

A opção não regional: o Brasil e os blocos econômicos*

RENATO BAUMANN**

A experiência brasileira com promoção de exportações é reconhecidamente bem-sucedida, em termos do quanto foi alcançado na diversificação das vendas externas. Esse êxito foi obtido, contudo, através de privilégios concedidos ao setor exportador, um tipo de política que dificilmente poderá ser repetido. Novas formas de produção e administração do processo produtivo requerem novo padrão de participação nos mercados, tendo como contrapartida a formação de estruturas produtivas integradas e a intensificação de acordos regionais. No caso de um país como o Brasil, não é claro até que ponto um maior alinhamento com os novos blocos econômicos pode afetar a intensificação das relações regionais. Este trabalho contribui para esse debate, apresentando de forma sistematizada informações básicas sobre a evolução recente dos fluxos comerciais entre Brasil, América Latina e outras regiões.

1 - Introdução

A experiência brasileira com promoção de exportações é reconhecidamente bem-sucedida, se considerada sob a ótica do quanto foi alcançado na diversificação dos produtos vendidos no exterior, bem como na relativa constância da atividade exportadora ao longo do tempo.

A receita para se obterem tais resultados esteve fortemente baseada na opção política de se privilegiar o setor exportador e, dentro dele, algumas indústrias mais especificamente. Isso se traduziu numa estrutura diversificada de incentivos dos mais variados tipos, com a característica comum de seleção *a priori* dos segmentos a serem relativamente mais beneficiados.

Um número crescente de analistas desse processo tem questionado, nos últimos anos, a validade da continuação desta política. Mesmo se fosse possível desconsiderar as restrições orçamentárias que fizeram com que boa parte das transferências de recursos ao setor exportador fosse sendo gradualmente eliminada, caberia

* As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor e não refletem necessariamente a posição das instituições a que ele está vinculado. O trabalho não teria sido realizado sem a ajuda de Myriam Moris, da Cepal, no processamento dos dados. Agradeço igualmente a Sandra Lerda, por sugestões quanto ao cálculo dos índices do comércio intra-indústria, e a dois pareceristas anônimos de *PPE*, por recomendações parcialmente acatadas.

** Do IPEA e da UnB, atualmente na Cepal.

destacar o reconhecimento generalizado de que as condições de competição no mercado internacional têm mudado significativamente. Novas formas de produção e de administração do processo produtivo requerem novo padrão de participação, sobretudo nos mercados de produtos industrializados, que hoje formam a maior parte de nossas vendas ao exterior.

Essas novas formas de produção e competição têm como contrapartida a formação de estruturas produtivas integradas, que se refletem, em termos formais e institucionais, na consolidação de vínculos entre áreas geográficas próximas, constituindo o que se convencionou denominar de os novos blocos econômicos.

Ao mesmo tempo, a recente política externa do país voltou aparentemente a enfatizar as relações com os países industrializados, alterando a orientação anterior, que buscava intensificar os vínculos com outros países em desenvolvimento. Entendida em sentido lato, essa nova orientação teria, em princípio, conseqüências também para o próprio processo de integração com outros países da América Latina.

Por outro lado, as configurações feitas para um provável cenário de formação de blocos econômicos definem com mais nitidez os blocos onde se concentraria o dinamismo das trocas internacionais, ficando freqüentemente indefinida a situação — nesses cenários tentativos — de diversas áreas geográficas. Um exemplo disso é a posição pouco clara que caberia à América Latina.

Boa parte dos esforços de integração entre as economias latino-americanas foi tradicionalmente motivada por uma expectativa de encontrar, na complementação regional, o dinamismo e a estabilidade que faltavam nas relações com os demais países. Entretanto, a se concretizarem as previsões de consolidação dos referidos blocos econômicos, e em vista da fragilidade ainda existente no processo de integração regional, as opções que se colocam para um país como o Brasil seriam bastante distintas, se não antagônicas, entre um alinhamento com os blocos de economias desenvolvidas e o esforço de consolidação de um bloco alternativo regional: a liberalização comercial em termos multilaterais tem como contrapartida inevitável a redução das margens de preferência dos parceiros da região.

Neste trabalho procura-se contribuir para esse debate, apresentando de forma sistematizada algumas informações mais significativas sobre a evolução recente dos fluxos comerciais entre o Brasil e as outras regiões, ou o que designaríamos de opção não regional. Seguindo a linha básica da literatura sobre esse tema, a cada conjunto de países, tratado separadamente, denominamos de bloco econômico. Este procedimento pode reconhecidamente dar margem a interpretações equivocadas: a noção intuitiva de um bloco pressupõe proximidade geográfica e uniformidade de políticas, ao menos quanto ao fluxo de comércio com os outros países. Não apenas isso não se verifica nos casos considerados; os fatores de aproximação entre as diversas economias freqüentemente diferem, em cada caso. Neste sentido, o termo "bloco" é claramente inadequado. A insistência na sua utilização deve-se ao fato de a análise ser feita em referência à literatura específica sobre o tema (bem como à falta de alternativa mais adequada).

2 - Apresentação do problema

O final da década de 80 testemunhou raro consenso entre diversos agentes da sociedade brasileira. Empresários, autoridades de governo e acadêmicos de diversas correntes passaram a reconhecer como desejáveis mudanças na orientação da política comercial externa do país, admitindo que o grau de abertura da economia observado nos últimos anos é insuficiente para garantir a competitividade internacional da produção a médio prazo, bem como parece haver comprometido em parte as tentativas de estabilização da economia. As discussões parecem centrar-se mais no ritmo e na intensidade do processo de abertura do que no questionamento de sua validade.

Segue-se daí a necessidade de prosseguir o processo iniciado com as reformas tarifárias de 1988 e 1989, ampliando o acesso a importações. Ao mesmo tempo, as restrições orçamentárias e o reconhecimento de um casuísmo às vezes excessivo na promoção de exportações recomendam modificações nos incentivos, igualmente na direção de maior flexibilidade.

Neste trabalho, procuramos explorar um tema que parece preceder as demais questões na definição da agenda externa, uma vez que a trajetória recente e o tipo dos fluxos de comércio determinam as perspectivas comerciais futuras e, conseqüentemente, as políticas a serem adotadas.

A análise tem como base a literatura sobre comércio internacional e rendimentos não constantes de escala [Krugman (1980), Rauch (1989) e Chesnais (1990)] e as indicações de que a consolidação de acordos de formação de áreas de livre comércio está em boa parte vinculada à busca de maior competitividade da produção através da redefinição das especializações nacionais no processo produtivo de cada indústria.

A questão pode ser resumida da seguinte maneira: as vantagens comparativas baseadas nos custos relativos de fatores perdem sentido quando o progresso técnico permite que países concorrentes superem diferenças nos custos de produção. As mudanças recentes em paradigmas tecnológicos têm como conseqüência também modificações no processo de transferência internacional de tecnologia. As estruturas de mercado tornaram-se mais integradas e demandam um tipo distinto de ação governamental que possibilite o domínio das técnicas produtivas, que, por sua vez, são modificadas a um ritmo sem precedentes. Novos enfoques administrativos ao nível das plantas produtivas, com flexibilidade no desenho de novas linhas de produção, entre outras características, têm dado origem a mercados competitivos, sobretudo nos setores considerados de tecnologia de ponta.

As estruturas oligopolistas a nível internacional são, portanto, resultado tanto da internacionalização da produção — necessária, por exemplo, para compensar os gastos com pesquisa e desenvolvimento de novos produtos — quanto da concentração dos recursos financeiros, que reflete as preferências geográficas dos agentes investidores.

Desse contexto deriva a demanda por políticas industriais (e outras) adequadas, pela criação das condições requeridas para atividades de pesquisa, e por outros tipos de ação de governo, compondo o que se convencionou denominar de “novo protecionismo”.

Num cenário desse tipo, as tensões comerciais passam a ser crescentemente de tipo bilateral, e o comércio internacional se torna mais “administrado”. Uma característica desse processo é o fortalecimento de laços entre alguns países, levando à consolidação — em alguns casos institucionalizada — de blocos econômicos. Como será mencionado na Seção 3, a lógica subjacente à formação de cada bloco é distinta, e em nenhum caso implica discriminação explícita contra os demais países. Mas esse processo consolida a formação de capacidade de oferta potencial que pode vir a tornar-se altamente competitiva com os produtos de países não participantes.

O Brasil situa-se em posição pouco definida, se esse cenário de blocos vier a consolidar-se, como sugerem as evidências. À postura terceiro-mundista iniciada nos anos 70 seguiu-se uma reconcentração de interesses nos países industrializados, com repercussões sobre a composição e o destino dos fluxos de comércio, e parece evidente que a definição das medidas de política a serem adotadas em relação ao setor externo como um todo é determinada por essas características básicas do período recente. As próximas seções procurarão contribuir para melhor compreensão dessas características.

3 - Os blocos

Desde pelo menos 1957, quando o Tratado de Roma foi assinado, dando origem à Comunidade Européia, têm-se observado diversas experiências de integração entre economias de países distintos, em contraposição aos princípios de liberalização multilateral de comércio. A justificativa legal para esses preceitos sempre foi encontrada em disposições *ad hoc* ao texto original de criação do Gatt, e as implicações para o comércio internacional são essencialmente de que esses arranjos afetam o padrão de especialização e de crescimento econômico, ao mesmo tempo em que acarretam problemas adicionais para os países não participantes, em relação aos quais é freqüentemente adotado tratamento discriminatório.

As recentes tendências na divisão internacional do trabalho têm levado a novos padrões de especialização no comércio, ligados a novos processos produtivos que requerem que os produtores adotem uma perspectiva global de mercado, ao mesmo tempo em que exigem esforço desses mesmos produtores no sentido de dominar técnicas de produção que surgem e são modificadas com velocidade sem precedente histórico.

A intensa competição no mercado internacional foi aparentemente a principal inspiração do projeto para consolidar o Mercado Comum Europeu, a partir de 1992, a um nível de integração, entre os países membros, mais profundo do que o experimentado até agora. Ao mesmo tempo, os interesses dos Estados Unidos nas

negociações comerciais bilaterais e (sobretudo) na definição de uma base de acordos sobre serviços e política de investimento que servisse de exemplo para as negociações no âmbito da Rodada Uruguai (do Gatt), aliados aos interesses canadenses em obter garantias relativas de um acesso mais amplo (e imune a retaliações) ao mercado estadunidense, levaram à assinatura do Acordo de Liberação Comercial entre os dois países, em vigor desde 1989. Em paralelo com esses movimentos, o Japão intensificou seu relacionamento econômico com outros países do Sudeste Asiático.

Essa caracterização de um cenário internacional formado por áreas de livre comércio, em que a proximidade geográfica torna-se fator ainda mais relevante como determinante da participação no mercado internacional, e no qual o processo de integração entre economias distintas transcende as preferências puramente comerciais, tem dado margem ao surgimento de extensa literatura [Schott (1989) e IPEA (1989)] e ao temor de uma intensificação das disputas comerciais.

Os países da CEE formam a maior área comercial do mundo, com seus 12 membros sendo responsáveis por um PIB conjunto que correspondia a mais de 27% do PIB global em 1986 [Unctad (1990)]. Como uma união aduaneira, suas políticas são discriminatórias entre os países participantes e os demais, além de adotar um conjunto de acordos preferenciais que beneficiam antigas colônias dos países membros. A perspectiva do chamado Projeto 1992 (e a atração do mercado unificado) levou os países membros da Associação Européia de Livre Comércio (Aelc) — principais parceiros comerciais da CEE — a procurar reduzir as barreiras ainda existentes entre eles e a CEE no tocante ao movimento de bens, serviços, capital e pessoas, de modo a formar o que se convencionou chamar de um Espaço Único Europeu [*The Economist* (1989)]. Para os propósitos deste trabalho, esses países são tratados como um único bloco.

O bloco que designamos de Europa Ocidental compreende os seguintes países: França, Alemanha Ocidental, Itália, Reino Unido, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Espanha, Portugal, Dinamarca, Grécia, Irlanda, Suíça, Áustria, Suécia, Noruega, Finlândia e Islândia.

Diferentemente do bloco europeu, o Acordo de Livre Comércio entre Estados Unidos e Canadá cria, essencialmente, uma área de livre comércio, não implicando, portanto, conseqüências formais diretas (em termos de definição de uma tarifa externa comum, por exemplo) sobre os países não-membros. Seu peso específico na economia mundial — 20% das exportações globais e 35% do PIB global — e o temor de que esse Acordo possa dar margem a desvios de comércio afetando outros países — aliados à presunção de que estes países possam vir a tentar firmar acordos semelhantes com os Estados Unidos — tornam essencial a inclusão do bloco norte-americano na análise.

As relações comerciais e de investimento entre o Japão e os países menos desenvolvidos têm mudado ao longo do tempo. As perspectivas iniciais (até meados dos anos 70) de adquirir por meio de comércio ou de investimento direto produtos — sobretudo bens intensivos em recursos naturais — para os quais o Japão não dispõe de condições básicas para produzir foram em boa parte sobrepujadas pela política de utilizar as economias em desenvolvimento dos países vizinhos como

plataformas de exportação para aqueles mercados nos quais os produtos japoneses vinham sofrendo medidas retaliatórias. Tornou-se freqüente, portanto, observar-se o deslocamento de diversas indústrias do Japão para outros países do Sudeste Asiático. Como resultado desse movimento, os dados de comércio para os anos 80 mostram um superávit japonês sistemático no comércio regional (exportações de bens de capital e produtos intermediários), ao mesmo tempo em que se observam significativos superávits das economias em desenvolvimento dessa região no comércio (sobretudo de bens de consumo final) com os Estados Unidos e a CEE [Lorenz (1989)]. Isso significa que de uma perspectiva regional verifica-se uma intensificação dos laços bilaterais, com um grau de crescente homogeneidade nas suas relações com outras regiões.

Para os propósitos deste trabalho, consideramos como o bloco do Sudeste Asiático o conjunto formado por Japão, Coréia do Sul, Hong Kong, Taiwan, Cingapura, Malásia, Tailândia, Indonésia e Filipinas.

Um quarto grupo de países é normalmente tratado de forma separada, em função da especificidade de seu sistema econômico. Em relação a esses países, pode argumentar-se que, mesmo com as marcantes mudanças recentes no bloco socialista, é razoável imaginar a necessidade de um período de tempo até que suas diferenças básicas em relação às demais economias sejam reduzidas ou eliminadas, de modo a afetar significativamente os fluxos de comércio. As dificuldades em identificar os vetores de preços relativos são apenas um dos temas envolvidos nesse processo.

O bloco dos países socialistas considerado neste trabalho compreende essencialmente os países do Leste Europeu — Alemanha Oriental, Polônia, Bulgária, Hungria, Romênia, Tcheco-Eslováquia, Iugoslávia e União Soviética.

É claro que essa caracterização dos diversos blocos tem contornos que podem variar de modo significativo. A unificação das duas Alemanhas é apenas o caso mais evidente, e que tem conseqüências para o delineamento tanto do bloco europeu-ocidental quanto do Leste Europeu. Outros exemplos são a eventual criação de uma Área de Livre Comércio entre os Estados Unidos e o México, e o Acordo de 1985 entre os Estados Unidos e Israel, pelo qual são eliminadas as tarifas no comércio bilateral por 10 anos. Mas pode argumentar-se que faz mais sentido lidar com um cenário conhecido do que especular a respeito de um processo ainda em fase de definição, e que a análise dos fluxos comerciais com blocos econômicos configurados de maneira distinta provavelmente acrescentaria pouco aos resultados obtidos aqui — como ficará claro na Seção 4 —, sendo essas modificações mais justificáveis para análises detalhadas, ao nível de produtos.

Essa perspectiva de analisar a evolução provável do cenário internacional na direção de um conjunto de blocos econômicos tem sido objeto de críticas, uma vez que se considera que tais blocos — mesmo na eventualidade de sua consolidação — não deveriam constituir categorias de análise, visto que a lógica subjacente à formação de cada um é totalmente distinta e não implica necessariamente uma postura defensiva em relação a outros países.

A apresentação dos blocos feita anteriormente torna claro que o modo como cada um deles está sendo formado é peculiar caso a caso. O ponto a enfatizar, contudo, é simplesmente que sob qualquer ótica transparece um movimento no sentido de reforçar os laços regionais. É isso, por si só, pode afetar os fluxos de comércio internacional, independentemente da definição eventual de barreiras comuns em relação a outros parceiros comerciais. Desse modo, parece justificável um enfoque do tipo adotado neste trabalho, independentemente da discussão a respeito da configuração geográfica mais adequada a cada bloco.

As representações mais freqüentes de um cenário de blocos econômicos tendem, em geral, a concentrar a análise nos países referidos anteriormente, que constituem a parte mais dinâmica do comércio mundial. Algumas configurações alternativas têm sido propostas, nas quais se consideraria a formação de um Eurobloco compreendendo não apenas os países da CEE e Aelc, mas também ex-colônias européias e os países do Leste Europeu. Proposições alternativas consideram que o mundo futuro será formado por três grandes blocos — uma Europa unificada, as três Américas e um bloco asiático compreendendo o Japão, a China e os países em desenvolvimento do Sudeste Asiático [Thorstensen (1990) e Dornbusch (1989)].

O ponto comum derivado dessas proposições é que o dinamismo do crescimento econômico nas próximas décadas estará claramente concentrado na América do Norte, Europa Ocidental (com sua configuração atual) e Sudeste Asiático. Não fica clara, nessas propostas, a forma de participação dos países socialistas nem é possível assegurar — com base no que se conhece hoje —, por exemplo, que a China deverá ter laços econômicos mais fortes com o Japão do que com outros países.

De qualquer modo, exercícios desse tipo, em geral, deixam em aberto a identificação precisa do papel que se espera para diversos países. Os casos da América Latina, África e Oceania são freqüentemente desconsiderados.

Para os propósitos do presente trabalho, consideramos a América Latina em separado, pelo óbvio interesse de identificar os fluxos de comércio com os países da região, em comparação com os outros blocos. Tendo em vista a disponibilidade de dados, consideramos como América Latina apenas os 10 maiores parceiros, que, juntamente com o Brasil, constituem o grupo de membros da Aladi. Esses 11 países respondem pela maior parte do comércio externo da região (aproximadamente 90% em 1987). Resta definir a classificação dos demais países neste enfoque taxonômico. Dois grupos adicionais foram considerados.

Em função de seu peso específico na economia mundial em termos do valor da produção (Austrália e Nova Zelândia) ou no que tange ao seu potencial produtivo, definido pelo tamanho da população e dimensões geográficas (China, Índia e Paquistão), esses cinco países foram agrupados em um bloco *ad hoc*. A justificativa para tratá-los separadamente foge, é claro, ao argumento básico adotado até aqui, para a definição de outros blocos, com base no estreitamento de laços regionais.¹

1 No caso da Índia e Paquistão a proximidade geográfica é mais uma fonte de atrito do que um fator aproximativo.

A razão principal disso é apenas o fato de esses países não se enquadrarem claramente em nenhuma das configurações anteriores, e terem peso específico no cenário internacional para merecerem destaque em um grupo tão heterogêneo como o que segue.

O último bloco compreende todos os demais países para os quais foi possível obter dados comparáveis, e formam um conjunto de que fazem parte nações da África, Oriente Médio e outros. Esse conjunto inclui: Argélia, Angola, Benim, Botswana, Burkina Faso, Burundi, República dos Camarões, República Centro-Africana, Chade, Congo, Egito, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Costa do Marfim, Quênia, Líbia, Libéria, República Malgaxe, Malawi, Mali, Mauritânia, Marrocos, Moçambique, Níger, Nigéria, Ruanda-Urundi, Senegal, Serra Leoa, Somália, África do Sul, Sudão, Swazilândia, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zaire, Zâmbia, Zimbábue, Afeganistão, Bahrein, Bangladesh, Birmânia, Irã, Iraque, Israel, Jordânia, Kuwait, Nepal, Oman, Líbano, Arábia Saudita, Sri Lanka, Síria, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Chipre e Turquia, totalizando 62 países.

O trabalho se concentra, portanto, na análise dos fluxos de comércio entre o Brasil e outros 85 países, classificados como América do Norte (dois), Europa Ocidental (oito), Leste Europeu (oito), África, Oriente Médio e outros (62) e cinco outros países considerados em separado.

4 - A evolução dos fluxos de comércio

O comércio com o conjunto de países considerados neste trabalho correspondeu a mais de 90% do valor das exportações e importações brasileiras no período, sendo, portanto, bastante representativo da tendência geral.

A análise desenvolvida aqui toma como referência os anos de 1970 — quando a então recente política de promoção de exportações começou a mostrar seus primeiros resultados — e de 1987, último ano para o qual as informações estavam disponíveis na forma requerida (isto é, dados ao nível de produtos por país, a cinco dígitos da classificação Standard International Trade Classification — SITC). A referência intermediária a 1983 é explicável por aquele ano ser representativo do final de um período de expansão comercial (interrompido pela crise financeira de 1982, com reflexos imediatos sobre o comércio externo) e por ser possível dispor, para esse ano, de informações sistematizadas, de acordo com as Revisões 1 e 2 da SITC, o que propiciou maior acuidade no cálculo das taxas de variação entre subperíodos.

Um dos aspectos mais marcantes e mais conhecidos da evolução dos fluxos de comércio é a reversão conseguida pelo país nos saldos comerciais bilaterais. Como a Tabela 1 ilustra, não apenas o Brasil atingiu posição superavitária em relação à maior parte dos parceiros; cabe registrar, ademais, a magnitude do volume de comércio e do excedente comercial obtido.

TABELA 1

Brasil: comércio com cada bloco econômico — 1970 e 1987

(Em US\$ milhões)

| | 1970 | | | 1987 | | |
|--------------------------------|------------|------------|-------|------------|------------|---------|
| | Exportação | Importação | Saldo | Exportação | Importação | Saldo |
| Estados Unidos-Canadá | 712 | 984 | (271) | 7.626 | 3.758 | 3.867 |
| Europa Ocidental | 1.237 | 1.004 | 233 | 7.468 | 4.258 | 3.210 |
| Sudeste Asiático | 213 | 136 | 76 | 2.635 | 1.109 | 1.527 |
| Leste Europeu | 141 | 48 | 93 | 1.211 | 425 | 786 |
| África, Oriente Médio e outros | 41 | 226 | (185) | 2.178 | 4.081 | (1.903) |
| Cinco países ^a | 2 | 3 | (1) | 912 | 512 | 400 |
| América Latina ^b | 291 | 302 | (12) | 3.021 | 1.891 | (1.129) |
| Total | 2.637 | 2.703 | (67) | 25.051 | 16.034 | 9.017 |

FONTE: Base de dados da Cepal.

^aChina, Índia, Paquistão, Austrália, Nova Zelândia.^b10 maiores países.

Dos dados da Tabela 1 merece particular destaque o fato de que a maior parte do excedente comercial no período recente resulta das transações com a América do Norte e a Europa Ocidental. Esses dados refletem as três características básicas do comércio externo brasileiro nesse período: *a*) aumento significativo do valor das transações, que passam de um total (exportações mais importações) de aproximadamente US\$ 5 bilhões para um patamar de US\$ 40 bilhões; *b*) ênfase na geração de excedentes, conseguidos em boa parte com a ajuda de políticas governamentais de estímulos às exportações e barreiras às importações; e *c*) redirecionamento geográfico dos fluxos de comércio, crescentemente diversificados na década de 70 e novamente concentrados nos principais mercados, após 1982. Os dados da Tabela 2 ilustram este último ponto.

De acordo com a Tabela 2, a Europa Ocidental foi, nos três anos considerados, a área de maior importância, em termos de valor total das transações comerciais, seguida pela América do Norte e América Latina. Esses números, e o fato de que a partir de 1992 se possa pensar nos países europeus como um conjunto cada vez mais homogêneo, tendem a qualificar as análises que situam o Brasil automaticamente na área de influência comercial norte-americana.

É interessante notar, nesta tabela, que entre 1970 e 1983 houve — conforme mencionado — um processo de diversificação geográfica pelo qual algumas áreas, como o conjunto de cinco países considerados aqui de forma isolada, e o Sudeste Asiático, ganharam expressividade no conjunto de parceiros comerciais. O caso do Oriente Médio é peculiar nesse sentido, uma vez que os resultados são grandemente

TABELA 2

Peso relativo de cada bloco econômico no comércio externo^a brasileiro — 1970, 1983 e 1987

(Em %)

| | 1970 | 1983 | 1987 | 1970/83 ^b | 1983/87 ^b |
|--------------------------------|--------|--------|--------|----------------------|----------------------|
| Estados Unidos-Canadá | 31,74 | 19,09 | 27,71 | 11,37 | 13,42 |
| Europa Ocidental | 41,95 | 26,52 | 28,54 | 11,80 | 5,25 |
| Sudeste Asiático | 6,54 | 8,14 | 9,11 | 17,78 | 6,30 |
| Leste Europeu | 3,55 | 5,54 | 3,98 | 19,84 | (5,08) |
| África, Oriente Médio e outros | 5,01 | 24,65 | 15,23 | 30,91 | (9,14) |
| Cinco países ^c | 0,11 | 3,86 | 3,46 | 52,74 | 0,59 |
| América Latina ^d | 11,10 | 12,20 | 11,97 | 16,66 | 2,81 |
| Total | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 15,82 | 3,33 |

FONTE: Base de dados da Cepal.

^aExportações mais importações (valores FOB correntes).

^bTaxa média de crescimento anual.

^cChina, Índia, Paquistão, Austrália, Nova Zelândia.

^d10 maiores países.

afetados pela variação dos preços do petróleo; mas também em relação a esse bloco é clara a intensificação do movimento comercial — como será mostrado adiante —, essencialmente como forma de viabilizar a própria aquisição de combustíveis.

As duas últimas colunas da Tabela 2 ilustram as tendências da direção geográfica do comércio externo brasileiro no período. Entre 1970 e 1983, destaca-se a intensificação dos vínculos comerciais com novas áreas. As transações com os parceiros tradicionais da América do Norte e Europa Ocidental cresceram num ritmo inferior ao do total das transações. O aumento do volume transacionado com os cinco países considerados isoladamente e com a África, Oriente Médio e outros foi particularmente marcante, nesse período.

A partir da crise de 1982, e da retomada da demanda interna, sobretudo em 1985 e 1986, define-se um padrão significativamente distinto na importância relativa dos diversos parceiros comerciais.

De modo geral, no período 1983/87 o valor total transacionado cresceu a taxas significativamente inferiores àquelas observadas em 1970/83 (3,3% a.a., comparados com 15,8% a.a.). Esse menor ritmo de crescimento é observado nas transações com todos os blocos econômicos considerados, à exceção da América do Norte. Como era de se esperar, à intensificação do ritmo de crescimento das transações

com esse bloco corresponde um ganho em sua participação relativa de 19% do total em 1983 para 28% em 1987.

A julgar pelos dados da Tabela 2, essa reconcentração das transações nos mercados tradicionais teria afetado negativamente, sobretudo, as relações com a África, Oriente Médio e outros,² e com os países do bloco socialista, sendo, além disso, bem reduzidas as taxas correspondentes às transações com os cinco países considerados de modo isolado e com os demais países da América Latina.

Um outro ponto que cabe destacar na Tabela 2 é o comércio com os países do Sudeste Asiático. Sua participação é crescente nos três anos considerados (aproximando-se de 10%), e mesmo entre 1983 e 1987 o valor total das transações cresceu num ritmo superado apenas pelo do comércio com a América do Norte.

Esse conjunto de indicadores define uma situação hoje distinta da verificada ao final da década passada. Um maior conhecimento desse quadro a nível de setores produtivos seguramente contribui para a definição de medidas de política que possam afetar esses fluxos de comércio.

Seria impossível tratar de forma detalhada todos os fluxos de produtos relevantes. A própria atribuição de relevância é matéria controversa. A opção adotada foi o critério de classificação de produtos utilizados por alguns organismos internacionais, como a Unctad, por exemplo, com base nas seções e capítulos da SITC, como segue: Alimentos (SITC 0,1,2,2,4), Matérias-Primas Agrícolas Não-Alimentícias (SITC 2-(22+27+28), Combustíveis (SITC 3), Minerais e Metais (SITC 27+28+67+68), Produtos Químicos (SITC 5), Mecânica e Material de Transporte (SITC 7) e Outras Manufaturas (SITC 6-(67+68)+8). Identificamos — a partir dessa classificação de grupos de produtos — qual a composição do comércio do país com cada bloco e qual a importância relativa de cada bloco para o comércio externo de cada grupo de produtos.

A Tabela 3 apresenta resumidamente as informações de 1970 e 1987, permitindo visualizar as mudanças mais significativas observadas nesses 17 anos. Estas informações limitam-se aos fluxos de produtos que representam a metade, ou mais, das transações comerciais entre o Brasil e cada bloco econômico.

Nas transações com a América do Norte, é interessante notar que o padrão vigente em 1970 era essencialmente do tipo de troca de produtos primários (ou com baixo grau de processamento industrial) por manufaturas, sobretudo maquinaria e material de transporte. Em 1987, a estrutura de importações se mantém inalterada (a esse nível de agregação), mas há dramática modificação nas exportações brasileiras: o padrão de comércio com esse bloco é hoje preponderantemente um intercâmbio de manufaturas por outras manufaturas. Isso sugere um padrão de especialização relativa em conformidade com o conceito de comércio intra-industrial, que será considerado adiante mais detalhadamente.

2 É evidente que o comportamento do preço do petróleo (em alta em 1983 e relativamente estável em 1987) afeta esses resultados, mas foge aos propósitos deste trabalho fazer a análise mais desagregada, em termos de volume e preços.

TABELA 3

Principais fluxos de comércio^a entre o Brasil e blocos econômicos selecionados — 1970 e 1987

| Blocos | 1970 | | 1987 | |
|---------------------------|---|---|--|--|
| | Exportações brasileiras | Importações brasileiras | Exportações brasileiras | Importações brasileiras |
| Estados Unidos- Canadá | Alimentos (81%) | Mecânica e Material de Transporte (41%) Produtos Químicos (19%) | Mecânica e Material de Transporte (28%) Outras Manufaturas (25%) Alimentos (23%) | Mecânica e Material de Transporte (38%) Produtos Químicos (22%) |
| Europa Ocidental | Alimentos (67%) | Mecânica e Material de Transporte (46%) Outras Manufaturas (14%) | Alimentos (49%) Minerais e Metais (15%) Outras Manufaturas (14%) | Mecânica e Material de Transporte (47%) Produtos Químicos (24%) |
| Sudeste Asiático | Alimentos (29%) Matérias-Primas Agrícolas (39%) Minerais e Metais (26%) | Mecânica e Material de Transporte (63%) Outras Manufaturas (25%) | Minerais e Metais (57%) Alimentos (18%) | Mecânica e Material de Transporte (66%) |

| | | | | |
|--------------------------------|---|---|--|--|
| Leste Europeu | Alimentos (87%) | Mecânica e Material de Transporte (54%) | Alimentos (83%) | Combustíveis (44%) Produtos Químicos (25%) |
| Cinco países ^b | Alimentos (76%) | Combustíveis (72%) | Alimentos (26%) Minerais e Metais (26%) Outras Manufaturas (22%) | Combustíveis (88%) |
| África, Oriente Médio e outros | Alimentos (86%) | Combustíveis (91%) | Alimentos (37%) Mecânica e Material de Transporte (22%) Outras Manufaturas (16%) | Combustíveis (95%) |
| América Latina | Alimentos (26%) Mecânica e Material de Transporte (22%) Matérias-Primas Agrícolas (19%) | Alimentos (46%) | Mecânica e Material de Transporte (37%) | Alimentos (26%) |
| | | Combustíveis (19%) | Minerais e Metais (17%) | Minerais e Metais (25%) Produtos Químicos (15%) Outras Manufaturas (14%) |

FONTE: Base de dados da Cepal.

^aProdutos que correspondem a mais da metade do comércio bilateral.

^bChina, Índia, Paquistão, Austrália e Nova Zelândia.

Uma trajetória semelhante se observa nas relações comerciais com a Europa Ocidental, com duas diferenças relevantes. Do lado das importações, o item preponderante é, nos dois anos, o de Mecânica e Material de Transporte, mas, no período mais recente, os Produtos Químicos ganham participação significativa. No que se refere às exportações brasileiras, sua estrutura torna-se mais diversificada, mas a participação de Alimentos mantém-se elevada (49%), e o segundo item mais importante é Minerais e Metais, com participação (15%) semelhante à de Outras Manufaturas (14%). Em outras palavras, as transações comerciais do Brasil com seu principal grupo de parceiros (segundo dados da Tabela 2) experimentaram um processo de diversificação no período considerado, mas não a ponto de modificar o padrão original de intercâmbio de produtos básicos (ou com baixo grau de processamento) por manufaturas.

Esse padrão de exportador de produtos primários ou pouco elaborados em troca de importações de equipamentos, material de transporte e combustíveis também se observa — nos dois anos — no intercâmbio comercial com o Sudeste Asiático, o Leste Europeu e os cinco países do grupo *ad hoc*, embora as exportações brasileiras de produtos manufaturados para este último bloco tenham aumentado significativamente, representando proporção não-desprezível do valor total do intercâmbio bilateral.

As relações com o bloco de países da África, Oriente Médio e outros apresentam comportamento bastante próximo ao observado nas relações com a América do Norte: as importações variaram muito pouco nesses 17 anos — neste caso, essencialmente combustíveis — enquanto as exportações deixaram de ser quase que só Alimentos para incluir, nos últimos anos, também produtos das indústrias Mecânica e de Material de Transporte, e Outras Manufaturas.

O caso da América Latina é distinto dos demais, pois se observa uma relação inversa, em que as importações brasileiras nos dois anos considerados são constituídas, sobretudo, por Alimentos e Combustíveis (mais Minerais e Metais, em 1987). Por outro lado, as exportações do Brasil, se já tinham participação considerável de uma terça parte de produtos manufaturados em 1970 (sendo mais de 1/5 de Mecânica e Material de Transporte), em 1987 passam a ser de manufaturas em sua maior parte.

Esses indicadores sugerem que a formidável expansão das exportações brasileiras de produtos manufaturados das duas últimas décadas dependeu, sobretudo, da capacidade de penetração em três mercados — o mercado formado pelos Estados Unidos e Canadá (sobretudo o primeiro país), o mercado latino-americano, e o grupo de países da África, Oriente Médio e outros, com nítida predominância dos exportadores de petróleo. Cabe registro, ainda, ao aumento no peso relativo das manufaturadas nas exportações para o grupo de cinco países considerados em separado.

Esses resultados podem ser enganosos, se não forem considerados em função da importância relativa de cada um desses blocos em termos das transações totais efetuadas para cada um dos grupos de produtos. Para tanto, define-se uma medida

de "grau de dependência de mercado"³ que indica quanto do valor exportado (ou importado) de cada produto é destinado a (ou provém de) um dado mercado. As Tabelas 4 e 5 mostram, respectivamente, para 1970 e 1987, os fluxos comerciais mais significativos entre o Brasil e cada bloco econômico, por produtos. Para simplificar, são apresentados apenas aqueles fluxos que representam 20% ou mais do valor total exportado ou importado de cada produto.

A primeira constatação evidente nas Tabelas 4 e 5 é que os mercados do Leste Europeu e dos cinco países considerados em separado não são de grande importância relativa para qualquer dos produtos considerados: em nenhum dos casos, as exportações para (ou importações de) esses dois mercados ultrapassaram 12% do valor total, o que elimina sua inclusão nestas tabelas.

Os dados das Tabelas 4 e 5 essencialmente confirmam a importância relativa dos mercados da América do Norte e Europa Ocidental para a maior parte dos produtos exportados, bem como seu peso na provisão da maior parte das importações. Esses dois blocos são os únicos com participação isolada superior a 20% do valor total das exportações e das importações, nos dois anos considerados (apesar da redução observada nessa participação). Além disso, para a maior parte dos produtos as transações com esses dois blocos representaram mais da metade do valor total comercializado no período.

Em 1970, os únicos casos de outros mercados com expressividade significativa foram o Sudeste Asiático, para as exportações de Matérias-Primas Agrícolas, e a América Latina, para as exportações de Combustíveis e dos diversos tipos de Produtos Manufaturados. Do lado das importações, o destaque é limitado aos Combustíveis da África e Oriente Médio e aos Alimentos provenientes de outros países da América Latina.

Decorridas quase duas décadas, ganharam importância os mercados do Sudeste Asiático, para as exportações de Minerais e Metais, e os da América Latina, para as de Produtos Químicos. Ao mesmo tempo, este último mercado perdeu expressividade para as exportações de Mecânica e Material de Transporte, que passaram a se concentrar na América do Norte. Também surgiu no bloco que inclui os principais fornecedores de petróleo um mercado expressivo para as exportações brasileiras de produtos classificados na mesma categoria de Combustíveis, essencialmente produtos derivados de petróleo. Do lado das importações, a novidade é que o país passou a depender mais da América Latina para suprir sua demanda por Matérias-Primas Agrícolas e Minerais e Metais, numa aparente substituição (até onde se pode afirmar, a este nível de agregação) à oferta antes proveniente da América do Norte e Europa Ocidental.

Em outras palavras, o conjunto de evidências apresentadas até aqui indica que entre 1970 e 1987 a diversificação observada no comércio externo brasileiro teve lugar essencialmente do lado das exportações. A manutenção de diversas barreiras

3 Isso poderia ser representado por Z_{ij}/Z_i , em que Z_{ij} = valor exportado (ou importado) do produto i para (de) o mercado j e Z_i = valor exportado (importado) total do produto i .

TABELA 4

Fluxos comerciais mais significativos^a entre o Brasil e cada bloco, por produtos — 1970

| | Estados Unidos e Canadá | Europa Ocidental | Sudeste Asiático | África, Oriente Médio e outros | América Latina |
|---|-------------------------|------------------|------------------|--------------------------------|----------------|
| I. Exportações Brasileiras | | | | | |
| 1. Alimentos | 33,81 | 48,75 | | | |
| 2. Matérias-Primas Agrícolas Não-Alimentícias | | 46,16 | 26,61 | | |
| 3. Combustíveis | 26,48 | 42,55 | | | 30,97 |
| 4. Minerais e Metais | | 51,29 | | | |
| 5. Manufaturas | 23,64 | 29,65 | | | 37,77 |
| 5.1. Produtos Químicos | 25,14 | 35,11 | | | 23,02 |
| 5.2. Mecânica e Material de Transporte | | 21,19 | | | 66,38 |
| 5.3. Outras Manufaturas | 35,36 | 34,44 | | | 20,42 |
| 6. Total | 27,00 | 46,90 | | | |
| II. Importações Brasileiras | | | | | |
| 1. Alimentos | 30,56 | 22,62 | | | 46,73 |
| 2. Matérias-Primas Agrícolas Não-Alimentícias | 49,08 | 39,76 | | | |
| 3. Combustíveis | 21,21 | | | 59,21 | |
| 4. Minerais e Metais | 43,28 | 35,50 | | | |
| 5. Manufaturas | 39,04 | 46,78 | | | |
| 5.1. Produtos Químicos | 41,39 | 48,76 | | | |
| 5.2. Mecânica e Material de Transporte | 39,98 | 46,68 | | | |
| 5.3. Outras Manufaturas | 32,80 | 44,33 | | | |
| 6. Total | 36,37 | 37,11 | | | |

FONTE: Base de dados da Cepal.

^aPorcentagem do comércio externo total.

TABELA 5

Fluxos comerciais mais significativos^a entre o Brasil e cada bloco, por produtos — 1987

| | Estados Unidos e Canadá | Europa Ocidental | Sudeste Asiático | África, Oriente Médio e Outros | América Latina |
|---|-------------------------|------------------|------------------|--------------------------------|----------------|
| I. Exportações Brasileiras | | | | | |
| 1. Alimentos | 21,40 | 44,35 | | | |
| 2. Matérias-Primas Agrícolas Não-Alimentícias | 23,93 | 35,43 | 26,89 | | |
| 3. Combustíveis | 63,61 | | | 21,39 | |
| 4. Minerais e Metais | | 24,49 | 32,70 | | |
| 5. Manufaturas | 41,12 | 22,54 | | | |
| 5.1. Produtos Químicos | 16,02 | 25,86 | | | 32,78 |
| 5.2. Mecânica e Material de Transporte | 43,17 | 18,94 | | | 22,72 |
| 5.3. Outras Manufaturas | 46,95 | 25,72 | | | |
| 6. Total | 30,44 | 29,81 | | | |
| II. Importações Brasileiras | | | | | |
| 1. Alimentos | 32,82 | 25,88 | | | 41,30 |
| 2. Matérias-Primas Agrícolas Não-Alimentícias | 44,01 | 21,59 | | | 28,16 |
| 3. Combustíveis | | | | 73,78 | |
| 4. Minerais e Metais | 20,16 | 22,12 | | | 43,09 |
| 5. Manufaturas | 32,22 | 43,74 | | | |
| 5.1. Produtos Químicos | 33,96 | 42,10 | | | |
| 5.2. Mecânica e Material de Transporte | 32,61 | 46,26 | | | |
| 5.3. Outras Manufaturas | 27,98 | 38,86 | | | |
| 6. Total | 23,44 | 26,55 | | 25,45 | |

FONTE: Base de dados da Cepal.

^aPercentagem do comércio externo total.

à importação foi, em grande parte, responsável pelas poucas modificações na estrutura de importações. Isso refletiu-se na própria diversificação regional do comércio, sendo mantido um razoável grau de dependência em relação a alguns mercados, para viabilizar o dinamismo das exportações.

O aumento da importância relativa das vendas externas de produtos manufaturados ocorreu de forma contínua desde o final da década de 60. De fato, esse sempre foi um dos objetivos da política de promoção de exportações, que viesou a estrutura de incentivos nessa direção. A presente análise mostra que, em paralelo a esse processo de diversificação da pauta de exportações, ocorreu, numa primeira etapa, um processo semelhante de diversificação dos mercados de destino, que foi bruscamente revertido após a crise financeira de 1982. Como consequência, em 1987 o Brasil dependia dos mercados da América do Norte e da Europa Ocidental para a realização de mais de 2/3 de suas vendas externas de produtos manufaturados.

De acordo com as informações da Tabela 3, esse processo permitiu mudar a essência do tipo de intercâmbio com a América do Norte, que passou a ser, em sua maior parte, uma troca de manufaturas por manufaturas, e possibilitou relativa diversificação no intercâmbio com a Europa Ocidental.

A importância de se estudar a estrutura do intercâmbio bilateral está diretamente associada — numa perspectiva de cenário de blocos, como a adotada aqui — a inferências quanto a possíveis efeitos que a consolidação institucional desses blocos pode vir a ter, para o país. É razoável imaginar que — a partir das considerações mencionadas na Seção 2 — os fluxos de comércio menos vulneráveis à imposição de barreiras sejam os fluxos complementares, isto é, insumos e bens finais numa mesma indústria. Os dados apresentados até aqui sugerem que a diversificação das exportações aumentou a margem para essa complementaridade.

Isso remete à análise do comércio intra-indústria. Entende-se por comércio intra-indústria a exportação e importação simultâneas de produtos classificados como originários de uma mesma indústria. Numericamente, é definido como o valor exportado por certa indústria de determinado país em período de tempo específico que encontra correspondência em importações de produtos dessa mesma indústria no mesmo período.

O renovado interesse no tema do comércio intra-indústria é explicado parcialmente pela impressão de que a tendência geralmente verificada de aumento do grau de especialização — e portanto de maior intercâmbio do tipo intra-industrial — no comércio entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento pode estar associada a uma redução nos custos de ajustamento nos primeiros, à diferença do que sugeririam as hipóteses explicativas convencionais de comércio internacional, uma vez que refletem nova racionalização do próprio processo produtivo [Krugman (1980), Laird (1981), Chesnais (1990) e Chudnovsky (1989)].

Antes de considerar os resultados obtidos, cabe ressaltar que a comparação das estruturas de exportações e de importação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento a um nível agregado de classificação de produtos pode ser enganosa, por não considerar eventuais diferenças no tipo de sofisticação dos produtos num e noutro caso. A alternativa é evidentemente o estudo mais detalhado, que leve em consideração as características particulares dos produtos. Isso transcende os propósitos deste trabalho. A contribuição pretendida aqui é apenas identificar os setores onde há indicações de comércio intra-industrial mais expressivo, inclu-

sive como forma de contribuir para a seleção dos setores que mereceriam análise a nível mais detalhado.

Para avaliar a magnitude do comércio intra-indústria nos fluxos de comércio entre o Brasil e cada bloco, foram estimados índices Grubel-Lloyd, ponderados pelo valor total de comércio para cada categoria de produto adotada neste trabalho.⁴

Os índices foram estimados para cada produto negociado com cada um dos países que compõem cada bloco ao nível de cinco dígitos da classificação SITC, e esses resultados foram agregados de forma ponderada pelo valor total do comércio (exportações mais importações), obtendo-se, assim, as cifras por categorias de produto mostradas na Tabela 6. Evidentemente, o mesmo procedimento foi adotado para agregar os diversos índices e estimar o índice referente ao total de manufaturas.

TABELA 6

Comércio intra-indústria como percentagem do comércio total, por produtos — 1970, 1983 e 1987

| | Estados Unidos e Canadá | | | Europa Ocidental | | | América Latina | | |
|------------------------------------|-------------------------|-------|-------|------------------|-------|-------|----------------|-------|-------|
| | 1970 | 1983 | 1987 | 1970 | 1983 | 1987 | 1970 | 1983 | 1987 |
| Manufaturas | 1,20 | 11,40 | 10,59 | 5,23 | 14,65 | 17,94 | 11,32 | 7,68 | 12,86 |
| Produtos Químicos | 0,84 | 10,20 | 12,26 | 5,54 | 12,03 | 16,28 | 14,34 | 7,41 | 14,47 |
| Mecânica e Material de Transportes | 1,28 | 19,79 | 16,18 | 5,20 | 18,08 | 16,62 | 19,27 | 11,93 | 16,76 |
| Outras Manufaturas | 1,36 | 4,42 | 3,56 | 5,02 | 11,36 | 20,67 | 5,86 | 4,41 | 8,19 |

FONTE: Base de dados da Cepal.

4 Este índice é expresso por:

$$GL = \frac{\sum_i \sum_k |(X_i + M_i) - |X_i - M_i||}{\sum_i \sum_k (X_{ik} + M_{ik})} \cdot 100$$

onde X_{ik} = valor exportado do produto i pelo Brasil ao bloco k e M_{ik} = valor importado do produto i pelo Brasil, proveniente do bloco k . Ver Grubel e Lloyd (1975).

O comércio intra-indústria é relevante apenas para o comércio brasileiro com a América do Norte, Europa Ocidental e América Latina. As demais cifras são muito baixas, sendo as mais expressivas (não mostradas na tabela) um índice de 6,5% no comércio de Mecânica e Material de Transporte com o conjunto de cinco países selecionados em 1983 (caindo para 0,6% em 1983) e um índice de 4% no comércio de Produtos Químicos com o Sudeste Asiático em 1987. A análise só se justifica, assim, para o intercâmbio com os três maiores parceiros.

Os índices de comércio intra-indústria com o bloco Estados Unidos-Canadá são mais elevados em Mecânica e Material de Transporte — representando quase uma quinta parte do intercâmbio bilateral da categoria — e significativos e crescentes no comércio de Produtos Químicos.

Os índices referentes ao comércio com a Europa Ocidental são os mais expressivos, sendo particularmente notável que isso se aplique às três categorias de produtos manufaturados consideradas, sobretudo o grupo Outras Manufaturas, que apresenta a cifra mais alta da tabela, em 1987, numa particularidade do intercâmbio com esse bloco: os índices para essa categoria são relativamente pequenos no comércio com os demais blocos. Isso é indicativo de um grau de diversificação e de complementaridade consideráveis, no comércio bilateral. E é, sobretudo, significativo enfatizar que perto de 20% do comércio brasileiro de manufaturas com esse bloco eram, em 1987, do tipo intra-industrial.

No caso da América Latina, chama a atenção o fato de que em 1983 houve clara inflexão nos índices estimados, como de resto em todo o comércio regional. As cifras mais expressivas estão relacionadas com o comércio de Mecânica e Material de Transporte, e a proporção de comércio intra-indústria nas transações regionais de manufaturas como um todo é semelhante (12%) à observada no intercâmbio com a América do Norte em 1987 (embora nos outros anos as cifras fossem bastante distintas). Parte da explicação para tanto se encontra nos dados das Tabelas 3, 4 e 5: as importações provenientes da região permanecem, essencialmente, sendo de produtos não ou semi-elaborados, ao mesmo tempo em que alguns setores — como Mecânica e Material de Transporte — passaram a buscar seu dinamismo sobretudo nas relações com a América do Norte.

Um último conjunto de indicadores de tendência dos fluxos bilaterais de comércio está relacionado com o grau de concentração da pauta de exportações. Ele permite visualizar onde foi maior o esforço para a mudança da composição dos produtos comercializados. A Tabela 7 mostra a participação percentual dos 10 principais itens da pauta no valor exportado para os quatro blocos econômicos mais relevantes.

De modo geral, a evidência é no sentido de demonstrar que todos os fluxos bilaterais de comércio foram afetados no período considerado, pela inclusão de novos itens de exportação, e alteração do grau de importância relativa dos diversos produtos.

Esses dados indicam que o comércio com a América Latina não apenas é, desde 1970, o mais diversificado — com os 10 principais produtos correspondendo à metade do valor total exportado naquele ano — como foi o que experimentou maior

TABELA 7

Participação dos 10 principais produtos no valor total exportado

(Em %)

| | 1970 | 1987 |
|-----------------------|-------|-------|
| Estados Unidos-Canadá | 78,66 | 48,51 |
| Europa Ocidental | 75,37 | 52,95 |
| Sudeste Asiático | 87,61 | 63,58 |
| América Latina | 52,41 | 22,81 |

FONTE: Base de dados da Cepal.

acréscimo de novos itens, a julgar pelos indicadores da Tabela 7 (e os dados da Tabela 3). A julgar pelas informações anteriores, contudo, essa maior diversificação não implicou ganhos na posição relativa da região no conjunto dos parceiros comerciais.

A segunda pauta de exportações mais variada se destina ao bloco da América do Norte, que foi, ademais, onde se verificou o segundo processo mais intenso de diversificação. Aqui, sim, a inclusão de novos itens na pauta de exportações está associada à maior importância relativa desse mercado no período recente: abstraindo-se de considerar eventuais efeitos-preço, a experiência anterior com dificuldades de pagamento por parte de outros importadores teria motivado os agentes a destinarem boa parte dos novos produtos⁵ ao mercado norte-americano.

Finalmente, cabe registrar que, tanto no comércio com a Europa Ocidental quanto no comércio com o Sudeste Asiático, são significativos os progressos em termos de redução do grau de concentração das exportações brasileiras. Este é um movimento positivo, pelos efeitos que pode ter sobre os termos de troca, bem como sobre a incidência eventual de medidas protecionistas.

5 - Considerações finais

O Brasil é um país de grandes dimensões geográficas, rico em recursos naturais e com razoável potencial econômico, que encontra expressão, entre outros indicadores, no sucesso obtido com a política de promoção de exportações. Decorridas duas décadas de incentivos à atividade exportadora, a predominância de produtos

⁵ E em particular aqueles de maior valor unitário, como sugerem as indicações anteriores relativas às exportações de produtos das indústrias Mecânica e de Material de Transporte.

manufaturados — e o grau de diversificação de produtos exportados por cada indústria — é tanto um indicador de política bem-sucedida quanto um desafio à definição da política comercial futura.

A dotação de fatores primários de produção em uma economia é determinante do seu grau de competitividade nos mercados para produtos primários e para alguns produtos industrializados. Mas há um reconhecimento crescente de que — em função do tipo (e do ritmo) de progresso técnico e das modificações na forma de organização da produção observadas em diversas indústrias nos últimos anos — a competitividade nos mercados para produtos manufaturados é cada vez mais dependente de outros elementos.

Dado o tipo de processo produtivo, com insumos e conhecimento técnico sendo transacionados a nível internacional, são as economias de escala a esse nível — e não mais apenas aquelas geradas nos mercados internos — que determinam boa parte dos ganhos no comércio internacional. As conseqüências relevantes são que isso estimula a formação de áreas de livre comércio, ao mesmo tempo em que qualifica as vantagens presumidas de ganhos de escala a partir das dimensões da economia.

Esses pontos são essenciais na definição da política externa brasileira nos próximos anos e têm implicações que transcendem a órbita puramente comercial.

Neste trabalho, procuramos contribuir com a análise das principais tendências recentes dos fluxos de comércio externo brasileiro. Os dados confirmam renovada dependência dos mercados da América do Norte e Europa Ocidental para boa parte do dinamismo das exportações brasileiras, e crescente (embora ainda limitado) relacionamento comercial com os países do Sudeste Asiático.

Para algumas indústrias, esses resultados tiveram como contrapartida um arrefecimento do processo de integração latino-americano, e de modo geral foram reduzidos os vínculos comerciais do país com outras áreas em desenvolvimento.

Disso não se seguem nem a conclusão de que essa reconcentração é intrinsecamente negativa (protecionismo e variações adversas nos termos de troca podem em princípio ser compensados com diversificação da pauta de comércio) nem a automática (e freqüente) inclusão do Brasil na órbita de influência comercial norte-americana: os dados mostram que o intercâmbio com a Europa Ocidental, como um bloco, é mais expressivo em valor e relativamente diversificado (apesar do elevado componente de produtos primários nas exportações brasileiras). As diferenças entre os ritmos de crescimento verificados na Europa, na América do Norte e no Sudeste Asiático na última década, bem como as variações nas paridades relativas do dólar norte-americano, do iene e das principais moedas européias, explicam, em parte, as diferenças nas taxas de crescimento das exportações para cada bloco. As perspectivas de que o ordenamento entre essas taxas seja alterado nos próximos anos reforça, contudo, a importância desse tipo de análise diferenciada.

Os dados mostram, ademais, que boa parte dos ganhos com o comércio de manufaturas — tanto em termos de taxa global de crescimento quanto de especialização no comércio intra-industrial — não ocorreu no comércio com países de nível

de renda igual ou menor nem com países geograficamente mais próximos (como a literatura sobre comércio internacional poderia sugerir), tendo sido, ao contrário, mais expressiva no comércio com países industrializados, em particular do bloco europeu.

Esses resultados têm implicações para a definição de medidas de política interna, para a análise dos efeitos das barreiras protecionistas, para o estabelecimento de posturas negociadoras bilaterais e várias outras. Foge aos limites e propósitos deste trabalho explorar todos esses temas. O objetivo almejado foi contribuir para a compreensão das principais características do período recente e estimular a discussão sobre a política mais adequada para um país como o Brasil, num contexto de consolidação de arranjos comerciais bilaterais. Parece clara a importância de se analisarem mais detidamente os efeitos — para o país — da formação de áreas de livre comércio com os Estados Unidos, da concretização das mudanças implícitas no Projeto Europa 92, da realocação geográfica do processo produtivo no Sudeste Asiático e das possibilidades de integração regional. As informações sistematizadas neste trabalho sugerem que esses processos podem ter consequências econômicas importantes, caso suas implicações para o próprio funcionamento dos mercados não sejam compreendidas a tempo.

Abstract

Brazilian experience with export promotion is by and large a successful one, if considered from the viewpoint of export diversification. A good part of that success is due, however, to the granting of privileges to the export sector, a recipe that can hardly be sustained. New productive processes and relations call for new patterns of participation in the international markets, often associated with the formation of integrated structures of production and stronger regional economic links. For a country like Brazil, it is not quite clear whether closer relations with the main economic blocks will affect the goals of more intense regional links. This article contributes to this debate, presenting in a systematic way some basic information about the recent evolution of commercial flows between Brazil and Latin America, as well as with other regions.

Bibliografia

- CHESNAIS, F. *Present international patterns of foreign direct investment: underlying causes and some policy implications for Brazil*. Trabalho apresentado no Seminário sobre a Inserção Internacional do Brasil nos anos 90. São Paulo, 26 a 30 de março, 1990.
- CHUDNOVSKY, D. *South-south trade in capital goods: the experience of Argentina and Brazil*. In: DIAS, V. V. (org.). *South-South trade — trends, issues and obstacles to its growth*. New York: Praeger Publishers, 1989.

- DORNBUSCH, R. Los costos y beneficios de la integración económica regional: una revisión. *Pensamiento Iberoamericano*, n. 15, p. 25-53, 1989.
- GRUBEL, H., LLOYD, P. *Intra-industry trade*. London: Macmillan, 1975.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Para a década de 90: Prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Vol. 2 - Setor Externo. Brasília, 1989.
- KRUGMAN, P. Scale economies, product differentiation and the pattern of trade. *American Economic Review*, v. 70, n. 5, p. 950-959, Dec. 1980.
- LAIRD, S. Intra-industry trade and the expansion, diversification and integration of the trade of developing countries. *Trade and Development*, Unctad, Winter, 1981.
- LORENZ, D. Trade in manufactures, newly industrializing economies (NIEs) and regional development in the world economy — a European view. *The Developing Economies*, v. 27, n. 3, p. 221-235, Sept. 1989.
- RAUCH, J. E. Increasing returns to scale and the pattern of trade. *Journal of International Economics*, v. 26, May 1989.
- SCHOTT, J. *More free trade areas?* Washington: Institute for International Economics, 1989 (Policy Analyses in International Economics, 27).
- THE ECONOMIST. Unequal partners, 02.12.89.
- THORSTENSEN, V. *A formação do eurobloco e o isolamento do Brasil*. Trabalho apresentado no Seminário sobre a Inserção Internacional do Brasil nos Anos 90. São Paulo, 26 a 30 de março, 1990.

(Originais recebidos em agosto de 1990. Revisos em junho de 1991).