

# Mudanças no cenário internacional e a política de comércio exterior do Brasil

Lia Baker Valls Pereira<sup>1</sup>

## Resumo

As dificuldades das negociações comerciais no âmbito multilateral, os mega-acordos regionais, o fim do boom das commodities e a importância das cadeias globais/regionais de valor compõem o novo contexto do comércio internacional. O Brasil tem uma agenda limitada de acordos comerciais, está fora dos mega-acordos, tem pauta de exportações concentrada em commodities e apresenta indicadores de baixa participação nas cadeias regionais/globais de valor. O objetivo do artigo é analisar como o Brasil se posiciona nesse novo contexto, os principais desafios para a inserção competitiva do país e reflexões sobre as perspectivas para o comércio mundial do Rio de Janeiro, em especial, o Norte Fluminense.

**Palavras chave:** Política comercial brasileira; Mega-acordos regionais; Comércio exterior do estado do Rio de Janeiro

## Abstract

*The obstacles to advance multilateral trade negotiations, the proposal of regional mega-agreements, the end of the commodity boom and the importance of global / regional value chains make up the new context of international trade. Brazil has a limited agenda of trade agreements, is outside the mega-agreements, commodities dominate the export composition and has low participation in regional / global value chains. The aim of the article is to analyze how Brazil is positioned in this new context, the main challenges for the competitive insertion of the country and some reflections about the perspectives Rio de Janeiro external trade, especially the North region of the state.*

**Keywords:** Brazil trade policy; Mega-Regional Agreements; Rio de Janeiro Foreign Trade

## INTRODUÇÃO

O sistema multilateral do comércio está em crise. A perspectiva de término da Rodada Doha, iniciada em 2001 no âmbito da Organização Mundial do Comércio, é cada vez mais remota. Ao mesmo tempo continuam em andamento as negociações de acordos regionais. Destacam-se as iniciativas lideradas pelos Estados Unidos como o Acordo Transpacífico (TPP, *Trans-Pacific Partnership Agreement*) e o Acordo Transatlântico de Comércio e Investimento (TTIP, *Transatlantic Trade and Investment Partnership*).

No Brasil, a agenda de acordos comerciais caminha em marcha lenta. O principal acordo do país, o Mercosul, está fragilizado. Não se avançam novas negociações para a consolidação do processo de integração e não há mais consenso dos benefícios da união aduaneira para o país. A integração

---

1 Filiação: Faculdade de Ciências Econômicas/UERJ; Instituto Brasileiro de Economia/Fundação Getulio Vargas

sul-americana, outra prioridade da política externa brasileira, precisa lidar com as iniciativas de integração dos vizinhos como a Aliança do Pacífico<sup>2</sup>. Além disso, muitos países latinos, como os que compõem a Aliança do Pacífico possuem acordos com os Estados Unidos, União Europeia e a China (Chile, Costa Rica e Peru).

Ressalta-se que o tema dos acordos comerciais ganhou nova importância no cenário atual ao ser associado à formação das cadeias regionais e globais de valor. Participar dessas cadeias requer abertura de mercados e garantias para os investimentos diretos estrangeiros. Sob esse prisma, a não ampliação da agenda de acordos do Brasil e a não consolidação da integração latina, afasta o Brasil da participação nessas cadeias.

Soma-se a essas mudanças no cenário internacional, o papel da China no comércio exterior do Brasil. O país passou a ser o principal destino das exportações brasileiras, desde 2009, o que acen- tuou o processo de primarização da pauta de exportações brasileiras. O tema da competitividade dos produtos brasileiros é uma das prioridades da política industrial do país.

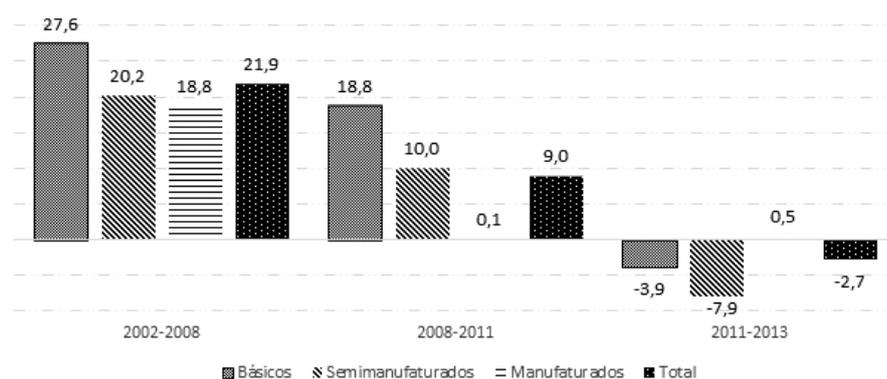
O quadro acima descrito sugere desafios e novas oportunidades para o comércio exterior do país. O objetivo do artigo é apresentar os principais pontos que ilustram esse novo quadro internacional e está organizado da seguinte forma. Além dessa introdução, a segunda seção mostra as principais características do comércio exterior brasileiro destacando o papel das exportações, a terceira seção analisa o tema dos acordos regionais e das cadeias globais de valor, sendo feitas algumas considera- ções sobre as mudanças no comércio exterior e os possíveis impactos/oportunidades para o Norte Fluminense e a quarta seção conclui o capítulo.

### FATOS ESTILIZADOS DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS<sup>3</sup>

A participação do Brasil nas exportações mundiais passou de 0,9% para 1,3% entre 2000 e 2013, mas a participação das manufaturas ficou estável em 0,7%. Nessa seção são destacados os principais resul- tados que ajudam a explicar o papel do Brasil nas exportações mundiais.

As exportações brasileiras cresceram lideradas pelos produtos básicos entre 2002-2008. Ao longo desse período, o crescimento médio anual das exportações de manufaturas foi menor que o dos pro- dutos básicos, semimanufaturas e do total exportado (Gráfico 1).

**Gráfico 1:** Crescimento médio anual das exportações: 2002–2013; valores em percentagem (%)



Fonte: Balança Comercial (2014)

No período de 2011/2013, quando o preço das commodities interrompeu a sua trajetória ascendente, as manufaturas registraram variação média anual positiva, mas modesta (0,5%). Essa evolução levou

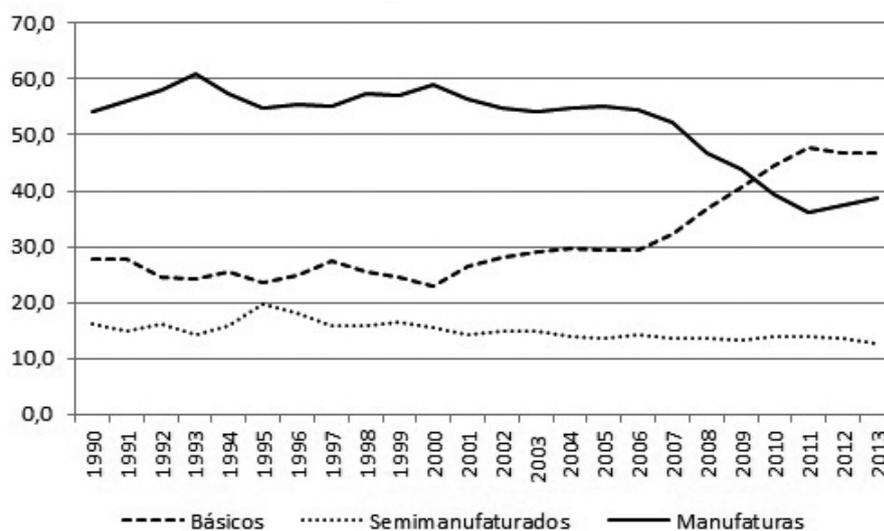
<sup>2</sup> Acordo comercial que reúne Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Peru e Venezuela.

<sup>3</sup> Parte dessa seção reproduz Pereira (2014)

à primarização da pauta ilustrada pelo aumento da participação de produtos básicos nas exportações totais de 29% para 47% e da queda das manufaturas de 55% para 38% entre 2002 e 2013 (Gráfico 2).

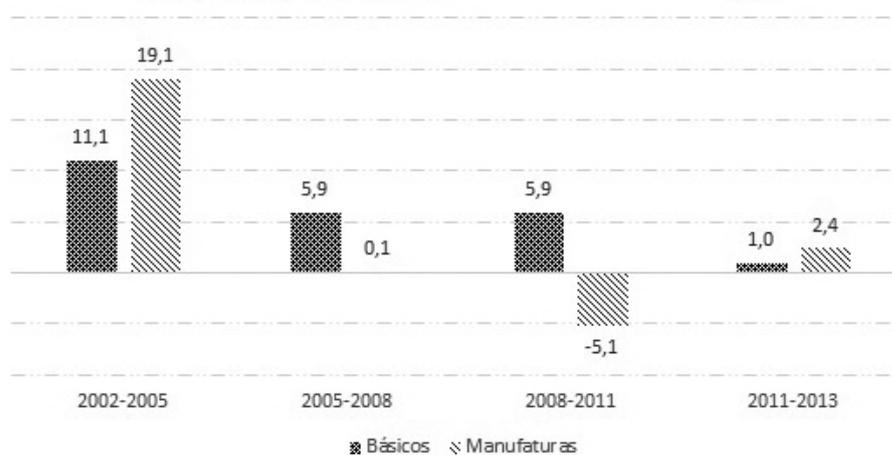
No entanto, quando se desagrega os anos de 2002/2008 em dois períodos, as manufaturas registram um desempenho próximo ao dos produtos básicos nos anos de 2002/2005. Nesse período, o crescimento médio anual das manufaturas foi de 26% e dos básicos de 27%. Nos anos de 2005/2008, porém, os básicos lideram o crescimento, com variação média anual de 28%, enquanto para as manufaturas o aumento referido foi de 12%. Esse resultado coincide com o melhor desempenho do volume exportado de manufaturas em relação ao dos produtos básicos entre 2002/2005 (Gráfico 3) e depois a situação se inverte. Observa-se, entretanto, que não foi apenas a crise de 2008 que reduziu o volume exportado das manufaturas (queda de 5,1%, média anual entre 2008/2011), pois no período anterior o crescimento foi de apenas 0,1%.

**Gráfico 2:** Participação (%) no total das exportações: por fator agregado



Fonte: Balança Comercial (2014)

**Gráfico 3:** Crescimento médio anual do volume das exportações de básicos e manufaturas: valores em percentagem (%)

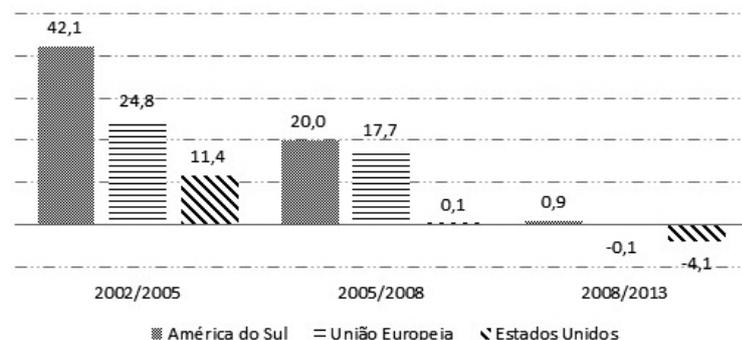


Fonte: Balança Comercial (2014)

É possível identificar alguma mudança no destino das exportações de manufaturas que expliquem o menor crescimento após 2005? Em 2002, os Estados Unidos absorviam 35% das exportações de manufaturas brasileiras, a América do Sul, 20% e a União Europeia, 17%, um total de 72%. No ano de 2005, o total caiu para 70%, sendo registrada queda para 25% da participação dos Estados Unidos, aumento para 29% na América do Sul e a participação da União Europeia não mudou. A tendência de queda se acentuou nos Estados Unidos que registrou um percentual de 14% em 2013 e na América do Sul a participação continuou em alta e chegou a 37%. A partir de 2007, a participação da União Europeia ultrapassou a dos Estados Unidos e alcançou 19% (2013). Em 2013, os três mercados explicaram 69% das exportações de manufaturas do Brasil.

A principal mudança foi, portanto, a queda de participação dos Estados Unidos associada ao menor dinamismo do crescimento das exportações de manufaturas brasileiras para esse mercado comparado com os outros dois (Gráfico 4). Exceto o período de 2002/2005, o crescimento médio anual ficou próximo de zero (2005/2008) ou foi negativo (2008/2013). Nota-se que a queda para os Estados Unidos foi compensada pelas vendas para a América do Sul e a União Europeia, pois entre 2002 e 2013, a diferença no total da participação dos três mercados foi de três pontos percentuais.

**Gráfico 4:** Crescimento médio anual das exportações de manufaturas: América do Sul; União Europeia e Estados Unidos: valor em percentagem (%)



Fonte: Balanças Comerciais (2014)

Outro ponto a destacar é o aumento da concentração das exportações associado à primarização da pauta (Gráfico 5).<sup>4</sup> No ano de 2011, quando os preços das *commodities* atingiram o seu pico, os dez principais produtos da pauta explicavam 50% do total exportado e, em 2013, 48%.<sup>5</sup> No entanto, se analisarmos separadamente as manufaturas podemos observar que nesse caso o índice Herfindhal-Hirschmann (HH) se manteve estável. Como a participação das manufaturas nas exportações totais caiu, isso pode significar que mantivemos a mesma diversificação nas exportações de manufaturas, mas não incrementamos a participação nos mercados mundiais.

A primarização da pauta, porém trouxe um impacto positivo que foi o aumento nos termos de troca (preços das exportações/preço das importações), entre 2002/2011 (Gráfico 6). A elevação dos preços das *commodities* puxada pela demanda chinesa, em especial entre 2009/2011, permitiu que a economia brasileira fosse menos afetada pela crise mundial de 2008 do que em episódios anteriores de choques externos.

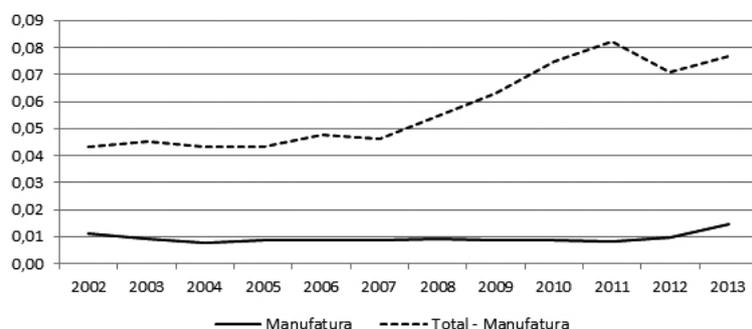
Ao mesmo tempo, a dependência dos preços das *commodities* tornou a economia mais vulnerável. A partir de 2012, quando os preços das *commodities* começaram a declinar, a balança comercial do

<sup>4</sup> O índice de concentração utilizado foi o de Herfindhal-Hirschmann que é a participação de cada produto no total exportado elevado à potência dois. O índice foi normalizado para ficar entre zero e um e calculado a partir da NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) a oito dígitos.

<sup>5</sup> O minério de ferro é o principal produto de exportação (16% do total exportado em 2011 e 13% em 2013), seguido do petróleo em 2011 (8,5%) ou da soja em 2013 (9,5%).

Brasil começou a reduzir os seus superávits de forma mais acentuada. O saldo passou de superávits acima de US\$ 10 bilhões para um superávit de US\$ 2,4 bilhões, em 2013 (Gráfico 7)<sup>6</sup>.

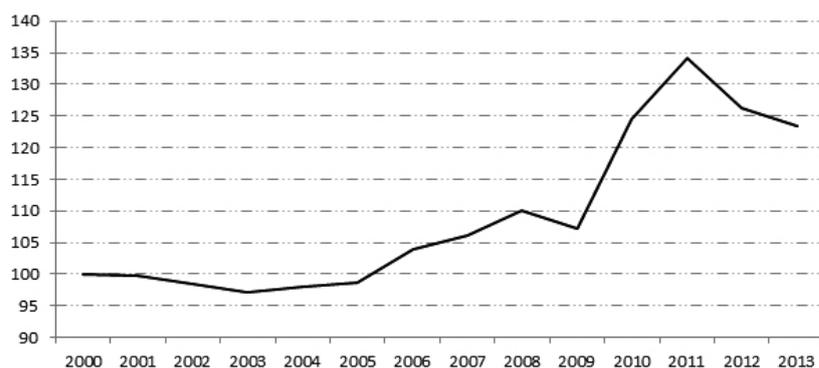
**Gráfico 5:** Índice de concentração das exportações (IHH)



Elaboração própria

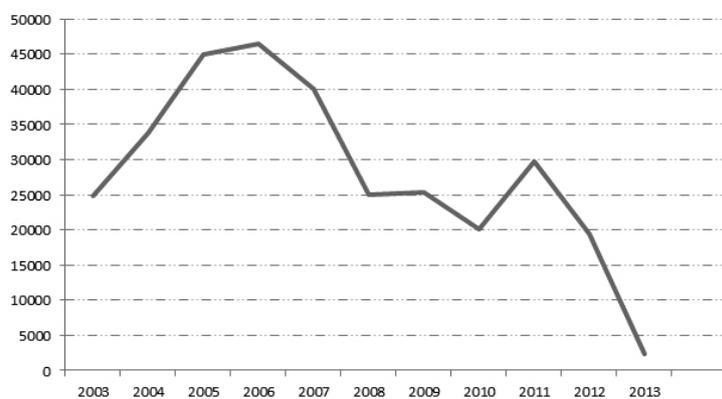
Fonte: Sistema Alice (2014)

**Gráfico 6:** Termos de troca: Brasil



Fonte: Indicadores Funcex (2014). Base fixa 2000

**Gráfico 7:** Saldo da balança comercial em us\$ milhões



Fonte: Balanças Comerciais (2014)

6 A queda no preço das commodities é acentuada em 2014 e a balança comercial registra o seu primeiro déficit desde 2001.

Observa-se, porém, que o tema da vulnerabilidade externa associada aos preços das commodities não se traduz na sugestão que as exportações desses produtos não devam ser incentivadas. O Brasil tem vantagens comparativas em recursos naturais que o colocam numa posição especial, num mundo em que o tema do esgotamento desses recursos faz parte da agenda global. Logo, a principal questão é como garantir que essas vantagens sejam traduzidas em oportunidades para maior agregação de valor.

## OS ACORDOS COMERCIAIS E AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR<sup>7</sup>

O aumento dos acordos comerciais negociados bilateralmente e/ou regionalmente é interpretada como uma “nova onda de regionalismo” segundo diversos autores (OMC, 2011). As motivações são diversas: políticas domésticas em direção a uma maior abertura comercial; receio de perder mercados; impasses nas negociações multilaterais de comércio (Rodada de Doha); e, a importância das cadeias produtivas globais. Aqui destacamos o tema dos acordos comerciais e as cadeias globais de valor.

### As cadeias globais de valor

Baldwin (2012) considera que no final dos anos 90 foi iniciada uma nova forma de globalização. Essa globalização incorpora não só a fragmentação dos processos de produção, mas também das tarefas (serviços). Os investimentos em cadeias produtivas com esse nível de fragmentação exige um ambiente jurídico com regras claras e estáveis que assegurem às empresas a integração de todas as etapas de produção e dos serviços associadas ao seu negócio sem possibilidades de “quebras”. A negociação de eliminação de tarifas de importações de bens intermediários, facilitação de comércio em termos de expedientes burocráticos, redução/eliminação de tributos sobre serviços comercializáveis e instituição de mecanismos de solução de controvérsias entre o setor privado e governo são desejáveis. Na formação das cadeias globais e/ou regionais, o núcleo das negociações são regras que facilitem o comércio de bens e serviços, além de garantias ao investidor.

A globalização tradicional é identificada, portanto, com a internacionalização dos mercados (vendas de produtos) enquanto a nova globalização desmembra o processo produtivo e fragmenta tarefas. A primeira forma de globalização é compatível com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e admite, por exemplo, a concepção de tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento (PEDS). Nesse contexto, países desenvolvidos podem conceder acesso preferencial aos produtos oriundos dos PEDS sem que essa medida atrapalhe o processo de globalização.

Na “nova globalização” as concessões especiais estão descartadas, pois a uniformidade de regras é essencial para a integração produtiva. A fragmentação da produção e sua dispersão geográfica tem que considerar dois fatores. De um lado os ganhos obtidos com essa fragmentação ao localizar tarefas em territórios que minimizem os custos. Por outro lado, a eficiência desse processo requer coordenação global de tarefas. Logo, uniformidade de regras é essencial para que os custos de coordenação não aumentem.

Observa-se que os dois fatores antes mencionados também chamam atenção de outro aspecto. As CGV não são aplicáveis a todos os segmentos produtivos. É preciso avaliar os ganhos da fragmentação com os custos da coordenação. Assim as CGV podem funcionar para alguns setores como o automotivo, mas não para outros como o setor químico. Além disso, as cadeias tendem a serem mais de caráter regional.

Segundo estudo da OMC (2011), as CGV correspondem a um fenômeno de consolidação de cadeias produtivas regionais lideradas pelos Estados Unidos, Alemanha e Japão, com crescente participação da China. Não seria, portanto, um tema totalmente novo. Uma ressalva, porém, deve ser feita em relação a essa observação. Embora seja correto afirmar que as CGV são constituídas primordialmente pelos arranjos regionais, a redução nos custos de transporte e comunicações e a divisão entre criação do conhecimento e fabricação do produto permitiu o surgimento de cadeias Norte/Sul. Um exemplo foi a instalação da fábrica de *chips* da Intel na Costa Rica.

---

7 Para uma análise mais detalhada ver Pereira (2013)

A novidade das CGV, portanto, é que permitiria a inclusão de países com menor grau de desenvolvimento em cadeias globais de valor de alto conteúdo tecnológico. Os países tornam-se exportadores de manufaturas sem terem que passar por todas as etapas de um processo de industrialização. Essa visão otimista, no entanto, deixa de considerar que a facilidade de mobilidade do capital também significa que poderá mudar de lugar caso sejam identificadas novas vantagens locacionais<sup>8</sup>.

Logo, a participação nas CGV ou nas cadeias regionais não eliminou uma questão essencial. O país precisa assegurar endogenamente os seus fatores de competitividade, sendo o principal a capacidade de adaptar e criar produtos/serviços/tecnologia. A principal fonte e competitividade não é o baixo custo da mão e de obra, mas a sua produtividade associada a sua qualificação e educação.

## A nova onda de regionalismo

O sistema multilateral da Organização Mundial do Comércio (OMC) com 161 países membros (abril 2015) encontra dificuldades para negociar regras que atendam os requisitos das cadeias produtivas globais/regionais. Na Rodada do Uruguai, os resultados modestos na área de serviços, os compromissos gerais no campo de investimentos e o caráter vago das punições que obrigam o cumprimento dos direitos de propriedade intelectual mostram os entraves para essa negociação.

É nesse contexto que se insere o *Acordo de Associação Transpacífico (TPP)* e o *Acordo Transatlântico*. O primeiro foi lançado em novembro de 2011 e agrega Austrália, Brunei Darussalam, Chile, Malásia, Nova Zelândia, Peru, Cingapura, Vietnã, Estados Unidos e o Japão, a partir de julho de 2013. A agenda de negociações é ampla e cobre temas tradicionais de acesso a mercados e os temas dos acordos de nova geração (investimentos, propriedade intelectual, trabalho, meio ambiente, compras de governo, entre outros). O acordo tem sido interpretado como a resposta dos Estados Unidos à influência chinesa nas cadeias produtivas da Ásia. O término das negociações era previsto para 2013, mas os impasses surgidos durante as negociações tornam a data final do acordo incerta.

Em março de 2013, os Estados Unidos e a União Europeia anunciaram que iriam abrir negociações para um Acordo Transatlântico sobre Comércio e Investimento. É prematuro avaliar a possibilidade de sucesso dessa negociação. Em 1995, os países membros da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) iniciaram negociações para um acordo de investimentos. No ano de 1998, a França retirou o seu apoio das negociações, o que foi seguido por outros países. Esse episódio demonstra que o consenso para marcos regulatórios que são do interesse das duas maiores economias ocidentais nem sempre é alcançado.

Em novembro de 2012 foi lançado o Acordo Regional de Cooperação Econômica (*RCEP Regional Comprehensive Economic Partnership*). O objetivo é conciliar as duas áreas de cooperação e acordos na Ásia e Oceania. Uma se refere aos acordos bilaterais dos países da ASEAN com a China, Japão e Coreia do Sul e outro é o Acordo de Cooperação Econômica entre a Austrália, Nova Zelândia e Índia (Wignaraja, 2013).<sup>9</sup> Da mesma forma que as propostas capitaneadas pelos Estados Unidos, a proposta é ambiciosa em termos de cobertura de temas.

A questão de harmonização de regras domésticas que facilitem processos de globalização produtiva não é novidade na agenda multilateral, assim como a saída via acordos bilaterais/regionais para superar impasses na arena multilateral. A perspectiva de um acordo TPP e do acordo Transatlântico se bem sucedidos limitarão a margem de liberdade para negociações sobre marcos regulatórios na OMC. Um consenso sobre padrões regulatórios entre os Estados Unidos e a União Europeia junto com seus parceiros de acordos iria superar a presença da China e os elos de sua cadeia produtiva na Ásia. No entanto, o que há de novo na atual discussão é a presença da China. Iniciativas como o RCEP sugerem que a formação de um consenso sobre marcos regulatórios não devem marginalizar a China para que se evitem tensões comerciais. Em adição, é preciso assegurar negociações que permitam consolidar um consenso sobre que marco multilateral é desejável. Nesse caso, como sugerem Lester (2012), uma agenda menos ambiciosa da OMC torna essa tarefa mais factível.

<sup>8</sup> O caso de Costa Rica é um exemplo com a saída da Intel para a Ásia.

<sup>9</sup> ASEAN é um acordo comercial e de cooperação econômica. Fazem parte: Brunei Darussalam; Camboja; Indonésia; Laos; Malásia; Mianmar; Filipinas; Cingapura; Tailândia; e, Vietnã.

## O novo regionalismo e a agenda brasileira

O debate sobre os novos acordos e as CGV é distinto analiticamente. No primeiro caso, a principal questão se refere aos possíveis efeitos sobre o comércio exterior brasileiro e a conveniência ou não do governo brasileiro procurar avançar a sua agenda de negociações com os Estados Unidos e a União Europeia.

As negociações dos mega-acordos (TPP e o Transatlântico) ainda estão em andamento. O maior risco para o Brasil se refere às negociações entre os Estados Unidos e a União Europeia caso cheguem a um consenso quanto aos mercados agropecuários. O mercado europeu é importante para as exportações brasileiras agrícolas e os Estados Unidos é um dos nossos concorrentes. O debate é sobre possíveis perdas de mercado e a possibilidade do Brasil ficar fora de acordos sobre regras e normas de mercado. Num cenário de um acordo entre os Estados Unidos e a União Europeia, as regras acordadas pelos dois passarão a dominar os mercados agropecuários.

Outra questão se refere ao tema da CGV como motivação para se realizar acordos. A estratégia da política industrial no Brasil é do adensamento das cadeias produtivas locais, a partir da exigência de conteúdo local nos investimentos (Cebri, 2012).<sup>10</sup> Embora seja uma prática conflitante com as regras de investimento da OMC é utilizada por vários países. No caso brasileiro, a crítica é a generalização do uso desse instrumento. Além disso, conforme ressaltado por Araujo Jr. (2013), as elevadas tarifas de importações incidentes sobre bens intermediários onera o produto final e retira competitividade dos produtos brasileiros.

As duas questões antes citadas (conteúdo local e elevadas tarifas) não requerem a realização de acordos comerciais da nova geração nem obrigam uma reflexão sobre em que cadeias globais as indústrias brasileiras podem se inserir. O tema, nesse caso, é a demanda por uma nova rodada de liberalização comercial no país, além de uma reformulação da política de conteúdo local.

Guimarães (2012) analisa que a política de conteúdo local pode ter duas motivações. Uma de caráter macroeconômico com o objetivo de economizar divisas e, portanto, seria de curto prazo (temporária) e atingiria o maior número possível de setores. A segunda associada à política industrial com objetivos de longo prazo visando a diversificação da estrutura produtiva e desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia e de elevado potencial de crescimento. Nesse caso, a política é por definição seletiva. Além disso, deve ser considerado o potencial da oferta doméstica e se a exigência de conteúdo local poderá prejudicar outros objetivos da política industrial. Por exemplo, a exigência onera o custo de produção de outros segmentos da indústria que estão entre as prioridades da política de desenvolvimento.

A política de conteúdo local não precisa ser vista como inconsistente com a possibilidade de acordos e ou formação de cadeias regionais. Segundo Guimarães (2012), a política pode ser desenhada para atrair investimentos estimulando projetos em parceria com os fornecedores locais visando absorção de tecnologia.

Como já antes mencionado, o tema das CGV e os novos acordos não descarta os dilemas quanto às estratégias da agenda de acordos comerciais e políticas industriais.

Outros acordos, porém, como a Aliança do Pacífico, trazem indagações sobre o projeto da integração sul-americana e o papel do Brasil. A Aliança do Pacífico reúne o Chile, Colômbia, Peru e México. Esse tema ganha especial relevância em um momento em que a consolidação da união aduaneira do Mercosul parece ser uma meta cada vez mais distante. A plena união aduaneira do Mercosul deveria entrar em vigor no ano de 2006. Desde 1999, porém, exceções aos compromissos acordados para a conformação da união foram sendo postergados. Em adição foram criadas novas exceções ao livre comércio intrarregional e à tarifa externa comum, que tornam incerto o futuro da união. Além disso, tem ganhado destaque o debate sobre a importância do Mercosul para o Brasil (Pereira, 2014).

A principal indagação, porém, vinculada ao debate sobre o novo regionalismo se refere ao tema das cadeias produtivas regionais e o formato dos acordos negociados pelo Brasil. Durante o debate sobre a constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), entre 1994/2001, era amplamente discutido a criação de um padrão Mercosul para ser contraposto ao padrão NAFTA *North American Free Trade Agreement*. A credibilidade do Mercosul como bloco coeso supunha a criação

---

<sup>10</sup> Exigência de conteúdo local significa o uso de componentes produzidos no mercado doméstico na fabricação de algum produto e/ou exploração de recursos (caso do petróleo).

de normas, assim como no NAFTA, sobre temas como compras governamentais, serviços, propriedade intelectual, entre outros. Esse ímpeto, porém, foi interrompido com a crise argentina, que levou à estagnação das negociações do Mercosul, entre 1999/2000 e 2002. Depois, os impasses nas negociações da ALCA, a partir de 2003 levaram ao término das negociações da ALCA em 2005, retirando o estímulo ALCA para a agenda Mercosul.

Consequentemente, as negociações sobre marcos regulatórios de investimentos, serviços, compras governamentais e outras questões, que estão presentes nos acordos de livre comércio da nova geração, estão ausentes ou mostram um baixo grau de compromisso no Mercosul. Da mesma forma, os acordos assinados pelo Mercosul com os países sul-americanos na década de 1990 (Chile e Bolívia) e depois, os acordos com a Colômbia, Equador, Peru e Venezuela Peru, em 2004/05 se restringiram ao comércio de mercadorias.

Segundo Baumann (2010), a complementariedade produtiva é que permite a consolidação de uma integração de fato na região asiática, o que não ocorre na América do Sul. Nesse caso, a realização de acordos que promovem uma integração mais profunda cria um ambiente propício para a formação de cadeias produtivas regionais que consolidam o projeto de integração. O Brasil não é a China ou o Japão que possa isoladamente assegurar os investimentos para a formação das cadeias produtivas. Nesse caso, seria o ambiente favorável com regras acordadas pelos países sul-americanos que atrairia os investimentos voltados para projetos regionais. Esse objetivo parece distante no momento.

O anúncio de amplos acordos regionais como o TPP, o Acordo Transatlântico e a Aliança do Pacífico ensejaram o debate sobre o isolamento do Brasil em relação à nova onda do regionalismo associado à formação das cadeias produtivas globais e regionais. Observa-se, porém, que as iniciativas como TPP e o Acordo Transatlântico estão associados a movimentos liderados pelos Estados Unidos para conformação de regras que atendam os interesses de expansão das suas empresas multinacionais, além de procurarem criar um marco que poderá eventualmente ser multilateralizado e, dessa forma, disciplinar as políticas comerciais e industriais da China, em especial. Logo, a primeira questão que se coloca para o Brasil é se deseja introduzir mudanças nas diretrizes das suas políticas domésticas que sejam favoráveis a um possível adensamento da participação do país nas cadeias globais, independente da realização de acordos.

Em suma, novos desafios foram trazidos pelas mudanças no comércio mundial, mas antes de tudo é preciso definir como a política de comércio exterior é definida a partir dos objetivos do plano de desenvolvimento do país.

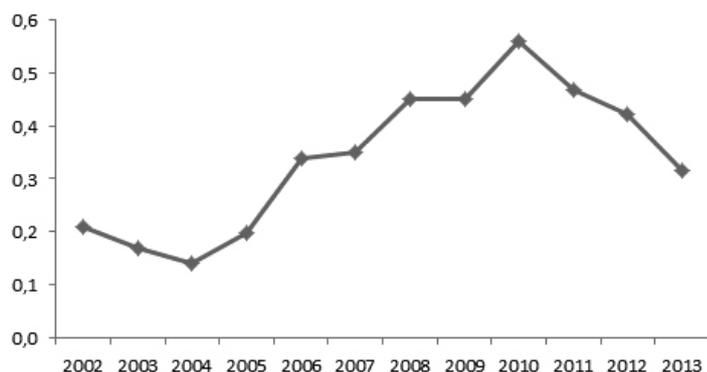
## **O contexto internacional e Norte Fluminense**

A política externa e a agenda de acordos comerciais é constitucionalmente prerrogativa da União. No entanto, os impactos econômicos dos acordos, da composição da pauta de comércio exterior e as transformações da economia mundial têm consequências distintas no território do país. Um exemplo ilustra essa afirmação. Para se contrapor ao Mercosul, um acordo que era entendido como promotor de sinergias no eixo São Paulo–Buenos Aires, circulou em meados da década de 1990, a proposta do acordo Merconorte que beneficiaria os Estados do Norte do Brasil (Pereira, 1997).

O Estado do Rio de Janeiro passou do nono colocado na classificação dos estados exportadores do Brasil com participação de 3,3% nas exportações totais do país no ano 2000 para o terceiro colocado, desde 2008. Em 2013, a participação do estado nas exportações brasileiras foi de 8,8%, após ter atingido 12% em 2012. A dependência das vendas de petróleo, que explicam cerca de 60% a 70% do total das exportações fluminenses, é responsável pela melhora da classificação do estado.

A maior dependência do Estado em relação às exportações do petróleo é ilustrada pelo índice geral de concentração HH (ver nota de rodapé 2). O índice cresceu quase 300% entre 2004 e 2010 (Gráfico 8). Depois caiu associado à queda nas exportações de petróleo, em especial no ano de 2013, sendo que deverá voltar a crescer com o aumento da produção no país. O Gráfico 9 mostra que o índice de concentração calculado exclusive petróleo manteve-se relativamente estável e cresceu após 2010. O pico de 2004 é explicado por uma venda de embarcações que representou 18% dos produtos, exceto petróleo e o crescimento a partir de 2010 está associado a vendas de plataformas de petróleo.

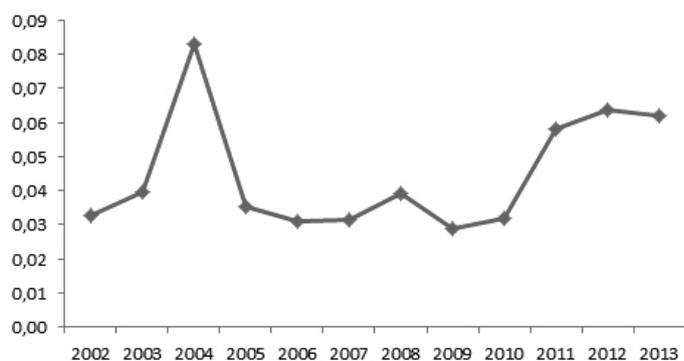
Gráfico 8: IHH Rio de Janeiro – Total



Elaboração própria

Fonte: Sistema Alice

Gráfico 9: IHH Rio de Janeiro – Sem petróleo



Elaboração própria

Fonte: Sistema Alice

Do lado das importações, o Rio de Janeiro ocupa o segundo lugar na lista dos principais importadores por Estados da União na série analisada desde 2000.

Observa-se que a importância do comércio exterior para a economia fluminense está fortemente associada ao Norte Fluminense. A exploração do petróleo a partir da Bacia de Campos transformou os municípios da região. A construção do Porto de Açu inseriu a região nas rotas do comércio exterior brasileiro. A Tabela 1 mostra a classificação dos municípios do Norte Fluminense no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil na pauta de exportações e de importações. A economia do petróleo explica principalmente os resultados de Macaé e Campos e, o Porto do Açu o de São João da Barra.

Como o novo contexto internacional pode impactar na região? O primeiro impacto, não explorado nesse texto, se refere à economia do petróleo. Variações no preço do produto, possíveis impactos da exploração do óleo de xisto nos Estados Unidos e formas alternativas de energia poderão diminuir a renda da região. Todas essas questões suscitam um tema que não é novo: a importância da diversificação da produção para países/regiões dependentes de commodities não renováveis.

O segundo impacto, que não exclui o primeiro, se refere ao tema das cadeias produtivas. No caso do petróleo, a conciliação das exigências de conteúdo local com a criação de oportunidades para que o país se especialize no fornecimento de elos da cadeia. No caso do Porto de Açu, a relação do porto como promotor de novas atividades leva também ao tema das cadeias e da importância da logística no comércio exterior.

No caso do petróleo, o debate se insere como já mencionado, nas diretrizes da política indus-

trial em relação ao setor. Como irá se garantir o maior efeito multiplicador sobre a renda da região e do país? Exigências de conteúdo local generalizadas podem comprometer as metas de produção e não assegurarem a criação e empresas fornecedoras competitivas no mercado internacional (Guimarães, 2012). Ao mesmo tempo, é importante garantir um lugar nas cadeias produtivas que não se restrinja a primeira etapa, como fornecedor do recurso fóssil não renovável. No caso do Porto de Açu, como já mencionado, é preciso estimular a entrada de firmas que agreguem valor aos produtos exportados e importados, além de promover atividades que tornem o porto, um novo polo de desenvolvimento para a região.

**Tabela 1:** Classificação dos municípios do Norte Fluminense no comércio exterior do Estado do Rio de Janeiro e no Brasil: Ano 2013

Classificação das Exportações		
Município	Estado Rio de Janeiro	Brasil
Macaé	3	10
Campos	11	173
São João da Barra	22	874
São Francisco de Itabapoana	34	1487
Quissamã	48	1743
São Fidélis	64	2207
Conceição de Macabu	70	2240

Classificação das Importações		
Município	Estado do Rio de Janeiro	Brasil
Macaé	6	59
São João da Barra	15	180
Campos	20	260
Conceição de Macabu	58	1336
São Fidélis	64	1597
São Francisco de Itabapoana	70	1980
Quissamã	71	2327

Fonte: Balanças Comerciais (2014)

A mera realização de acordos comerciais não irá garantir resultados positivos para o Norte Fluminense. É preciso que as políticas públicas da região criem um ambiente favorável à geração de externalidades positivas de forma que os empreendimentos associados à inserção internacional do país se traduzam em ganhos para a região.

As diretrizes das políticas industriais e de comércio exterior estão sob a égide do governo federal, como as regras para a cadeia produtiva do petróleo e a exploração dos portos pela iniciativa privada. No entanto, as políticas ao nível estadual e municipal poderão criar ambientes favoráveis para que a região se beneficie das atividades voltadas para o comércio exterior. Nesse caso, o tema das cadeias produtivas reforça a importância dos investimentos em capital humano.

Uma das novidades da literatura sobre as cadeias de valor está na fragmentação dos elos da produção não apenas na etapa de produtos, mas também de serviços. Uma parte dos serviços se refere à criação de projetos, pesquisa e desenvolvimento e outra aos serviços de apoio à produção e logística. É em relação a essa segunda fase dos serviços que políticas públicas locais podem atuar. Investimentos em educação do ensino básico ao superior permitem que a população economicamente ativa esteja preparada para se qualificar aos serviços requeridos pelas cadeias produtivas. Esses englobam desde serviços de lazer, alimentação até serviços de maior valor adicionado, como consultorias técnicas, contábeis e legais, por exemplo.

## CONCLUSÕES

O comércio mundial passou por importantes mudanças no final da primeira década do século XXI. A entrada da China na OMC, em 2011, alavancou a participação do país nos fluxos de comércio e o país se tornou o principal exportador mundial e o segundo nas importações. Os impasses das negociações no âmbito da OMC (Rodada Doha) levaram a uma nova onda de acordos comerciais. Iniciativas como os acordos liderados pelos Estados Unidos na região asiática e com a União Europeia indicam, porém, que não se trata apenas de resolver questões de acesso a mercados. O foco das negociações estaria na criação de regras que facilitem o desenvolvimento das cadeias globais de valor (CGV) e podem ser entendidas como respostas ao avanço da China no processo de criação das suas cadeias produtivas na Ásia. Além disso, o acordo Estados Unidos-União Europeia pode ser interpretado como uma forma de criar um novo marco regulatório que sirva de base para o debate sobre as transformações do sistema multilateral de comércio.

O texto argumentou que não se deve subordinar a motivação dos acordos comerciais à participação nas CGV, uma questão presente no debate sobre as diretrizes da política de comércio exterior do Brasil. Observa-se que o tema ganhou importância à medida que aumentou a primarização da pauta de exportações do Brasil. Seria preciso garantir acesso aos mercados dos países desenvolvidos e participar de cadeias para impulsionar as exportações de manufaturas.

A tarifa de importação incidente sobre manufaturas é baixa nos mercados estadunidense e europeu. A média simples da tarifa aplicada em 2012 era de 3,2% (Estados Unidos) e 4,2% (União Europeia). As CGV não se aplicam a todos os setores e não elimina a questão crucial: a participação nos elos da cadeia que assegurem maior valor adicionado para o país. Os temas da agenda da competitividade e aumento da produtividade continuam como prioritários para que se assegure a expansão das manufaturas brasileiras no mercado mundial. Além disso, o problema não é o fato de sermos exportadores de commodities. Os Estados Unidos, por exemplo, é o maior exportador agrícola mundial. O foco da questão é como diversificar a pauta em direção a produtos com maior valor adicionado. Como a oferta de exportações reflete as vantagens comparativas da estrutura produtiva do país, voltamos à questão dos condicionantes da produtividade.

O Norte Fluminense é uma região que reflete, em parte, as questões do comércio exterior do Brasil. A produção de petróleo e, ainda em fase de expansão o Porto do Açu, colocam a região como um dos polos do comércio exterior do Brasil. Como assegurar que essas iniciativas tragam benefícios para a região e criem fontes endógenas de crescimento? O tema das cadeias produtivas se impõe pela conexão das atividades da região inseridas na economia mundial.

O ganho para a região do Norte Fluminense, seja pela atração de fornecedores para a indústria de petróleo ou de empresas para o Porto de Açu, só se materializa se as rendas geradas forem em parte apropriadas pela população local. O texto destacou que o investimento em educação e o fomento a centros de pesquisa são essenciais para que a região se posicione em etapas de agregação de maior valor adicionado seja na cadeia do petróleo ou de logística. Não é suficiente assegurar vantagens fiscais para a construção de infraestrutura e atração do investimento, é preciso simultaneamente garantir que a população local participe dos empreendimentos e que se diversifique a oferta de serviços e produtos na região.

### Considerações Adicionais

O preço de petróleo caiu de forma acentuada a partir de agosto de 2014, saindo de um patamar de US\$ 104 o barril para US\$ 56 em março de 2015 e US\$ 64 em maio de 2015. Analistas não esperam que o preço do petróleo registre aumentos expressivos que elevem o preço do barril acima de US\$ 100, no médio prazo, se forem mantidas as perspectivas de uma lenta recuperação da economia mundial. Além disso, questões associadas ao desempenho da Petrobrás levaram a um cenário de retração dos investimentos na região fluminense.

No médio prazo, os investimentos devem retornar e a exploração do petróleo continuará importante para a região. No entanto, os acontecimentos de final de 2014 e início de 2015 reforçam a importância da diversificação das atividades na região.

As vantagens comparativas no comércio mundial são dinâmicas e, logo, o desafio é assegurar condições para que a região do Norte Fluminense esteja preparada para responder a essas mudanças. A prioridade em investimentos na educação continua sendo a base para a melhora da produtividade na região.

Após o artigo ter sido escrito e revisto, o comércio mundial convive com novas incertezas a partir de 2016: a saída do Reino Unido da União Europeia; e, a eleição de um presidente dos Estados Unidos que anunciou ser contrário a realização dos mega-acordos regionais. As incertezas quanto ao rumo do comércio mundial se acentuaram, o que reforça a importância do Brasil ter uma estratégia clara quanto às diretrizes da sua política de comércio exterior.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO JR, José T. *Fragmentação da produção e competitividade internacional: o caso brasileiro*. Breves Cindes, n. 73, abr 2013.
- BALDWIN, Richard. *WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade*. CEPR Policy Insight, n. 64, dez 2012.
- BAUMANN, Renato. *Regional trade and growth in Asia and Latin America: the importance of productive complementarity*. Cepal, Brasília, LC/ BRS/R238, dez 2010.
- CEBRI. *Desenvolvimento da indústria doméstica em contexto de crise internacional: avaliando estratégias*. [www.cebri.org.br](http://www.cebri.org.br), acessado em 11/05/2015.
- GUIMARÃES, Eduardo. *Política de conteúdo local na cadeia do petróleo e gás: uma visão sobre a evolução do instrumento e a percepção das empresas investidoras e produtoras de bens*. Confederação Nacional da Indústria, mar. 2012.
- LESTER (2012)
- OMC. *The WTO and Preferential Trade Agreements*. [www.wto.org](http://www.wto.org), acessado em 11/05/2015.
- PEREIRA, Lia V. *O efeito China e as exportações brasileiras nos mercados da América do Sul, Estados Unidos e União Europeia*. In Bonelli, Regis. e Veloso, Fernando (orgs.). *Ensaio IBRE de Economia Brasileira II*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2014, pp 269–299.
- PEREIRA, Lia V. *A nova onda de regionalismo: uma reflexão sobre a agenda brasileira*. *Revista Mural Internacional*, ano IV, nº 1, pp 2–7, jan–jun 2013.
- PEREIRA (1997)

## Fonte de dados

- Balanças Comerciais (2014) em [www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)
- FUNCEX (2014) em [www.funcex.org.br](http://www.funcex.org.br)
- Sistema Alice em [www.aliceweb.mdic.gov.br](http://www.aliceweb.mdic.gov.br)