



Ações para Acelerar a Expansão das Exportações

ERIKSOM TEIXEIRA LIMA
MÁRIO CORDEIRO DE CARVALHO JUNIOR*

RESUMO A desaceleração do crescimento do montante exportado pelo Brasil que vem sendo observada recoloca, de maneira recorrente, as preocupações sobre as perspectivas do crescimento econômico brasileiro nos primeiros anos do novo milênio. A meta de US\$ 100 bilhões fixada em 1998 para as exportações a partir de 2002 foi abandonada, mas deve ser substituída por outra, adequada e realista, que assegure a realização das reformas necessárias, o que garantirá a manutenção das expectativas de que não haverá retrocessos e administração de importações e que a retomada do crescimento ocorrerá em curto prazo e em bases sustentáveis.

ABSTRACT *The slowdown in the rate of growth of Brazil's exports once again has caused concern for the outlook for economic growth in the early years of the new millennium. The target of reaching US\$ 100 billion in exports in 2002, which was set in 1998, was abandoned and should be replaced by the more appropriate and realistic aim of ensuring reforms to assure continued the absence of setbacks or a return to government intervention in imports, and a return to sustainable growth in the short term.*

* Respectivamente, economista do BNDES e professor da FAF/Uerj. Os autores agradecem a Fabio Giambiagi, André Luis Nassif, Jorge Pasin e Paulo Roberto Grigorovski pelos comentários a uma versão preliminar do texto, bem como aos pareceristas anônimos desta revista, isentando-os, contudo, dos erros porventura ainda remanescentes.

1. Introdução

A desaceleração do crescimento do montante exportado pelo Brasil que vem sendo observada recoloca, de maneira recorrente, as preocupações sobre as perspectivas do crescimento econômico brasileiro nos primeiros anos do novo milênio. Após ter apresentado taxas de crescimento bastante expressivas no início dos anos 90, o montante exportado pelo país estabilizou-se no patamar de US\$ 50 bilhões e não tem dado mostras de voltar a crescer nos níveis já observados nesse passado recente e, ao mesmo tempo, necessários para dar suporte a uma retomada vigorosa do crescimento econômico nacional.¹

A resolução dos principais problemas apontados pelos exportadores há poucos anos² tem sido encaminhada, como são os casos de: redução (ainda tímida, é verdade) das tarifas portuárias pós-privatização; sobrevalorização do câmbio; redução dos fretes internacionais (devido principalmente à maior eficiência nas operações portuárias); desoneração do ICMS para os produtos primários (apesar do aumento do ônus tributário para os demais setores); redução dos fretes domésticos, pelo aumento da concorrência (apesar das elevadas tarifas de pedágio nas rodovias recentemente transferidas para a administração da iniciativa privada); e, finalmente, o aumento das fontes de financiamento às exportações, com especial destaque para o Proex e o BNDES-*exim*.

Durante a “Crise da Rússia”, em setembro de 1998, foi estabelecida como meta que as exportações brasileiras totalizassem US\$ 100 bilhões anuais a partir de 2002, tendo sido estruturado um conjunto de ações para viabilizar sua execução. Entretanto, apesar da implementação de algumas delas, as exportações não atingirão a meta proposta nos próximos dois anos, e já existem vários especialistas propondo sua substituição por outra, na qual fosse definido apenas um montante de saldo positivo na balança comercial. Além das expectativas negativas que essa mudança de objetivos deverá trazer (afinal, é possível obter saldos positivos comprimindo as importações,

1 Sobre a relação entre crescimento econômico e desempenho exportador, ver Giambiagi (1997).

2 Em pesquisa realizada pela Funcex (1997), com um universo de 336 questionários respondidos por empresas exportadoras, foram apontados, entre 16 possibilidades, os seis principais obstáculos à elevação das exportações brasileiras: a) tarifas portuárias domésticas – 83% das respostas; b) taxa de câmbio – apontada na mesma proporção; c) frete internacional – 74% das respostas; d) ausência de financiamento às exportações – apontada por 73% das empresas; e) tributos domésticos incidentes sobre as exportações – 72% das respostas; e f) frete doméstico – lembrado em 69% dos questionários.

através de recessão ou de administração da demanda), deve-se ressaltar que existem nichos de mercado suficientes e inexplorados que possibilitariam, se tivessem sido competentemente explorados, a superação dos US\$ 100 bilhões anuais em exportações. A título de ilustração, o tamanho do mercado constituído pelas importações realizadas pela União Européia, pelos Estados Unidos, pelo Japão e pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) para produtos efetivamente exportados pelo Brasil correspondeu, em 1995, a US\$ 2,95 trilhões, ao passo que as exportações brasileiras para esses mercados foram de apenas US\$ 33 bilhões, ou seja, pouco mais de 1% desse total.

Estudo realizado pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi) traz dados sobre a perda de competitividade das exportações brasileiras no final da década de 90. Segundo o Iedi (2000), os produtos da pauta brasileira que pertenciam a setores que apresentavam demanda crescente no comércio mundial representavam 52% das exportações no final do período 1991/94 e foram reduzidos para apenas 36% no final do período 1994/98. O que pode estar ocorrendo é que a pauta de exportações do Brasil esteja “envelhecendo” e o país está cada vez mais restrito a exportar aqueles produtos que se encontram em declínio no mercado mundial, ressaltados, com louvor, alguns novos produtos como os da Embraer. Porém, é graças a essa cesta de produtos em declínio que o país ainda consegue apresentar saldos positivos na balança comercial.³

Dessa forma, apesar da resolução progressiva de alguns dos problemas apontados como prioritários pelos exportadores, não se registrou um aumento substantivo das exportações, havendo, em muitos casos, até mesmo redução. Como explicar esse paradoxo em que, mesmo com a resolução parcial dos problemas, continua a perda do dinamismo exportador do Brasil?

O que pode estar acontecendo é uma perda de competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional que não parece ser explicável dentro dos esquemas analíticos válidos até poucos anos atrás. Ou seja, não basta reduzir custos, em especial o sempre vagamente definido custo-Brasil, para que as empresas consigam reencontrar o dinamismo exportador do início da década de 90. É necessário montar um novo conjunto de ações coordenadas de governo, de suas entidades financeiras, de suas máquinas administrativas e de seus órgãos de fomento para que, em conjunto com as asso-

³ É necessário um destaque importante, pois até o início de setembro de 2000, mês de redação deste artigo, parcela expressiva do saldo comercial externo positivo acumulado (US\$ 400 milhões) devia-se à crise da aviação civil nacional, que resultou na devolução de diversas aeronaves aos agentes financiadores internacionais, o que, em virtude das normas de Contabilidade Nacional, é registrado como exportações.

ciações de classe, se obtenha um aumento substancial das exportações. Porém, deve-se ressaltar que, apesar de ter sido exequível mesmo com a atual estrutura “envelhecida” da pauta de exportações, o marco estabelecido para 2002 não é mais alcançável, pois há necessidade de implementação de uma série de reformas nas políticas de governo que somente possibilitarão uma resposta adequada das empresas após um período de três a quatro anos, ou seja, no mínimo a partir de 2004.

Em outras palavras, a revisão de prazos e a definição de uma meta para 2004 se justificam não apenas para assegurar conforto às expectativas formadas quanto ao futuro crescimento do país com estabilidade dos preços (ou seja, sem recessão e sem administração de demanda), mas também para servir de afirmação, para o conjunto dos agentes, de que o governo empreenderá todos os esforços no sentido de eliminar os obstáculos ainda remanescentes e, além disso, fará a correção de suas políticas de modo a obter uma solução realmente eficaz para os problemas ainda existentes.

O conjunto de propostas apresentadas neste artigo compreende, basicamente, as ações necessárias à remoção definitiva das barreiras internas às exportações e à construção de uma política nacional efetivamente exportadora. Elas são de duas naturezas: ações horizontais, ou seja, que beneficiem todos os setores indistintamente; e ações específicas, que busquem atuar naqueles setores ou grupos de empresas que possam apresentar resultados sustentáveis em curto prazo.

As duas próximas seções mostram o conjunto de problemas que ainda afetam gravemente a capacidade competitiva das empresas brasileiras. Na Seção 2 serão apresentados os problemas não resolvidos e, pior, ausentes da pauta de debates, mas que afetam sobremaneira a *performance* das exportações nacionais: a ausência de marcos reguladores eficazes para o setor de transportes; e a persistência de um viés antiexportador extremamente forte na burocracia brasileira. Na Seção 3 serão apresentadas diretrizes gerais, especialmente com relação à seleção de alvos prioritários para as políticas públicas de estímulo às exportações e para a redefinição das práticas e métodos para a capacitação empresarial, objetivo de vários órgãos governamentais, mas que tem até o presente apresentado baixa eficácia em suas ações. Por último, tem-se a seção de conclusões.

2. Reduzir o Custo-Brasil

O tema custo-Brasil é um dos mais recorrentes na pauta de debates brasileira nos últimos anos, sem que efetivamente tenha se chegado a um conjunto de problemas a resolver. Formulado inicialmente pelo Banco Mundial, trata-

va-se de um conceito aplicado genericamente (“custo-país”), visando estabelecer parâmetros de comparação entre as várias economias mundiais: custo-Alemanha, custo-Índia, custo-Estados Unidos etc. A utilização desse conceito gerou, e tem gerado, o extenso debate sobre a natureza do “custo-Brasil”, que seria, portanto, o conjunto de obstáculos que impedem a retomada do crescimento econômico e até mesmo o processo de desenvolvimento nacional.

Dentro desse guarda-chuva amplo e genérico cabe qualquer coisa, desde supostas desvantagens comparativas geradas por encargos sociais sobre a folha de trabalho⁴ até problemas concretos e solucionáveis como seriam os elevados custos incorridos com escriturações, alvarás, fiscalizações prévias, entre outros, para se abrir e manter uma empresa no país.

A falta de uma definição precisa sobre o que seja custo-Brasil transforma o debate em uma propaganda absolutamente negativa. Conforme apontou Faveret Filho (1999), ao associar a produção no Brasil a uma lista infundável e difusa de problemas, repetindo-a *urbi et orbi*, analistas, empresários e autoridades públicas ressaltam as dificuldades para resolvê-los em curto prazo, revestindo-os com ares de eternidade e atribuindo um caráter negativo e indelével à economia brasileira.

Para efeitos deste artigo, redução do custo-Brasil significa tão-somente redução dos custos extrafábrica incorridos pelas empresas brasileiras, especialmente aqueles associados aos serviços de infra-estrutura (custo de uso e padrão de qualidade). Buscar sua redução é buscar fazê-los convergir para um nível próximo do padrão internacional.

Investimentos em Infra-Estrutura

Os problemas nos serviços de infra-estrutura, em especial de transportes, são bastante conhecidos, e há uma quase convergência nas avaliações sobre os investimentos considerados imprescindíveis para se obter a redução dos fretes domésticos solicitada pelos exportadores. Lima, Nassif e Carvalho Jr. (1997) apresentam uma proposta de priorização de investimentos em serviços de infra-estrutura que contribuiriam para dinamizar as exportações,

⁴ É importante ressaltar, por exemplo, os equívocos recorrentes no debate sobre encargos sociais, pois vários analistas distorcem os dados para chegar a inexistentes 130%, aproximadamente, de encargos sociais, contabilizando, dentro desses, gastos de natureza salarial, posto que efetivamente recebidos pelos trabalhadores, como, por exemplo: descanso semanal remunerado, 13º salário, férias remuneradas, adicional sobre férias etc. O importante, que seria o debate sobre a produtividade da mão-de-obra em relação ao maquinário disponível (capital fixo) vis-à-vis a produtividade europeia ou norte-americana, permanece pouco estudado e debatido.

quase todos eles contemplados no novo plano plurianual do governo federal, que se pretende implementar nos próximos cinco anos. Ou seja, os investimentos na ampliação da malha básica e na remoção dos gargalos existentes ou potenciais no curto e médio prazo já possuem, em tese, encaminhamento. Porém, essa perspectiva otimista e alguns resultados positivos que vêm sendo obtidos após a privatização das ferrovias e dos portos, por exemplo, podem ter alcance limitado, uma vez que não se produza um marco regulador preciso e adequado às novas condições técnico-operacionais e aos novos requerimentos dos demandantes de serviços de transportes.

As ferrovias brasileiras, por exemplo, foram construídas, na sua maior parte, há mais de 50/60 anos, quando vigiam outros parâmetros técnicos de tonelage por eixo, de capacidade de carga da via, de velocidade dos comboios etc. Hoje, um caminhão possui quase a mesma capacidade de carga de um vagão-tipo em operação (cerca de 45 t). Já no quesito velocidade de deslocamento, o caminhão supera os 70 km/h, enquanto o trem mal alcança 10 km/h, em média. Como os investimentos para resolver esses problemas são elevados (adequar a malha básica, novos sistemas de sinalização e de controle, modernização do material rodante etc.) e exigem grande prazo de retorno, dificilmente os concessionários privados conseguirão fazer frente a eles, ainda mais dadas as dificuldades a que estão submetidos para realizar suas operações, como circulação de composições de cargas através das cidades e no interior das zonas metropolitanas (as restrições à operação de comboios ferroviários na Grande São Paulo, por exemplo, se afigura como o maior obstáculo à competitividade desse modal).⁵

O resultado disso não poderia ser outro: o predomínio do modal rodoviário na matriz de transportes brasileira deverá continuar. Porém, isso não deve ser considerado um obstáculo expressivo às exportações de manufaturados, pois a quase totalidade das viagens desses produtos entre as fábricas e os portos é de 250 km, em média, até 600 km, no máximo, o que é absolutamente compatível com padrões internacionais, pois em todos os países predomina a preferência pelo modal rodoviário para essas distâncias.

A questão principal no predomínio do modal rodoviário refere-se à atual política de concessão da manutenção ao setor privado, sendo que a política de estabelecimento da cesta de tarifas de pedágios não é compatível com a relação benefício-custo da melhora desejada nas condições de tráfego nas estradas. Esse problema é bastante agravado naqueles estados que optaram

⁵ Lima e Pasin (1999) tratam especificamente dos problemas colocados para o transporte ferroviário no Brasil.

por realizar as concessões sob a modalidade onerosa, ou seja, tarifa fixa e vencedor declarado com base no maior retorno ao estado.⁶

Finalmente, no setor portuário observa-se que a modernização dos portos realizada pelos novos concessionários tem privilegiado a aquisição de novos equipamentos e a realização de pequenas obras de ampliação de áreas. Embora necessárias, elas não são suficientes, uma vez que, além dessas inversões, há a necessidade de se rever toda a institucionalidade em que opera o porto. O foco principal da atividade ainda permanece na recepção e no despacho de cargas, modelo totalmente ultrapassado no resto do mundo, já que nas economias industrializadas os portos são também centros de serviços de valor agregado e parceiros imprescindíveis na montagem de serviços de logística de abrangência internacional.

Além disso, o excessivo número de regulamentos a serem cumpridos, em grande parte obsoletos, não se refere apenas ao número de trabalhadores nas equipes de trabalho (os chamados “ternos”, ou *gangs*, em inglês), mas também ao extenso elenco de funções obrigatórias existentes (conferentes, fiéis de armazéns, consertadores, guarda portuária, estivadores etc), o que é contrário ao espírito da Lei de Modernização dos Portos, que previa acertadamente a introdução da multifuncionalidade da mão-de-obra. Outro grande destaque, que infelizmente não se observa, deveria ser dado à redução de um sem-número de interfaces governamentais no porto, as quais terminam por criar um verdadeiro cipoal de relações, fiscalizações e documentações, o que é totalmente incompatível para um país que pretende se transformar em um grande exportador. Os Ministérios dos Transportes, da Fazenda, da Saúde, da Justiça, do Trabalho, da Agricultura e do Meio Ambiente, e até mesmo os ministérios militares, como o da Marinha (atualmente da Defesa), além de grupos interministeriais diversos, que seriam responsáveis pela modernização (*sic*) dos portos, e de estruturas estaduais e municipais variadas, todos se entrelaçam e se enredam, gerando custos e mais custos para todos os agentes econômicos e, o que é pior, estabelecendo normas que impedem que os concessionários adotem práticas operacionais consagradas internacionalmente, com prejuízo direto para o setor exportador.⁷

6 Os maiores problemas, como sempre, ficam para o setor agrícola, que está obrigado a enfrentar deslocamentos muito superiores aos dos produtos manufaturados. Por não dispor de serviços ferroviários eficientes, os produtos agropecuários são “empurrados” para o modal rodoviário (mais caro) e taxados por tarifas de pedágios que, na maior parte dos casos, representam um ônus excessivo para os produtores agrícolas. Em outras palavras, termina-se por reproduzir esquemas de transferência de rendas agrícolas para os setores industriais que estiveram na base do processo de industrialização brasileira, mas não são mais compatíveis com um modelo de economia aberta que se pretende implantar no país. Para uma análise das questões específicas de transportes e logística para o setor de agronegócios, ver Lima, Faveret Filho e Paula (2000).

7 Por exemplo, as cargas devem estar disponíveis nos armazéns para fiscalização física e de documentação pelo menos o dobro de tempo do que é observado no padrão internacional, conforme

A criação de uma única agência reguladora dos transportes se configurava como uma alternativa de resolução de parte dessas ineficiências, pois afinal grande parte delas é originada no cipoal de decretos, portarias, instruções normativas e regulamentos emanados dos diversos níveis de governo. Entretanto, o escopo de atividades atualmente discutido como sendo o foco da futura agência reguladora dos transportes⁸ está longe de poder ser considerado um debate sobre atividades de regulação, já que se trata de atividades típicas de governo terceirizadas em uma autarquia especial (por exemplo, realização de estudos diversos, implementação de políticas de governo, fiscalizações técnicas de operação, registros estatísticos de tráfego e de cargas, autorizações de funcionamento de empresas etc.).

O resguardo dos interesses dos usuários face a desvios de metas por parte dos concessionários, a defesa da competição e da eficiência, em caso de captura dos órgãos fiscalizadores por interesses privados, a regulação das tarifas praticadas e sua adequação à relação benefício-custo dos usuários, entre outros fatores, não estão precisamente especificados na proposta em discussão no Congresso Nacional. Em outras palavras, há muito que se fazer, mas a agilidade na sua execução depende fundamentalmente de marcos reguladores precisos, o que ainda necessita ser analisado e debatido para a criação de uma única Agência Nacional de Regulação dos Transportes. Somente com agências de regulação eficazes será possível que as redes de infra-estrutura existentes e em expansão contribuam efetivamente para o aumento das exportações e, conseqüentemente, para a retomada do desenvolvimento econômico do Brasil.

Eliminar o Viés Antiexportador

A burocracia brasileira possui raízes profundas e antigas, tendo herdado sua estrutura de práticas tributárias baseadas nos antigos impostos sobre importações (Brasil Colônia), que foram “modernizadas” com um sem-número de ações corporativas. O foco principal da atividade fiscalizadora brasileira não é o produto, mas o processo, não é a qualidade do bem, mas a observân-

a Amcham (1999). Além disso, aos terminais portuários é vedada, ou dificultada, uma prática comum no resto do mundo, ou seja, a prestação de diversos serviços aos seus clientes, tais como: fracionamento de cargas, montagens, reempacotamento etc.

⁸ O projeto original que previa apenas uma agência para transportes terrestres e marítimos recebeu centenas de emendas, e a proposta de projeto elaborada pelo relator na Câmara dos Deputados termina por propor a criação de duas agências, uma para os transportes terrestres e outra para os marítimos. Essa solução, somada à futura criação da agência para o transporte aéreo civil (três agências, uma para cada elemento – terra, água e ar), terminará por introduzir mais complicações que soluções. Para os fins deste artigo, optou-se pela simplificação, ao considerar uma agência “única” para os transportes, na medida em que as observações apresentadas permanecem as mesmas com as atuais propostas de três agências.

cia do conjunto de normas, instruções, portarias e regulamentos burocráticos para sua fabricação.

Essa estrutura burocrática não é adequada a um país que pretende operar em regime de economia aberta, pois, por exemplo, em um único processo produtivo há a intervenção de dezenas de entidades federais e estaduais, pertencentes a ministérios e secretarias. A título de exemplo, considere-se o caso da pesca marítima. O Brasil possui um dos litorais mais extensos do mundo, com alto nível de piscosidade, mas a pesca industrial é quase inexistente. As empresas limitam-se a pescar a poucas milhas da costa, em barcos artesanais,⁹ enquanto os principais produtores do mundo – espanhóis e japoneses em especial – arrastam milhões de toneladas de pescado de águas profundas, no interior ou à margem de mar territorial brasileiro (zona econômica exclusiva). No caso da pesca de atuns, verifica-se que os barcos espanhóis coletam no Atlântico Sul, na frente das costas brasileiras, centenas de milhões de dólares norte-americanos anualmente.

Por que os navios brasileiros não fazem a mesma coisa? Assumindo o risco da simplificação, pode-se afirmar que, para obter competitividade semelhante (quantidade capturada e qualidade da produção), haveria necessidade de investir dezenas de milhões de dólares norte-americanos na constituição de uma frota pesqueira com capacidade de industrializar o pescado (à semelhança das frotas espanholas e japonesas) para depois atender à burocracia brasileira.

As normas vigentes exigem que todo o processamento do pescado (evisceração, limpeza, classificação, empacotamento etc.) seja feito sob as vistas da fiscalização sanitária do Ministério da Agricultura, em ambientes fiscalizados também pelos Ministérios do Trabalho e da Saúde. Dessa forma, os barcos, fiscalizados pela Capitania dos Portos, órgão do Ministério da Marinha (atual Defesa), e pelo Ministério dos Transportes, são obrigados a deixar sua carga em terminais terrestres para industrialização. Ou seja, aquilo que qualquer consumidor sabe – o congela-descongela-recongela estraga os alimentos – é ignorado pelas normas burocráticas brasileiras.

Então, o barco, fiscalizado pela Marinha e pelo Ministério dos Transportes (na construção e na operação), descarrega em um terminal portuário também fiscalizado por ambos, com os trabalhadores fiscalizados pelo Ministério do Trabalho, realizando operações fiscalizadas pelo Ministério da Saúde, e essa carga de pescado é levada para uma unidade industrial, fiscalizada pelos mesmos Ministérios do Trabalho, da Saúde, do Meio Ambiente, entre

9 Sobre os problemas e potencialidades da pesca marítima, ver Faveret Filho e Siqueira (1997).

outros, descongelada, processada e classificada sob “as vistas” de órgãos do Ministério da Agricultura, para depois ser embalada, recongelada, colocada em um contêiner e enviada para o porto, onde é novamente inspecionada (com a abertura do contêiner frigorificado) pelos Ministérios da Saúde, da Agricultura, da Justiça (Polícia Federal) e da Fazenda, para ser finalmente liberada para embarque, que será feito em um porto e em um navio fiscalizados pelos Ministérios dos Transportes e da Marinha, que será escoltado para fora do porto por rebocadores e por práticos credenciados e fiscalizados pela Marinha. Somente lá fora, no porto estrangeiro, as coisas serão mais fáceis – pelo menos um pouco mais!

Os concorrentes espanhóis e japoneses, assim como todos os demais, têm uma estrutura burocrática muito mais leve. Pescam no alto-mar, realizam todas as operações de limpeza, empacotamento e congelamento no próprio navio frigorífico e apenas descarregam nos portos de destino, muitas vezes diretamente para os caminhões frigoríficos, ou seja, o peixe quase sai do mar para a mesa do consumidor final.

Exemplos similares a esse podem ser encontrados às dezenas, tanto nas exportações como nas importações. A burocracia brasileira é ineficiente porque seus quadros, por melhor que sejam, estão submetidos a normas e procedimentos inadequados, antiquados e obsoletos, herdados de um período em que não mais vivemos. Em tempos de abertura comercial, nossa burocracia e nossa regulamentação devem ser organizadas à semelhança do resto do mundo, com grau de eficiência e racionalidade equivalentes.

Em termos gerais, especialmente para os produtos industrializados, pode-se dizer que nas empresas do resto do mundo o dispêndio de tempo nas atividades de “processamento de pedidos”, “fabricação dos produtos” e “distribuição física nacional e internacional” tem sido reduzido acentuadamente por todas as empresas (de 50% a 80%), em especial aquelas que têm grande atuação no mercado internacional.¹⁰

Além disso, existem as óbvias implicações de custos (redução de imobilizações de capital em estoques e em edificações para armazenagem, por exemplo), com reflexos diretos na capacidade competitiva das empresas. A possibilidade de atuar com linhas de produção flexíveis tornou-se um imperativo para que as empresas consigam se integrar a redes internacionais de fornecedores, pois há oportunidades comerciais crescentes derivadas da aber-

10 Os problemas decorrentes da burocracia enfrentados pelas empresas de economias latino-americanas foi objeto de vários estudos do Banco Mundial, sendo que Aiyer e Peters (1997) apresentam uma síntese deles.

tura dos mercados nacionais, mesmo que controlada, pois as práticas de organização de redes de fornecedores mundiais (*global sourcing*) têm se generalizado por todos os ramos industriais. Entretanto, para que os fornecedores localizados em um determinado país consigam se integrar a essas redes, além de eficientes redes de infra-estrutura, é necessário um ambiente institucional que facilite a adoção dessas novas práticas gerenciais e comerciais.

Em outras palavras, dispor de uma malha de infra-estrutura eficiente é condição necessária, mas não suficiente, para que um país (ou região) possa receber empresas que tenham condição de se transformar em fornecedoras globais. É preciso que haja a possibilidade de coordenação entre os segmentos da cadeia produtiva, que seja possível obter a sincronização no processo de movimentação dos insumos, no próprio processo de manufatura dos bens e na distribuição ao consumidor final. Essa sincronia na cadência de movimentação depende não apenas da confiabilidade nas redes de infra-estrutura (no que o Brasil tem conseguido avanços significativos), mas também de que não haja constrangimentos ou ineficiências extrafirmas, causados por irracionalidade burocrática, que prejudiquem o desempenho de suas tarefas. Conforme ressaltado por Lima, Carvalho Jr. e Velasco (1998, p. 88), “somente se houver confiabilidade em que este deslocamento ocorrerá sempre na mesma cadência, será viável aos fornecedores de um determinado país (ou região) se integrar a redes de fornecedores globais.”

No Brasil, entretanto, as atividades de “fabricação dos produtos” e de “distribuição física internacional” apresentam inúmeras barreiras a um adequado planejamento, obrigando as empresas aqui instaladas a operar com estoques de matérias-primas, de componentes e de produtos finais mais elevados que seus concorrentes internacionais. Ou seja, elas estão submetidas a uma estrutura de custos de produção mais onerosa (não computada aqui a elevada carga tributária indireta), o que afeta sua competitividade e, portanto, as impede de disputar parcelas crescentes desses mercados formados pelas cadeias mundiais de fornecedores.

O problema, como pode se verificar, está muito mais na estrutura burocrática a que as empresas estão submetidas do que em supostas ineficiências organizacionais ou produtivas. Assim, sua solução exige que se redesenhe as funções fiscalizatórias no estado brasileiro, bem como que se estabeleçam novos marcos administrativos que estejam em consonância com os vigentes em outras economias abertas que têm obtido sucesso em sua inserção no mercado internacional.¹¹

11 Uma análise desses obstáculos internos às exportações brasileiras e das diretrizes para sua superação pode ser encontrada em Lima, Carvalho Jr. e Velasco (1998).

3. Desenvolver a Cultura Exportadora

Um dos maiores problemas enfrentados por países em transição para o regime de economia aberta é o desenvolvimento de uma cultura exportadora. Além das condições básicas, adequação das redes de infra-estrutura com regulação eficiente e estruturas burocrático-fiscalizadoras adaptadas para o novo ambiente, há a necessidade de ações específicas e direcionadas para aqueles setores que demonstrem capacidade de reagir rapidamente frente a oportunidades e de aumentar suas vendas no mercado internacional.

Obviamente, a questão da oferta de crédito à exportação é essencial, e no caso do Brasil ela tem estado na base do sucesso exportador dos últimos anos. O apoio do Proex e o volume de empréstimos crescentes do BNDES-*exim* têm possibilitado que novos produtos e novos ramos industriais se apresentem com competitividade no mercado internacional. Porém, deve-se reconhecer que existem graves problemas no acesso de pequenas e médias empresas (PMEs) a esses recursos, quer por falta de capilaridade na oferta, quer por desinteresse dos agentes financeiros por atuar nesse segmento de empresas, quer por dificuldades das próprias empresas para se habilitar à obtenção dos créditos, quer pela necessidade de se redefinir políticas e procedimentos operacionais específicos para esse segmento de empresas.

Condições Competitivas para as Empresas

A avaliação de que é necessário incorporar novas empresas ao universo de exportadores brasileiros é recorrente nas últimas décadas. Apesar dos esforços feitos, a participação das PMEs no volume exportado é bastante baixa se comparada com os índices observados em outros países. Vários fatores podem explicar essa *performance*, tais como: tamanho do mercado doméstico; maiores dificuldades para vender e estabelecer relações duradouras com compradores internacionais; dificuldades operacionais para realizar todas as transações envolvidas em uma operação de exportação;¹² falta de acesso a crédito; ausência de informações e de visibilidade das oportunidades existentes no mercado internacional; etc.

Dessa forma, considerando, sob pena de simplificação, que várias das atuais grandes empresas exportadoras operam no mercado de *commodities* e,

12 Em seminário recente realizado no BNDES, o presidente da Associação dos Exportadores Brasileiros (AEB), Benedicto Moreira da Fonseca, afirmou que antes de se pensar em vender CIF, as políticas públicas deveriam perseguir o objetivo de viabilizar que as empresas exportadoras brasileiras consigam vender FOB, pois as dificuldades existentes são tantas e de graus e origem tão variados que grande parte delas somente consegue realizar transações *ex factory*, deixando por conta do importador, ou de seus agentes, todas as responsabilidades por realizar o transporte da fábrica até seu destino final.

portanto, têm suas possibilidades de crescimento limitadas ao desempenho do mercado internacional, ou são empresas transnacionais, que têm suas decisões estratégicas tomadas em suas matrizes, é necessário que se incorpore rapidamente um maior número de empresas nacionais ao universo de exportadores, sob pena de que ocorra uma estagnação (e até mesmo uma diminuição) das exportações, o que comprometeria a própria retomada do crescimento econômico.

Evidentemente, é bastante controversa a tese de que as PMEs são capazes de aumentar de forma expressiva sua participação no comércio exterior. Da mesma forma, existem análises de que a mesma dificuldade se apresenta para as empresas nacionais de qualquer porte. Em estudo recente, Pinheiro e Moreira (2000) realizam uma análise da *performance* exportadora das empresas sediadas em território brasileiro e concluem, após exaustivos exercícios econométricos, que as empresas transnacionais aqui instaladas apresentam maior propensão a exportar do que as nacionais e que, dentre estas, as de grande porte apresentam maior propensão do que as PMEs. Em outras palavras, as empresas que já são exportadoras (com maior destaque para as transnacionais) apresentariam maior capacidade de reagir a estímulos pró-exportação e que, portanto, seus resultados seriam mais imediatos para obter uma explosão das exportações.¹³

Longe de querer esgotar as críticas a essas teses, é importante observar que seus autores procuram estabelecer relações entre grupos de empresas que têm características completamente distintas, o que cria um viés nos resultados e conclusões. Ao comparar empresas internacionalizadas sediadas no Brasil – e que, portanto, já têm um grande conhecimento do mercado internacional, de sua dinâmica, sendo inclusive capazes de afetar os fluxos de comércio¹⁴ – com empresas sob controle doméstico que praticamente não possuem filiais no exterior e têm dificuldades de acesso a crédito, não poderia ser outra a conclusão a que chegaram.¹⁵

13 Segundo Pinheiro e Moreira (2000, p. 44), “the expansion of the export volume of existing exporters, according our results, seems to be the most immediate and effective way of boosting manufacturing export growth”.

14 É sempre bom lembrar que o comércio intrafirma responde por boa parte dos fluxos comerciais internacionais.

15 Adicionalmente, deveria ser destacado que um dos maiores custos que as empresas enfrentam quando decidem exportar, e até mesmo se internacionalizar, refere-se à montagem de uma estrutura de serviços de logística para distribuição física internacional de seus produtos e de serviços pós-venda. Dada a sua natureza, esses custos são irreversíveis, pois uma vez realizados somente podem ser utilizados para sua destinação original (sunk costs). Dada a sua magnitude e irreversibilidade, assim como o alto risco envolvido nas atividades de exportação sob políticas domésticas de natureza errática, a propensão a exportar das empresas de menor porte é obviamente menor do que as de maior porte que já atuam no mercado internacional, ou do que as transnacionais que possuem eficientes redes de fornecedores, de distribuidores e de prestadores de serviços de logística de abrangência mundial.

Dessa forma, caso se aceite que se deve priorizar as empresas que sejam tradicionais exportadoras, haverá uma opção pela adoção de políticas horizontais que beneficiem indiscriminadamente todas as empresas (ações para reduzir o custo-Brasil, para corrigir falhas de mercado, acesso a crédito etc), ou seja, que se destinem tão-somente a um pequeno subconjunto de empresas instaladas no país para que elas alcancem a plenitude de seu vigor exportador.¹⁶ Ou seja, está-se falando de setores específicos que já possuem grande inserção internacional, como os produtos agrícolas ou minerais (*commodities*), ou aqueles com competitividade baseada na intensidade do trabalho (calçados, têxteis, vestuário etc.) ou na escala de produção (petroquímica, siderurgia, celulose, entre outras). Além desses, poder-se-ia incluir algumas linhas de produtos específicos nas quais há grande controle do produtor sobre a oferta de bens, como nas indústrias automobilística, farmacêutica e química e outras gerenciadas por empresas multinacionais. Em suma, tudo aquilo que poderia ser definido como as *novas commodities*.

Em síntese, a mudança do padrão de comércio do Brasil ficaria dependente das mudanças no mercado internacional e da capacidade do governo em manter sintonia adequada de suas políticas com os objetivos estratégicos mundiais das grandes corporações transnacionais e com as flutuações nas bolsas mundiais de mercadorias.

Assim, visando superar possíveis limitações às possibilidades de crescimento das exportações brasileiras e aos próprios rumos do desenvolvimento econômico nacional, devido à opção por realizar apenas políticas horizontais, é necessário estabelecer um conjunto de alvos para políticas de promoção de exportações à semelhança do que fazem todos os principais países exportadores no mundo. Esse conjunto de alvos, além de receber atenção prioritária nas políticas gerais, especialmente acesso a crédito e apoio ao aumento de suas exportações, deveria ser objeto de políticas específicas visando à sua modernização produtiva, reorganização industrial, modernização tecnológica e outras políticas de natureza industrial.

Porém, escolher alvos – regiões, setores industriais, grupos de empresas – sempre traz riscos, tanto os de erros de avaliação como os de captura dos formuladores por grupos de pressão de diversas naturezas, o que pode resultar em políticas ineficazes para o aumento das exportações. Visando minimizar esses riscos, e dadas a magnitude territorial e a diversidade econômica do país, uma proposta de metodologia para a seleção de alvos compreenderia:¹⁷

16 Os economistas usualmente definem essas políticas horizontais como *once and for all*.

17 As sugestões apresentadas a seguir foram baseadas em Lima, Carvalho Jr. e Rosa (1999).

a) para as regiões menos industrializadas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), a seleção dos alvos deveria estar associada inicialmente à disponibilidade de recursos naturais renováveis, uma vez que o aumento da oferta exportável passa necessariamente pelo desenvolvimento da agroindústria; e

b) para as regiões mais industrializadas (Sul e Sudeste), segundo Lima, Carvalho Jr. e Rosa (1999, p. 142), a seleção dos alvos é mais complexa, devido à “confluência de vários fatores que conformam o padrão de exportação, tais como as vantagens comparativas propriamente ditas, a presença de setores que operam com economias de escala e escopo, bem como a concentração de indústrias com considerável grau de intensidade tecnológica e capacidade de fornecer bens especializados”; para contornar essas dificuldades, ainda de acordo com Lima, Carvalho Jr. e Rosa (1999, p. 142-143), é proposta uma metodologia de seleção de conjunto de produtos-alvo, que consistiria em:

- “primeiro, define-se a região (ou, caso se prefira, o estado da Federação);
- em seguida, analisa-se a estrutura e a composição das exportações segundo a intensidade de recursos naturais, de trabalho, de economias de escala, de diferenciação de produtos e de pesquisa e desenvolvimento;
- depois, estuda-se o destino das exportações por mercado, qualificando-se a sua evolução em relação ao mercado internacional, e nesta etapa devem ser avaliadas as fontes de crescimento das exportações, de modo a identificar os produtos mais competitivos na pauta, para posteriormente verificar o grau de vantagem comparativa revelada por produto, escolhendo-se, dessa forma, o(s) produto(s) que simultaneamente tenha(m) competitividade e vantagem comparativa em toda a pauta de exportações;
- finalmente, é feito um cruzamento desses produtos com a evolução do mercado mundial para estabelecer o grau de dinamismo dos produtos no mercado internacional, procedimento que assegura a escolha de produtos que simultaneamente sejam competitivos, tenham vantagens comparativas reveladas e apresentem dinamismo no mercado internacional.”

Após essa seleção, deve-se analisar cada um dos grupos de produtos-alvo para detectar seus pontos fortes e fracos, suas oportunidades e ameaças, de forma a estabelecer um conjunto de ações destinadas a melhorar as possibilidades de aumento de sua inserção internacional, quer através de exportações baseadas no país, quer através do estabelecimento de filiais no exterior. A base para o sucesso desse tipo de iniciativa junto às empresas dos grupos de produtos-alvo selecionados passa obrigatoriamente pela criação de linhas e modalidades específicas de crédito, o que inclui avaliação e gerenciamento de riscos, e exige uma participação conjunta no planejamento de todos os agentes envolvidos no esforço de promoção de exportações, como, por exemplo, Camex, Apex/Sebrae, governos estaduais e suas

agências de fomento, associações de classe, além dos agentes financeiros públicos e privados especializados em comércio exterior.

Finalmente, mais do que realizar o planejamento das estratégias e evitar eventuais distorções na seleção dos alvos, a reunião de todos esses agentes visa evitar a superposição e o conflito de esforços, fatos tão comuns na história brasileira, e obter sucesso na criação de um ambiente propício ao fortalecimento das condições competitivas das empresas selecionadas no mercado internacional.

Capacitação Empresarial

As políticas voltadas para a capacitação empresarial para exportações adotadas por quase todos os países em desenvolvimento – o Brasil inclusive – têm se restringido à facilitação dos negócios no exterior através de incentivos à participação em feiras e missões comerciais e à disseminação de informações sobre oportunidades comerciais. Medidas desse tipo constituíram-se na tônica das atividades de promoção comercial nas décadas de 70 e 80 e têm sido criticadas pela sua ineficácia para efetivamente alavancar novos negócios no mercado internacional. Esse tipo de política torna as instituições governamentais ineficientes porque, segundo Keesing e Lall (1992, p. 187), enfatizam “o fornecimento de informações sobre comércio e a participação subsidiada de firmas locais em feiras e missões comerciais”, em vez de detectar técnicas, aptidões e dificuldades inerentes à inserção de empresas na comercialização externa.

As atividades mais recentes empreendidas no Brasil – os Encontros de Comércio Exterior (Encomex) – têm buscado apresentar para as empresas, em especial as de menor porte, informações sobre as oportunidades existentes no mercado internacional, assim como a institucionalidade já montada para atendê-las: seguradoras, linhas de financiamento, empresas certificadoras, prestadoras de serviços etc.

Entretanto, a metodologia organizacional dos Encomex prevê a realização de encontros regionais, ou seja, reúne um extenso conjunto de empresas e de instituições com interesses não-coordenados em uma única atividade, o que termina por reduzir sua eficácia como método de estímulo ao surgimento de novos exportadores ou de fortalecimento da capacidade dos já atuantes.

A implantação de uma nova sistemática deveria estar baseada na busca da conjugação de esforços de todos os agentes envolvidos (públicos e privados), com reuniões direcionadas para grupos específicos de empresas, preferencialmente organizadas dentre aquelas selecionadas como alvos para a promoção de exportações, conforme metodologia descrita no item anterior

deste artigo. Sob essa nova sistemática, seria possível obter maior eficiência na divulgação das oportunidades existentes no mercado internacional, pois o público seria constituído majoritariamente por exportadores tradicionais, por novos entrantes e por potenciais exportadores, sendo que em cada uma das reuniões haveria um certo grau de identidade entre os participantes, como, por exemplo, mesmo produto, produtos complementares etc.

Ao mesmo tempo, seria possível e desejável “ensinar” as firmas a trabalhar em conjunto, pois a experiência internacional demonstra que as PMEs obtêm melhores condições para alcançar sucesso nos seus processos de internacionalização caso passem a operar em ambiente cooperativo, seja este para o desenvolvimento ou a absorção de tecnologia, a elaboração de novos produtos ou o desenvolvimento de processos, a conquista de mercados, o compartilhamento de estruturas de uso comum como empresas de distribuição internacional e de logística, a captação de recursos creditícios etc.

Uma estratégia de capacitação empresarial para exportações definida com base nesses princípios seria mais eficaz para fortalecer e ampliar a participação de exportadores já atuantes, assim como para estimular a entrada de novas empresas, ambas condições necessárias para a expansão das exportações.

4. Conclusões

A implementação de uma política ativa de promoção às vendas externas é essencial para que se obtenha um incremento expressivo nas exportações brasileiras, condição *sine qua non* para que a retomada do processo de crescimento econômico obtenha êxito. Para a construção de uma política com esse corte, entretanto, uma série de desafios não triviais estão colocados.

O primeiro é não confundir uma política ativa de promoção de exportações com as antigas políticas industriais de corte setorial. Política ativa, no sentido aqui proposto, compreende a seleção de alvos (produtos e empresas), que possuam capacidade competitiva no mercado internacional, e uma ação de promoção de exportações capaz de corrigir as falhas de informações típicas do comércio internacional e, ao mesmo tempo, acelerar os processos de aprendizagem comercial das empresas exportadoras. Significa também solucionar os problemas de produção, de comercialização (o que, onde e como vender) e de logística (distribuição internacional dos bens) das empresas que produzem os produtos-alvo selecionados.

Entretanto, objetivando assegurar conforto aos exportadores no sentido de que realizem os investimentos necessários (e irreversíveis) para se estabelecerem em novos mercados ou para ampliarem a atuação nos exis-

tentes, é preciso que haja a implementação paralela de políticas horizontais visando à redução do custo-Brasil e à eliminação do viés antiexportador da burocracia brasileira. Em especial, devem ser realizadas aquelas ações voltadas para a constituição de uma agência reguladora dos transportes adequada aos novos desafios colocados pelos novos serviços de logística e aquelas que busquem a revisão de toda a extensa e enraizada cultura burocrática nacional, que representa um viés antiexportador talvez mais perverso do que várias políticas protecionistas implementadas pelos países do resto do mundo.

A combinação dessas duas políticas em suas quatro linhas de ação¹⁸ possibilitará que se implemente as condições necessárias para que as exportações possam voltar a crescer aceleradamente e atingir, no mínimo, montantes compatíveis com as exigências postas para a retomada do desenvolvimento econômico.

Vale a pena destacar, novamente, que essas são condições necessárias, mas não suficientes, para a expansão das exportações, uma vez que apenas asseguram o aumento da oferta exportável.¹⁹ Obviamente, além das ações de governo necessárias para a redução das barreiras comerciais e técnicas erigidas pelos países do resto do mundo – muitas delas constantes nos acordos registrados pela Organização Mundial do Comércio (OMC) –, os demais fatores para o sucesso na expansão das exportações dependem integralmente da capacidade comercial privada, que, pelo que tem demonstrado sob as atuais condições brasileiras, não deve ser considerada como restrição.

Com relação à fixação de uma meta adequada e realista para o volume das exportações, entende-se que ela tem importância capital para a sociedade brasileira, por demonstrar que há um real empenho em retomar o desenvolvimento econômico, em bases sustentáveis e com a manutenção da estabilidade econômica, sem quaisquer retrocessos que obriguem a adoção de políticas recessivas ou de administração de demanda.

Finalmente, essa meta deve ser fixada como parâmetro de um planejamento indicativo, à semelhança do usado na confecção do II PND, o qual garantiu o atual padrão das exportações brasileiras.

18 Políticas horizontais compreendem a redução do custo-Brasil (complementação dos investimentos em infra-estrutura, com criação de uma estrutura reguladora eficaz) e a eliminação do viés antiexportador (representado pelo excesso de burocracia). Políticas ativas são aquelas voltadas para o desenvolvimento da cultura exportadora das empresas e para o aumento da capacitação empresarial para atuar nos mercados internacionais.

19 Os autores consideram que os eventuais estrangulamentos na produção, assim como a introdução de inovações em processos, são solucionáveis em curto prazo, e o financiamento aos investimentos necessários é condição implícita em uma política ativa de exportações.

Referências Bibliográficas

- AMCHAM. *Estudo sobre a competitividade global da empresa brasileira na dimensão tempo*. São Paulo: American Chamber of Commerce de São Paulo (Amcham-SP), jun. 1999, mimeo.
- AIYER, Sri-Ram, PETERS, Hans J. *Promoting Latin America's trade – the role of infrastructure*. The World Bank, Technical Department, Latin America & The Caribbean Regional Office, 1997, mimeo.
- FAVERET FILHO, Paulo de Sá Campello. Custo-Brasil: esdrúxulo conceito. *Agroanalysis*, p. 54-55, jun. 1999.
- FAVERET FILHO, Paulo, SIQUEIRA, Sandra Helena de. Panorama da pesca marítima no mundo e no Brasil. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 5, p. 185-198, mar. 1997.
- FUNCEX. *Barreiras técnicas ao comércio internacional: a experiência das exportações brasileiras*. Rio de Janeiro, fev. 1997, mimeo (Texto para Discussão, 124).
- GIAMBIAGI, Fabio. A condição de estabilidade da relação passivo externo líquido ampliado/PIB: cálculo do requisito de aumento das exportações no Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 101-118, dez. 1997.
- IEDI. *Abertura, política cambial e comércio exterior brasileiro – lições dos anos 90 e pontos de uma agenda para a próxima década (sumário)*. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi), ago. 2000, mimeo.
- KEESING, B. D., LALL, Sanjaya. Marketing manufactures exports from developing countries: learning sequences and public support. In: *Trade policy industrialization: new perspectives*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- LIMA, Eriksom Teixeira, CARVALHO JR., Mário Cordeiro de, ROSA, Joal de Azambuja. Definindo alvos para a promoção de exportações. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 9, p. 135-160, mar. 1999.
- LIMA, Eriksom Teixeira, CARVALHO JR., Mário Cordeiro de, VELASCO, Luciano Otávio. Removendo obstáculos às exportações brasileiras. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 77-104, jun. 1998.
- LIMA, Eriksom Teixeira, FAVERET FILHO, Paulo, PAULA, Sergio Roberto Lima de. Logística para os agronegócios brasileiros: o que é realmente necessário? *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 12, p. 161-174, set. 2000.

- LIMA, Eriksom Teixeira, NASSIF, André Luiz, CARVALHO JR., Mário Cordeiro de. Infra-estrutura, diversificação das exportações e redução do “Custo-Brasil”: limites e possibilidades. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 83-122, jun. 1997.
- LIMA, Eriksom Teixeira, PASIN, Jorge Antonio Bozoti. Regulação no Brasil: colocando a competitividade nos trilhos. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 169-194, dez. 1999.
- PINHEIRO, Armando Castelar, MOREIRA, Maurício Mesquita. *The profile of Brazil's manufacturing exporters in the nineties: what are the main policy issues?* Rio de Janeiro: BNDES, jun. 2000 (Textos para Discussão, 80).