares de. Comércio exterior e a questão portuária. Rio de Janeiro, Aduaneiras, 1992.
13. PALHARES FILHO, Mário de Mello. Política de fretes. Rio de Janeiro, s.ed., 1990. Palestra proferida na Escola de Guerra Naval, em ago. 1990.
14. PIRES, José Carlos Fragoso. O tráfego marítimo e a marinha mercante do Brasil. Rio de Janeiro, s.ed., 1989. Palestra proferida na Escola de Guerra Naval, em 1989.

15. RAINHO, René Luiz Carré. O aumento da importância estratégica do comércio exterior em conjunturas críticas. Rio de Janeiro, EGN, 1987. Monografia apresentada no C-PEM, 1987.
16. REVISTA BRASILEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR. Uma política de comércio exterior para a estabilização e a retomada do crescimento. Rio de Janeiro, fev. 1992. Edição especial.
17. SALEK, Namir. Comércio exterior e balança de pagamento. Rio de Janeiro, s.ed., 1987. Palestra proferida na Escola de Guerra Naval, em 9 jul. 1987.
18. VAZ, Alcides Costa. A iniciativa para as Américas, sob a perspectiva brasileira. Brasília, s.ed., nov. 1991.



ESTE LIVRO DEVE SER DEVOLVIDO  
NA ÚLTIMA DATA CARIMBADA

07 ABR 1994			
15 DEZ 1994			
14 ABR 1995			
4 MAR 1996			
29 MAR 1996			
06 ABR 1996			
17 ABR 1996			
30 ABR 1996			
07 MAI 1996			
21 MAI 1996			
29 MAI 1996			
27 ABR 1999			
31 JUL 2003			

RAIHO, René Luis Carré  
 revista de comércio exte  
 Rio de Janeiro, EGN, 19  
 C-REM, 1987.

16. REVISTA BRASILEIRA DE COM  
 comércio exterior para  
 crescimento. Rio de Jan  
 1987.

17. SAUER, Nami. Comércio e  
 Rio de Janeiro, a ed.,  
 Coleção de Guerra Naval.

18. VAZ, Alcides Costa. A in  
 perspectiva brasileira

Trindade, Lucio Flavio Guimarã  
es

AUTOR  
 A importancia estrategica do c  
 omercio exterior

Trindade, Lucio Flavio Guimarã  
es

A importancia estrategica do c  
 omercio exterior

6-E-15

(34 69/93)



00100390003469

A Importancia estrategica do com  
 6-E-15

Trindade, Lucio Flavio Guimarães

AUTOR  
A importancia estrategica do comercio exterior

6-E-15

DEVOLVER NOME LEIT. (3469/93)

07 ABR 1994 CCIA GARCIA

15 DEZ 1994 CC ELSONIRO

14 ABR 1995 CC TACOME  
CC ENOVI

14 MAR 1996 H Sakiyama

29 MAR 1996 Renovado H

06 ABR 1996 H SAKIYAMA

17 ABR 1996 H SAKIYAMA

30 ABR 1996 Renovado H

07 MAI 1996 RENOVADO

21 MAI 1996 CC GIM TONTE FERREIRA

27 ABR 1999 GIM TONTE FERREIRA

31 JUL 2003

RETIROU EM

NOME DO LEITOR

26 SET 1902 Renovado e apresentacao