

O desafio das exportações

Armando Castelar Pinheiro
Ricardo Markwald
Lia Valls Pereira

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

O Desafio das
Exportações

O Desafio das Exportações

Organizadores

Armando Castelar Pinheiro

Ricardo Markwald

Lia Valls Pereira

O Desafio das
Exportações

Rio de Janeiro

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

1ª Edição

2002

O Desafio das
Exportações

© 2002, by BNDES

**Armando Castelar Pinheiro, Dieter Goebel, Edson Peterli Guimarães,
Fernanda Leite Lopez de Leon, Fernando Blumenschein, Fernando J. Ribeiro,
Fernando Pimentel Puga, Galeno T. Ferraz, Lia Valls Pereira, Marcelo de Paiva Abreu,
Paulo Bastos Tigre, Pedro da Motta Veiga, Renato Fonseca,
Ricardo Markwald e Roberto Magno Iglesias**

Organizadores: Armando Castelar Pinheiro, Ricardo Markwald e Lia Valls Pereira

Projeto gráfico: Ana Luisa Silveira Gonçalves

Preparação: Coordenação de Editoração do BNDES

Editoração eletrônica: Abreu's System

Revisão: Imprimatur Prosa & Verso e Nota Assessoria

B661 O desafio das exportações / organizadores Armando Castelar Pinheiro, Ricardo Markwald, Lia Valls Pereira. – Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
704 p. : il. ; 23cm.

ISBN 85-87545-06-x

Inclui bibliografia.

1. Comércio exterior – Brasil. 2. Política comercial. 3. Crédito para exportação. 4. Política de exportação. 5. Incentivos à exportação. 6. Exportação. 7. Competitividade. 8. Empresas exportadoras. I. Pinheiro, Armando Castelar. II. Markwald, Ricardo. III. Pereira, Lia Valls. IV. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil).

Os artigos assinados são da exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES.

É permitida a reprodução parcial ou total dos artigos desta publicação, desde que citada a fonte.

Av. República do Chile, 100/1319
Rio de Janeiro – RJ – CEP 20031-917
Tel.: (21) 2277-7355 – Fax: (21) 2240-3862
Internet: www.bndes.gov.br

Sumário

1. Encarando o Desafio das Exportações	5
<i>Armando Castelar Pinheiro</i>	
2. Política Comercial Brasileira: Limites e Oportunidades	27
<i>Marcelo de Paiva Abreu</i>	
3. A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior	51
<i>Pedro da Motta Veiga</i>	
<i>Roberto Magno Iglesias</i>	
4. Focando a Política de Promoção de Exportações	97
<i>Ricardo Markwald</i>	
<i>Fernando Pimentel Puga</i>	
5. O Viés Antiexportador: Mais Além da Política Comercial	155
<i>Pedro da Motta Veiga</i>	
6. Uma Análise do Desempenho e da Segmentação do Sistema de Crédito à Exportação no Brasil	175
<i>Fernando Blumenschein</i>	
<i>Fernanda Leite Lopez de Leon</i>	
7. O Papel da Política Tecnológica na Promoção das Exportações	245
<i>Paulo Bastos Tigre</i>	
8. A Competitividade Externa e a Logística Doméstica	283
<i>Dieter Goebel</i>	

9. Promoção de Exportações via Internacionalização das Firms de Capital Brasileiro	367
<i>Roberto Magno Iglesias</i> <i>Pedro da Motta Veiga</i>	
10. Política de Exportação Brasileira para as Pequenas e Médias Empresas	447
<i>Edson Peterli Guimarães</i>	
11. Diversificação Regional das Exportações Brasileiras: Um Estudo Prospectivo	505
<i>Renato Fonseca</i>	
12. Exportações de Serviços Comerciais Brasileiros: Desafios para a Formulação de uma Política Comercial	537
<i>Lia Valls Pereira</i>	
13. Um Levantamento de Atividades Relacionadas às Exportações das Empresas Brasileiras: Resultados de Pesquisa de Campo com 460 Empresas Exportadoras	621
<i>Galeno T. Ferraz</i> <i>Fernando J. Ribeiro</i>	

1

Encarando o Desafio das Exportações

*Armando Castelar Pinheiro**

* Chefe do Departamento Econômico do BNDES e professor do Instituto de Economia da UFRJ.

1. Introdução

Poucos temas gozam de tanta unanimidade entre os economistas brasileiros atualmente como a necessidade de o país aumentar significativamente suas exportações. A principal razão para isso é provavelmente a constatação de que o espaço para déficits comerciais será reduzido nesta primeira década do século 21, tendo em vista a perspectiva de déficits crescentes na conta de serviços do balanço de pagamentos e o objetivo de limitar o crescimento da razão passivo externo/PIB. Vale dizer, superávits e não déficits comerciais precisam ser a norma nos anos à frente, e um caminho natural para gerá-los é exportando mais.

Menos consensual, ainda que poucos defendam diretamente o contrário, é o argumento de que o Brasil também precisa exportar mais para buscar maior integração aos fluxos de comércio internacional. Vale dizer, é preciso alcançar resultados positivos na conta de comércio via crescimento das exportações, e não através da queda das importações, que já foi bastante acentuada em 2002. De acordo com esse ponto de vista, o Brasil deveria buscar um aumento das exportações grande o suficiente não apenas para gerar saldos comerciais, mas também para viabilizar o aumento das importações que se fará necessário em um novo ciclo de investimento e crescimento, para estimular a eficiência e o aumento de produtividade e para reduzir a sua vulnerabilidade externa,¹ importante componente do chamado “risco Brasil”, o qual onera o custo de financiamento externo e interno do país.

Assim, ao contrário do que se observou nas décadas de 50 a 70, quando o Brasil adotou uma política comercial bastante ativa, o foco dessa política nos próximos anos deve recair muito mais na substantiva expansão das exportações do que na gestão das barreiras à entrada de produtos estrangeiros, sejam estas voltadas ou não à substituição das importações. E o esforço de exportar mais não será pequeno – observando-se as experiências do Chile e do México, que elevaram suas exportações do patamar de 10% do PIB para 30% ou mais, vê-se que ainda há muito chão a percorrer nessa empreitada.

¹ Por exemplo, a razão dívida externa/exportações do Brasil é o triplo da média dos países de renda média e mesmo alta para padrões latino-americanos.

O desempenho relativamente fraco das exportações brasileiras na última década não autoriza projeções mais otimistas quanto ao seu crescimento inercial nos próximos anos, o que sugere haver espaço notadamente para políticas de caráter microeconômico e institucional, que ajudem a promover essa transição para uma economia em que as exportações cresçam a uma taxa que seja pelo menos o dobro daquela a que o PIB se expande. O objetivo deste livro é analisar algumas áreas de política com potencial de aumentar a propensão exportadora do Brasil. Este capítulo apresenta as questões que orientaram a elaboração dos trabalhos que fazem parte desta coletânea e discute algumas conclusões desses estudos, concluindo com sugestões sobre futuras pesquisas nessa área.

2. Bases para uma Política de Promoção das Exportações

O Brasil passou na segunda metade do século 20 por diferentes ciclos de abertura e fechamento de sua economia. No episódio mais recente, no período 1988/93, o país promoveu ampla redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias, revertendo o processo de fechamento levado a cabo na primeira metade da década de 80. Paralelamente, o país também vem incentivando, desde 1968, as exportações de manufaturados, tendo o auge desse processo ocorrido em meados da década de 80, quando buscava sair de grave crise cambial.²

De 1994 a 1998, a política comercial brasileira ficou em grande medida condicionada pelo uso do câmbio como âncora nominal de preços, o qual, com uma inflação residual importante e um regime fiscal amplamente expansionista, contribuiu para gerar elevados déficits em conta corrente e um significativo passivo externo. O objetivo de limitar os resultados negativos nas contas externas inspirou parcialmente alguns retrocessos localizados no processo de abertura, como nos setores automobilístico e de brinquedos, e tentativas mais ou menos bem-sucedidas de compensar o viés antiexportador da política cambial, como a maior desoneração tributária e a ampliação do crédito às exportações. Também importantes na determinação da políti-

2 Para discussões sobre as políticas de proteção contra importações e de estímulo às exportações, ver, respectivamente, Pinheiro e Almeida (1995) e Pinheiro *et alii* (1993).

ca comercial nos anos 90 foram o avanço do Mercosul e a instituição da Organização Mundial de Comércio (OMC), que diminuíram os graus de liberdade da política governamental. No entanto, pode-se dizer que a política comercial foi essencialmente passiva nesse período, a despeito do grande número de ministérios e agências com responsabilidades sobre o tema.

Parece indiscutível que a adoção do câmbio flutuante, a concomitante desvalorização do real e principalmente a alteração do regime fiscal mudaram o ambiente em que opera a política comercial brasileira. Liberado de sua função de âncora nominal, o câmbio pôde desempenhar um papel mais importante para “equilibrar” o mercado de divisas. Em especial, a desvalorização em 1999 serviu para estimular as exportações e promover a substituição de importações, reduzindo o desequilíbrio da balança comercial, que em 2001 apresentou um superávit pela primeira vez desde 1994. Com o câmbio flutuante, o foco da política comercial sai um pouco do curto prazo e da geração de saldos comerciais, abrindo-se um espaço para repensá-la enquanto instrumento de relaxamento da restrição externa ao crescimento e de ampliação do fluxo de comércio exterior.

Ao se pensar uma política comercial para o Brasil dos próximos anos, um conjunto de premissas e condicionantes precisa ser levado em conta. Algumas das que nos parecem mais importantes são:

- Como discutido acima, a prioridade deve ser a significativa expansão das exportações, de forma a permitir que se alcancem simultaneamente os objetivos de gerar superávits comerciais e aumentar o fluxo de comércio como proporção do PIB.
- Isso não significa que nada há a fazer no lado das importações, mas nesse caso tudo indica que a maior parte das novas iniciativas terá que continuar voltada para a redução das distorções e ineficiências causadas pela estrutura de proteção tarifária e não-tarifária – herdada do período de substituição de importações ou introduzida com objetivos macroeconômicos nos anos 90 (redução do viés antiexportador) – e para o fortalecimento das instituições responsáveis pela administração dos mecanismos de proteção contingente compatíveis com as regras da OMC (*antidumping*, *salvaguardas* etc.).
- Diferentemente do que foi feito nos anos 80 e em menor escala nos anos 70, a promoção das exportações *não* deve se basear prioritariamente na

concessão de subsídios fiscais e financeiros, que aliás se mostraram incapazes de gerar uma dinâmica sustentada de expansão das vendas externas do país. Destaque-se, ainda, que a prática de subsídio às exportações vem sendo progressivamente limitada pelas disciplinas da OMC. Em conseqüência, seja pelas restrições impostas pelos acordos internacionais, seja pela necessidade de manter a disciplina fiscal, seja ainda pelo alto custo de oportunidade de direcionar escassos recursos públicos para essa atividade, em um quadro de agudas carências sociais, a política comercial precisa ser econômica no uso de recursos públicos financeiros, humanos e institucionais.

- Por motivos semelhantes, a política comercial necessita ser transparente e ter custos e metas objetivas e verificáveis, que permitam uma avaliação constante de sua eficácia e eficiência. Os instrumentos, o foco e os objetivos da política precisam ser explicitados e mensuráveis, enquanto a responsabilização institucional das atividades envolvidas precisa ser clara para todos, coerente, factível e de alguma forma permitir sanções em caso de fracasso. É preciso haver estratégia, meios e responsáveis.

Essas colocações suscitam um leque de questões, a primeira delas sem dúvida o fato de haver ou não, no contexto dos próximos anos, com câmbio flexível, necessidade e espaço para uma política ativa de promoção de exportações. A resposta que se obtém nos capítulos deste livro é *sim*, que há espaço considerável para políticas que reduzam o viés antiexportador da economia brasileira, entendido em sentido amplo. Da mesma forma, há muito a fazer também para tornar as instituições e os instrumentos de apoio às exportações mais eficazes, reduzindo o risco e os custos de transação da atividade exportadora.

Assim: se a conclusão for pela adoção de uma política com esse objetivo, qual o melhor perfil para ela?; como garantir que ela tenha o menor custo possível, em termos fiscais e de distorções que possa introduzir em outras áreas da economia?; como garantir a sustentação das exportações após a retirada do apoio estatal? Pelo lado das importações, cabe perguntar: a estrutura de proteção à produção doméstica no Brasil é adequada, particularmente tendo em vista o novo regime cambial?; em que medida essa proteção gera um viés antiexportador importante?; justifica-se no caso brasileiro a adoção de uma tarifa uniforme, como ocorre no Chile? Em particular, é fundamental que qualquer proposta de política comercial ativa atenda a três requisitos básicos:

- *O problema a ser resolvido precisa estar adequadamente caracterizado:* existe um problema para a política comercial resolver?; qual é ele, qual a sua natureza? Na maior parte dos casos, espera-se que os problemas situem-se em três categorias: *falhas de mercado*, *insuficiência* ou *mau uso de recursos*. Por exemplo, o elevado custo do crédito para pequenas empresas exportadoras é um problema do ponto de vista da política comercial se ele estiver inibindo as exportações. Portanto, o problema pode resultar de: *falha de mercado* se o risco e os custos de transação de empréstimos para essas empresas forem menores do que o precificado nas taxas de juros que lhes são cobradas; *insuficiência de recursos* se não for consequência de uma avaliação equivocada do risco, mas sim do fato de essas empresas serem de alto risco porque não têm garantias para dar aos empréstimos ou capacidade gerencial adequada para permitir um bom uso dos recursos; ou *mau uso dos recursos* caso seja possível para essas empresas, agindo cooperativamente, diversificar o risco ou complementar suas capacitações gerenciais.

Para fins da proposição de medidas de política comercial, porém, o problema só estará devidamente caracterizado quando se responder às seguintes questões: por que o setor privado não resolveu sozinho o problema?; por que o setor privado não corrigiu os problemas de assimetria de informação?; por que não há mecanismos privados de coordenação ou diversificação de riscos de pequenas empresas exportadoras?; por que a intervenção do Estado vai produzir uma situação superior à que vem sendo gerada pelo setor privado?

- *A identificação dos instrumentos de políticas a serem adotados para resolver o problema precisa ser explicitada.* Em alguns casos, a partir da caracterização do problema, se terá de forma mais ou menos natural a identificação do que fazer para corrigi-lo. Mais isso nem sempre ocorre. Ou pode mesmo haver mais de uma alternativa para lidar com ele, e nesse caso deve ser feita uma avaliação comparada dessas alternativas. Por exemplo, se o alto custo de logística é um problema para a competitividade das empresas, pode-se recomendar investimentos em infra-estrutura, apoio à melhoria da gestão de logística dos exportadores, mudanças na regulação, crédito para a compra de melhores equipamentos etc. Mudanças na regulação, estabelecimento de mecanismos de coordenação, melhoria nos fluxos de informação, treinamento e crédito são usualmente alternativas viáveis para atacar a maior parte dos problemas de

competitividade dos exportadores, embora a mais indicada não seja em regra tão óbvia. Nem a resposta a uma questão sempre presente: o Estado deve fazer algo novo ou o problema é que este deve deixar de fazer algo que vem atrapalhando o mercado e inibindo a atividade exportadora?

- *Recomendações de política:* em adição à identificação dos instrumentos, é preciso considerar a viabilidade de sua adoção, a probabilidade de que tenham o efeito desejado e os custos envolvidos em termos financeiros e humanos.

Com esse pano de fundo, projeto cujos resultados são apresentados neste livro tinha como objetivo geral avaliar algumas das instituições, instrumentos e políticas relativas ao comércio exterior no Brasil e fazer recomendações que ajudassem a corrigir problemas e promover as exportações. Sem a pretensão de ser exaustiva, a próxima seção lista algumas das principais conclusões contidas nos trabalhos desta coletânea.

3. Prioridades para uma Política de Promoção das Exportações

A primeira questão que se julgou importante considerar foi o quadro de condicionantes externos mencionado, pelos acordos e negociações de que o Brasil participa. Por exemplo, como já mencionado, as regras da OMC impedem que se desenvolva uma política de promoção de exportações semelhante à adotada no início dos anos 80, largamente calcada em subsídios públicos. Por outro lado, essas regras criaram brechas que talvez possam ser exploradas, como o estímulo às exportações via incentivos às atividades de P&D e ao desenvolvimento regional. Além disso, as negociações bilaterais, regionais e multilaterais de que o Brasil participa têm desempenhado um papel de crescente importância na definição do grau de abertura de mercados e na definição de oportunidades de aumento das exportações, não podendo por isso ser ignoradas na hora de se construir uma política de expansão das exportações.

O trabalho de Marcelo de Paiva Abreu resenha o andamento dessas negociações e a situação do Brasil dentro delas. Uma importante conclusão de sua análise é a necessidade de não superestimar a capacidade de barganha

do país nessas negociações, ainda que esta seja naturalmente maior em alguns casos (notadamente nas negociações relativas a acordos regionais) do que em outros. Um corolário importante é que o Brasil deve saber se posicionar para extrair benefícios das disputas entre os três principais participantes nessas negociações – Estados Unidos, União Européia e Japão –, evitando queimar cartuchos em disputas que só serão resolvidas por acordos entre esses três *players*. Outro corolário é que os ganhos que se podem obter pela via da negociação são necessariamente limitados, ainda que longe de predefinidos, recomendando que não se pode prescindir de um esforço interno de aumento de competitividade externa. Não obstante, o trabalho de Abreu também substancia a conclusão de que a diplomacia comercial – e econômica, de forma geral – será um elemento de crescente importância em qualquer estratégia de integração via expansão das exportações.

Esse último ponto chama a atenção para a necessidade de coordenação estreita entre os vários órgãos e agências com atuação na área de comércio exterior no Brasil, o que naturalmente tem de ser feito em torno de uma estratégia comum de promoção das exportações. Uma das principais constatações do trabalho de Pedro da Motta Veiga e Roberto Iglesias sobre “A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior” é justamente a necessidade de se aperfeiçoar o desenho estratégico dessa política. Os autores chamam a atenção para três aspectos diferentes desse hiato estratégico: o primeiro refere-se à importância de alçar o objetivo de aumentar as exportações a um grau de prioridade governamental condizente com a importância desse objetivo e as dificuldades inerentes à sua consecução; o segundo diz respeito à necessidade de efetivamente estabelecer uma estratégia, com a definição de metas, a identificação de instrumentos que permitam alcançá-la, o desenvolvimento de mecanismos de avaliação etc.; e o terceiro relaciona-se ao fato de que é preciso colocar esses instrumentos à disposição dos diversos órgãos e agências, dar-lhes responsabilidades sobre as suas áreas de atuação e criar mecanismos de comunicação e cobrança, de forma que sanções possam ser impostas em casos de fracasso e recompensas atribuídas em caso de sucesso. Em resumo, a despeito dos muitos avanços dos últimos anos, há muito ainda a fazer para dotar o país de uma estratégia efetiva de promoção das exportações.

Em um contexto de escassez de recursos financeiros, humanos e institucionais, como é o caso do Brasil, um elemento importante de qualquer estratégia de promoção de exportações é a definição do público-alvo a ser prio-

ritariamente focado. Em outras palavras, a identificação de que tipos de produtos, mercados e empresas têm maior potencial de produzir uma significativa expansão das exportações com os recursos e o tempo disponíveis para tal. Quatro dos trabalhos apresentados neste volume discutem essa questão.

O primeiro deles é o texto de Ricardo Markwald e Fernando Puga, que analisa detalhadamente a demografia empresarial das exportações e ajuda a informar um dos aspectos mais importantes de qualquer política de promoção de exportações: o universo das empresas a serem focadas por essa política. Em particular, o trabalho dimensiona e caracteriza a alta rotatividade empresarial na atividade exportadora. Sua conclusão principal resume-se ao fato de que, mais promissor do que tentar aumentar a proporção de empresas que exportam, proporção que, apesar de baixa para padrões internacionais, vem crescendo espontaneamente, é importante focar as empresas que já exportam, reduzindo a sua elevada taxa de desistência e buscando aumentar a sua propensão a exportar (exportações/receitas). Em certa medida, essa recomendação contrasta com o perfil da política comercial adotada em anos recentes, que tem privilegiado os estímulos à entrada de novas empresas na atividade exportadora.

No centro desse debate está o papel das micro, pequenas e médias empresas exportadoras. Na medida em que, como mostram Markwald e Puga, a maioria das grandes empresas em setores *tradables* já está engajada na atividade exportadora, o esforço de aumentar o número de exportadores deve ser naturalmente focado nas empresas de menor porte. Essa é, por exemplo, a abordagem da Agência de Promoção das Exportações (Apex), não por outra razão ligada ao Sebrae. Como se sabe, porém, são exatamente as empresas de menor porte que enfrentam maiores dificuldades em obter condições de competitividade – incluídos aqui itens como capacidade gerencial, acesso a tecnologia, custos de infra-estrutura, crédito etc. – que as permitam entrar em mercados altamente competitivos no estrangeiro.

Parece razoável supor que uma parte relevante dos problemas de competitividade das pequenas e médias empresas está relacionada ao seu tamanho. A pequena escala inibe investimentos específicos de elevado valor unitário, como tende a ser o caso de investimentos em logística, *marketing*, conhecimento e desenvolvimento do mercado, aprendizagem de normas sanitárias, trâmites administrativos etc. Ela também dificulta a diversificação

do risco e o desenvolvimento da capacidade gerencial, na medida em que o dono da empresa muitas vezes precisa se multiplicar na execução de variadas atividades. Isso sugere que parte dos problemas das pequenas empresas pode ser resolvida na medida em que elas se unam para realizar algumas atividades: a contratação de seguros (diversificando risco), o desenvolvimento de infra-estrutura (aumentando a utilização da capacidade instalada), a compra ou o desenvolvimento de tecnologia etc.

O princípio de que “a união faz a força” pode ser complementado por uma política que: a) estimule a cooperação entre empresas com objetivos e dificuldades comuns; e b) dê suporte ao surgimento de uma oferta privada dos tipos de serviços que essas empresas necessitam: logística e outros citados acima, cujas economias de escala e escopo podem não ser esgotadas em um único grupo de pequenos exportadores. O conceito de incubadoras de exportadores surge aqui pela semelhança com o caso das pequenas empresas de base tecnológica. Outro paralelo relevante é aquele com as ONGs que atuam no microcrédito, em que o Estado subsidia o treinamento dos agentes de crédito. Há semelhanças também com os *clusters* regionais/setoriais que vêm sendo estudados e estimulados em alguns estados, mas é importante enfatizar que, ao contrário deles, não é necessário haver homogeneidade setorial, ainda que essa possa ser interessante. As incubadoras também podem ajudar as empresas a desenvolver uma “cultura de exportação”, com troca de informações e experiências. Os principais objetivos das incubadoras de exportação seriam melhorar os aspectos relacionados ao assessoramento, à logística, tanto interna quanto nos pontos de entrega, aos financiamentos, à qualidade (ISOs), entre outros.

O trabalho de Edson Peterli Guimarães analisa o papel das pequenas e médias empresas na exportação, fazendo um levantamento da sua participação nas vendas externas e discutindo com algum detalhe o tema dos *clusters* industriais, que são tipos de organização industrial de empresas de pequeno porte que procuram desempenhar o mesmo papel imaginado para as incubadoras de exportadores. O trabalho também contém uma discussão sobre incubadoras, ajudando a diferenciar o perfil desejado para as incubadoras de exportação daquele das incubadoras mais tradicionais.

Uma forma de aumentar o coeficiente de exportação das empresas brasileiras é estimulando-as a vender os seus produtos em mercados regionais nos quais elas não estão ainda presentes. De fato, alguns estudos mostram que

há grande concentração dos exportadores brasileiros no mercado latino-americano e que poucos exportam para todas as regiões do globo [ver, por exemplo, Pinheiro e Moreira (2000)]. Se as empresas são competitivas em certos mercados e já têm experiência exportadora, estimulá-las a entrar em novos mercados deve ser em princípio mais fácil do que tornar exportadora uma empresa que nunca o foi.

O trabalho de Renato da Fonseca, intitulado “Diversificação Regional das Exportações Brasileiras: Um Estudo Prospectivo”, remete a essa questão. Nesse caso, a discussão gira em torno da conveniência de focar a promoção de exportações no binômio produto-mercado de destino. A partir de alguns critérios, que levam em conta a competitividade relativa do Brasil e o seu dinamismo e importância nas exportações mundiais, o texto seleciona e analisa em detalhe a evolução da participação brasileira nas exportações de um conjunto de produtos nos principais mercados. O trabalho mostra que há uma grande variedade de situações, desde casos em que o Brasil goza de uma posição dominante nos diversos mercados até outros em que parece haver um espaço razoável para expandir a sua participação. Talvez as principais conclusões dessa análise são: primeiro, que situações muito distintas em termos da participação brasileira em determinados mercados deveriam levar a políticas também distintas, adaptadas caso a caso; segundo, que é possível, com as informações e metodologias disponíveis, fazer um trabalho detalhado e a um custo não elevado de identificação dessas situações, a partir do qual se poderia traçar uma estratégia de promoção de exportações, no sentido acima discutido – com metas, instrumentos e mecanismos de avaliação; e, terceiro, que a Ásia, dos vários destinos alternativos para as exportações, aparece como a região de maior potencial, indicando que há um espaço importante a ser explorado com os acordos bilaterais que o Brasil vem buscando com Japão, China e Índia.

Ainda que a análise de Fonseca cubra apenas o comércio de bens, em função principalmente de a base de dados utilizada só ter informações sobre estes, é claro que a mesma linha de reflexão se aplica aos serviços, que, aliás, respondem por uma parcela crescente do comércio internacional. Esse é o foco do trabalho de Lia Valls Pereira, que analisa as “Exportações de Serviços Comerciais Brasileiros” e cuja primeira contribuição diz respeito à própria delimitação do que seja o comércio de serviços no Brasil e no mundo em geral, evidenciando a carência de informações a esse respeito. Obviamente, qualquer estratégia de promoção das exportações de serviços

irá necessitar de um detalhamento desses fluxos muito mais apurado do que o disponível. Uma recomendação que sai do trabalho é a necessidade de que os órgãos por elas responsáveis, a começar pelo Banco Central, comecem a trabalhar nesse sentido. Outra conclusão é que há oportunidades promissoras a explorar no setor de serviços, no qual o Brasil tem uma participação nas exportações mundiais modesta para o porte de sua economia e de suas exportações de bens. Uma estratégia nesse sentido deveria ser definida a partir da análise de setores mais específicos, com o trabalho explorando tentativamente os casos de programas de televisão, *software* e construção. Outros setores, como música e serviços profissionais, além de turismo, apesar de não abordados no texto, são também áreas promissoras.

Outro tema tratado neste livro é o possível conflito entre promoção de exportações e outras políticas e/ou regulações públicas, as quais podem ter efeito líquido negativo, que se convencionou chamar de viés antiexportação. Um exemplo é a penalização das exportações resultante da adoção do modelo de substituição de importações implantado no Brasil desde a Segunda Grande Guerra. Ainda que esse fosse um efeito colateral não desejado, ele era o resultado direto da política comercial então adotada, em que barreiras tarifárias e não-tarifárias generalizadas encareciam os custos de produção das exportações e levavam a um câmbio de equilíbrio mais apreciado. Além disso, essas proteções geravam um diferencial de lucratividade em favor dos setores substituidores de importação e/ou orientados exclusivamente para o mercado doméstico, desviando assim produtos, recursos e investimentos para tais setores. Da mesma forma, ao reduzir a pressão competitiva imposta pelas importações, a proteção reduz a pressão pelo aumento de eficiência e queda de preços nos setores *nontradables*, já que, ao penalizar igualmente todas as empresas aqui instaladas, não afeta sua competitividade doméstica. A complacência com a má qualidade da infra-estrutura e a carência de serviços às empresas modernas e a custos acessíveis são resultados usuais desse tipo de situação, cujo impacto negativo sobre a competitividade externa e a propensão a exportar tende a ser significativo.

Estimativas desagregadas do tamanho e da evolução recente do viés antiexportação da política comercial podem ser utilizadas como suporte para recomendações de redução/alteração de tarifas com o intuito de diminuí-lo. Essas políticas poderiam compreender também instrumentos como o aumento do crédito para exportação, a desoneração tributária e a eliminação

de barreiras não-tarifárias em setores específicos. Há trabalhos com estimativas relativamente detalhadas que analisam a proteção efetiva dos diversos setores e que podem ser utilizados como base para estimar o viés antiexportador da proteção tarifária.

Uma avaliação dessa natureza deve diferenciar as propostas voltadas para a redução do viés daquelas que objetivam compensá-lo e examinar a sua atratividade de acordo com os pressupostos discutidos na seção anterior. Além disso, os resultados servirão para informar a análise sobre as seguintes questões: por que, uma vez vencido esse viés, as empresas que exportam deixam de fazê-lo em seguida, para sempre ou por algum tempo?; e, principalmente, como estimular um aumento da propensão a exportar das empresas exportadoras em geral?

Além da política comercial e das variáveis a ela associadas tradicionalmente consideradas ao se avaliar o viés antiexportador de uma economia – a estrutura de proteção e de incentivos –, há um conjunto de outros fatores e políticas que podem inibir significativamente a disposição empresarial para competir no mercado externo. A qualidade e a distribuição geográfica da infra-estrutura, a informação disponível sobre o mercado externo, a cultura empresarial, as normas e os padrões técnicos domésticos diferentes dos adotados internacionalmente, a língua nacional, o tipo de educação recebido por trabalhadores e gerentes das empresas e, principalmente, a natureza de outras políticas públicas (creditícia, fiscal etc.) e os incentivos delas decorrentes são exemplos de fatores que podem inibir um maior engajamento das empresas na atividade exportadora. Vale dizer, na medida em que a decisão de exportar – e, principalmente, integrar permanentemente a atividade de exportação à estratégia de negócios da empresa – depende da avaliação empresarial da rentabilidade e dos riscos da exportação *vis-à-vis* a venda no mercado doméstico, toda e qualquer variável que influencia risco e rentabilidade, e que assume valores diferentes dependendo para onde a empresa destina as suas vendas, é um componente do viés antiexportador.

O trabalho de Pedro da Motta Veiga sobre o viés antiexportador de políticas outras que não a comercial agrupa os seus fatores geradores como sendo de duas categorias: os de natureza microeconômica, relacionados essencialmente à estrutura industrial e a problemas de acesso à informação; e os de natureza regulatória, destacando-se as muito criticadas barreiras burocráti-

cas à exportação. O texto sugere pelo menos quatro linhas de atuação em favor da redução do viés antiexportação: primeiro, um renovado esforço de simplificação burocrática para facilitar a atividade de exportação; segundo, o fortalecimento de órgãos de certificação e normatização, de forma a reduzir o custo de adaptação do produto brasileiro aos padrões de qualidade dos mercados de países mais desenvolvidos; terceiro, um renovado esforço de ajudar a empresa brasileira, com foco nas que já exportam, a obter informações sobre os mercados importadores; quarto, e certamente mais polêmico, o aumento do grau de competição da economia doméstica, de forma que o diferencial em relação a mercados externos diminua. Como observa o autor, as empresas brasileiras estão pouco acostumadas à competição, pois esta é relativamente pequena no mercado doméstico, e a necessidade de trabalhar em mercados mais competitivos no exterior é vista como um fator de risco importante:

“O principal risco associado à atividade exportadora relaciona-se à *intensidade da competição* enfrentada pelas empresas nos mercados externos. Essa opção foi assinalada por 58,3% das empresas entrevistadas. Essa percepção de risco é ainda maior (69%) entre as empresas que exportam pelo menos 30% de seu faturamento, ou seja, ela não pode ser relacionada a um baixo grau de envolvimento das empresas com as exportações. Além disso, a competição acirrada é percebida como o principal risco associado à exportação tanto por empresas nacionais quanto por firmas controladas por capitais estrangeiros.”

Motta Veiga observa ainda que essa constatação também foi feita em estudo anterior da Funcex, focado exclusivamente no mercado americano. Há duas vias complementares para aumentar a competição doméstica, reduzindo dessa forma a lucratividade relativamente elevada conseguida pelas empresas brasileiras no mercado doméstico: uma é abrindo mais a economia às importações e deixando a taxa de câmbio ajustar-se; outra é dando maior prioridade à política de defesa da concorrência, inclusive com o fortalecimento das agências dela encarregadas (o assim chamado Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência).

Quatro outros trabalhos lidam com três elementos considerados decisivos para fomentar a competitividade exportadora: o financiamento, a logística exportadora e a tecnologia. Na área de mercado de capitais é que a idéia de desafios e oportunidades para uma estratégia bem desenhada de promoção de exportações aparece claramente. É também um caso em que o papel a ser desempenhado pelo setor público necessita ser definido com

cuidado, já que se pode esperar que o setor privado seja capaz de oferecer com eficiência a maior parte dos serviços de que necessitam os exportadores, desde que tenham acesso a *funding* em condições competitivas. Vale dizer, é possível que o problema seja mais de regulação do que de oferta de serviços pelo setor público.

O trabalho de Fernando Blumenschein e Fernanda Leite Lopes de Leon, que faz “Uma Análise do Desempenho e da Segmentação do Sistema de Crédito à Exportação no Brasil”, traça uma cuidadosa descrição dos mecanismos existentes de financiamento e seguro de crédito às exportações e desenvolve modelos econométricos (Probit) para analisar o grau de conhecimento e utilização desses mecanismos pelos exportadores brasileiros. Uma das conclusões importantes do estudo é a necessidade de melhorar a distribuição dos produtos de financiamento às exportações. O preço e a acessibilidade desses produtos são objeto de reclamações permanentes dos exportadores, algumas delas sem solução antes que os juros da economia como um todo sejam reduzidos, mas uma constatação nova é que mesmo os produtos já disponíveis não são adequadamente conhecidos pelos exportadores, particularmente no caso daqueles oferecidos pelas instituições públicas.

Outro resultado importante, que confirma as evidências anedóticas sobre essa questão, é que, tanto nos mecanismos privados como públicos, e tanto nos instrumentos de financiamento quanto nos de garantias, um dos problemas principais é a dificuldade de atingir uma parcela importante da clientela potencial desse tipo de instrumento, composta pelo universo das empresas de menor porte. Em particular, o estudo confirma a impressão de que os mecanismos públicos atendem essencialmente à mesma clientela que os privados.

A dificuldade de as empresas de pequeno porte obterem crédito em condições semelhantes às de grande porte é um tema recorrente em vários dos estudos. Em uns aparece simplesmente como um problema de acesso ao crédito, em outros como “um excesso de burocracia”, que se revelaria sob a forma de exigências de garantias não disponíveis a essas empresas. Se, por um lado, isso realça a importância de que políticas de estímulo à atividade exportadora de pequenas empresas tratem da questão do financiamento de forma mais eficaz do que já foi feito, de outro, mostra a necessidade de aprofundar ainda mais a análise dessa questão. Assim, a exigência

de garantias adequadas é razoável e natural, notadamente no caso de um tipo de empresa que tem grande taxa de mortalidade, como é o caso das de pequeno porte. Nesse sentido, o problema do financiamento das pequenas empresas não deveria ser tratado pelo lado da oferta de crédito, mas pela capacidade do tomador de fazê-lo, criando mecanismos de diversificação de risco, melhoria da gestão empresarial etc.

A questão da logística de exportação é abordada por Dieter Goebel no texto “A Competitividade Externa e a Logística Doméstica”, que desenvolve uma ampla discussão sobre a infra-estrutura de exportação, com especial destaque para o sistema portuário, meio utilizado pela grande maioria das exportações brasileiras. O trabalho caracteriza as instalações físicas, analisa o quadro institucional e regulatório, avalia os custos de serviços e sua evolução a partir do processo de privatização e traça considerações sobre a importância de um tratamento mais eficiente da informação enquanto um meio de reduzir custos e aumentar a produtividade do sistema. Da análise de Goebel conclui-se que os portos brasileiros ainda trabalham com um ultrapassado formato de entreposto comercial e que antigos e mal resolvidos problemas do quadro regulatório do setor, notadamente no que respeita à contratação de trabalhadores, são um aspecto importante desse anacronismo.

Um dos problemas centrais da logística exportadora é a tendência cada vez maior de os importadores industriais nos países de destino trabalharem com métodos *just in time* e de qualidade total, que exigem do exportador agilidade e segurança na entrega dos seus produtos. Isso significa que a logística no mercado de destino também se torna fundamental para a competitividade das exportações. O texto de Roberto Iglesias e Pedro da Motta Veiga, “Promoção de Exportações via Internacionalização das Firms de Capital Brasileiro”, trata dessa questão e discute os aspectos conceituais relativos ao papel da internacionalização de empresas como indutor do aumento das exportações, concluindo que não é todo o investimento desse tipo que tem tal efeito. O trabalho revê a experiência brasileira de investimentos diretos no exterior, levanta o perfil desses investimentos realizados por exportadores brasileiros, em termos do país em que foram realizados, o tipo de investimento feito etc., e avalia as perspectivas de que haja uma expansão desses investimentos no futuro.

Uma das principais conclusões do estudo é que o nível relativamente moderado com que os exportadores brasileiros investem nos mercados de

destino de suas vendas externas está diretamente correlacionado com a natureza da pauta de exportação do país. Vale dizer, com uma pauta com grande participação de *commodities*, há pouca necessidade de contar com apoio de uma logística no mercado de destino. Obviamente, o corolário dessa conclusão é que um processo de expansão e diversificação das exportações deverá provavelmente necessitar de maior presença do exportador nos seus mercados externos, o que significa que para promover as exportações pode ser necessário dar financiamento para investimentos de empresas brasileiras nos seus mercados externos, notadamente em redes de armazenagem e distribuição, criação de marcas etc.

Uma vertente dos analistas de comércio exterior dá grande importância à tecnologia como criadora de vantagens comparativas no comércio mundial, equiparando a política de promoção de exportações a uma política tecnológica que leve ao *upgrade* tecnológico da pauta exportadora. O trabalho de Paulo Tigre, “O Papel da Política Tecnológica na Promoção das Exportações”, analisa esse terceiro elemento da competitividade externa e discute a relação entre política tecnológica e promoção das exportações, realçando a sua relevância para que o Brasil venha a ter um bom desempenho externo nos próximos anos, mas principalmente avaliando em que medida a atual política tecnológica do país está voltada para a promoção das exportações e se há casos claros e importantes em que um melhor direcionamento de recursos públicos na área tecnológica poderia gerar substantiva expansão das exportações.

Talvez a principal conclusão do trabalho de Tigre, no contexto deste livro, seja a profunda dissociação entre as políticas tecnológica e de promoção das exportações no Brasil. Ou seja, apesar da simpatia com que muitos economistas vêem a tese de que a expansão das exportações brasileiras dependeria de um substantivo incremento no seu conteúdo tecnológico, pouco é feito nesse sentido. O trabalho traz, ainda, outras constatações importantes. Um exemplo é a importância atribuída pelas empresas ao controle de tecnologia própria como fator diferencial de competitividade. Outro é a recomendação de que sejam fortalecidas e ampliadas as agências de metrologia e de certificação da qualidade técnica e da conformidade com normas ambientais dos produtos exportados.

Para auxiliar a realização dos diferentes trabalhos apresentados neste volume foi realizada no âmbito deste projeto uma pesquisa de campo com 460

empresas exportadoras de diversos setores, tamanhos e regiões (Sul, Sudeste e Nordeste). As perguntas utilizadas no questionário foram elaboradas pelos diversos pesquisadores, buscando informar suas análises, como descritas acima, e são discutidas em cada um dos textos. O texto de Galeno Ferraz e Fernando Ribeiro faz uma descrição mais pormenorizada da pesquisa, não apenas descrevendo a sua organização, mas também analisando as suas respostas com cruzamentos em termos de setores, tamanho e frequência exportadora. O trabalho faz uma detalhada radiografia das visões dos exportadores brasileiros a respeito dos temas aqui tratados.

Talvez a conclusão mais importante do conjunto de trabalhos apresentados a seguir seja a de que qualquer política comercial só será bem-sucedida se contar com um compromisso forte, estável e duradouro do governo com a promoção das exportações. Os investimentos mais importantes para viabilizar as exportações são aqueles voltados primordialmente para o mercado externo, e que embutem, portanto, o risco de que este deixe de ser prioridade, seja por uma reorientação de foco (por exemplo, para a substituição das importações) ou por um maior acesso ao financiamento externo, em função de um aumento da liquidez internacional. Seja no desenvolvimento de tecnologia, no estabelecimento de infra-estrutura, aqui ou no exterior, ou no desenvolvimento de instrumentos financeiros adaptados à atividade exportadora, notadamente das pequenas empresas, a credibilidade do compromisso com as exportações é fundamental para motivar as empresas a aumentar sua competitividade externa. Enquanto esse compromisso não existir, um grande número de empresas continuará a ter no mercado externo uma alternativa secundária para escoar a sua produção, focando suas atividades principalmente no mercado interno.

4. Uma Agenda de Pesquisas

A seleção dos temas a serem tratados neste projeto de pesquisa foi baseada em duas preocupações principais: lidar com temas específicos de uma estratégia de promoção das exportações e ir além dos diagnósticos, procurando extrair recomendações, mas exigindo que essas fossem avaliadas com relação aos seus custos e factibilidade. Como todo trabalho dessa natureza, porém, quanto mais se avança na análise de um tema mais perguntas surgem sobre ele.

Há essencialmente três linhas de pesquisa que podem ser exploradas em futuros trabalhos. A primeira é no sentido de aprofundar o diagnóstico de praticamente todos os problemas aqui tratados, cada um dos quais mereceria ser abordado em um livro exclusivo. Na questão da institucionalidade da política comercial, por exemplo, há espaço para uma análise mais detalhada da estrutura organizacional da área de comércio exterior, para comparações com exemplos de mais países etc. O estudo das pequenas e médias empresas poderia ser aprofundado aproximando a crescente literatura sobre o financiamento dessas empresas com a dimensão específica das exportações, além de se poder trabalhar mais a questão de mecanismos colaborativos para lidar com problemas ligados ao tamanho das empresas.

Outra linha de pesquisa seria cobrir determinados temas não explorados neste volume, alguns dos quais foram citados acima: a qualidade da logística dos exportadores, a possibilidade de desenvolver instrumentos financeiros que ajudassem a lidar com o alto risco representado pelas pequenas empresas, o viés antiexportação da política comercial etc.

Há espaço, por exemplo, para pesquisas mais aprofundadas na área de finanças, como na análise e desenvolvimento de instrumentos financeiros com características próprias para os exportadores. O que falta ao sistema de financiamento às exportações brasileiras são novos mecanismos ou novos arranjos institucionais e organizacionais que viabilizem o acesso das empresas de menor porte ao sistema? Qual a contribuição que se pode esperar de mecanismos ainda pouco explorados (securitização) e de novos arranjos baseados em modelos diferentes dos atuais na área de gestão do risco de crédito e de distribuição dos produtos financeiros?

Da mesma forma, o trabalho de Goebel dá um conjunto de indicações importantes sobre como melhorar a logística de exportação brasileira, mas não exaure o assunto, como seria natural. Em adição às questões tratadas por Goebel, três outras deveriam ser consideradas no desenho de uma estratégia de promoção de exportações. Primeiro, os exportadores brasileiros têm uma boa logística? Vale dizer, eles aproveitam eficientemente a infra-estrutura disponível? Segundo, os serviços de transporte e logística são oferecidos de forma competitiva ou as empresas dos setores de transporte rodoviário, ferroviário e marítimo, além dos fornecedores de serviços portuários, gozam de poder de mercado elevado e são capazes de cobrar preços elevados por seus serviços? Terceiro, como o problema da cara logística

doméstica distribui-se entre os diversos elos da cadeia de exportação? Vale dizer, ele é mais grave a jusante ou a montante no processo de comprar insumos, produzir e despachar o produto exportado? É a logística dos fornecedores ou do exportador o principal problema?

Uma terceira linha seria aprofundar as recomendações resultantes da análise apresentada em cada capítulo, as quais deveriam vir acompanhadas de estimativas de seus custos e impactos esperados e, quando possível, de sugestões de mecanismos de avaliação e monitoramento. Uma análise da economia política dessas iniciativas, da reforma da institucionalidade à redução do viés antiexportador, também seria importante para ajudar a desenhar políticas que sejam não apenas tecnicamente corretas, mas também viáveis politicamente.

Referências Bibliográficas

- PINHEIRO, A. C., ALMEIDA, G. B. de. O que mudou na proteção à indústria brasileira nos últimos 45 anos? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, abr. 1995.
- PINHEIRO, A. C., BORGES, C., ZAGURY, S., MESQUITA, M. Composição setorial dos incentivos às exportações. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, out./dez. 1993.
- PINHEIRO, A. C., MOREIRA, M. M. *O perfil dos exportadores brasileiros de manufaturados nos anos 90: quais as implicações de política?* Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2000 (Texto para Discussão, 80).

2

Política Comercial Brasileira: Limites e Oportunidades

*Marcelo de Paiva Abreu**

* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio. O autor agradece a ajuda de Jorge Chami Batista e Sandra Polônia Rios na obtenção de informações. O texto reflete dados disponíveis até 20.05.02.

1. Introdução

A política comercial brasileira pode ser considerada como resultante da interação de fatores internos e externos. Este estudo concentrará a atenção nos condicionantes externos, embora na seção final sejam considerados cenários quanto a condicionantes internos e externos. Os fatores externos que condicionam a política comercial brasileira podem, algo artificialmente, ser classificados como de dois tipos: os que resultam de negociações multilaterais, regionais ou sub-regionais em que o Brasil esteja envolvido diretamente; e os que decorrem de negociações entre parceiros brasileiros que tenham implicações importantes sobre interesses econômicos do país mas das quais o Brasil não participe. A capacidade de o governo brasileiro interferir diretamente com sucesso para flexibilizar as restrições externas oriundas de negociações em que não esteja diretamente envolvido é nula, restando apenas a possibilidade de tentar adotar iniciativas que cancelem as conseqüências desfavoráveis originais.

Este trabalho está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na Seção 2 são considerados de forma sumária os condicionantes internos à política comercial. A Seção 3 analisa a importância do Brasil na economia mundial e, portanto, em alguma medida, seu poder de barganha relativo, de acordo com vários possíveis critérios alternativos. Na Seção 4 são analisadas as grandes negociações nas quais o Brasil poderá estar engajado nos próximos três a cinco anos: Organização Mundial de Comércio (OMC), Área de Livre Comércio das Américas (Alca), União Européia-Mercosul e ampliação do Mercosul. A Seção 5 trata de negociações fora do âmbito multilateral que estejam tendo ou possam ter efeitos importantes sobre os interesses brasileiros do ponto de vista de desvio de comércio ou de investimentos: North American Free Trade Area (Nafta), ampliação da União Européia e criação do Asia-Pacific Economic Cooperation Forum (Apec). Na seção final são considerados cenários alternativos quanto ao progresso dessas diferentes negociações e incluídas conclusões baseadas no tratamento combinado das análises das seções anteriores, com particular ênfase nas características interdependentes das diversas negociações programadas, e também considerando cenários alternativos quanto a políticas internas, tal como analisados na Seção 2. Serão examinadas possíveis recomendações com base na avaliação das combinações mais prováveis de cenários relativos a diferentes negociações.

2. Condicionantes Internos da Política Comercial

A consideração, mesmo que sumária, dos condicionantes internos à política comercial é necessária, pois na seção final serão combinados cenários relativos a restrições internas e externas para discutir alternativas à política comercial brasileira em prazo mais longo. Entre os fatores internos que condicionam a política comercial brasileira, podem ser mencionados como mais relevantes os relativos ao que se poderia chamar de economia política da proteção, a aspectos macroeconômicos e a fatores estruturais. Estes últimos podem estar relacionados tanto a deficiências competitivas internas às empresas (como, por exemplo, incapacidade de inovar) quanto a ineficiências relativas a fatores externos (como infra-estrutura).

A “economia política da proteção” reflete não apenas o poder de barganha setorial diferenciado, que a experiência brasileira tem demonstrado ser distribuído de forma muito heterogênea entre setores, mas também o preço que a sociedade está disposta a pagar pela adoção de políticas que redundam na queda de seu nível de bem-estar e que não alcançam necessariamente os objetivos inicialmente propostos. Há, além disso, a conhecida assimetria entre os grupos de interesse favoráveis e contrários à tarifa alta: o primeiro é tipicamente composto por um número limitado de indústrias operando ineficientemente e/ou extraíndo lucros extraordinários no mercado interno, freqüentemente em coalizão com sindicatos que representam os trabalhadores nelas empregados; e o segundo grupo é composto por um grande número de consumidores que pagam preços mais altos pelos bens que adquirem do que seria o caso se a tarifa fosse mais baixa. Embora o custo da proteção do ponto de vista do consumo seja alto em bases agregadas, isso é resultado da soma de um grande número de pequenas perdas de bem-estar. Conseqüentemente, os interesses desses consumidores são dispersos, enquanto os dos produtores são concentrados. O estímulo a uma ação política eficaz é muito maior para os produtores do que para os consumidores.¹

Além disso, a persistência da proteção alta no Brasil teve a ver com uma peculiaridade brasileira. Dado que o país era *market maker* no mercado mun-

¹ Embora esse argumento seja geralmente associado a Olson (1965), um precursor extremamente importante, inclusive porque concentra a atenção em temas da política comercial dos Estados Unidos, é Schattschneider (1935).

dial de café, sua curva de custo marginal se refletia na curva de oferta mundial do produto. Tarifa alta significava custos mais altos de insumos importados. Quanto maior fosse a importância do café na economia e quanto melhor os custos de importações refletissem os custos agregados com insumos na cafeicultura, mais realista seria essa hipótese. É possível mostrar empiricamente que, durante longo período da história brasileira, variações no nível de proteção refletiram-se em variações no preço mundial do café. Assim, no Brasil, embora a imposição de uma tarifa de importação acarretasse as usuais distorções do ponto de vista do consumo e da produção, pelo menos parte do efeito desfavorável sobre o bem-estar era compensada pelos aumentos de preços internacionais do café. Dado que a demanda pelo produto era inelástica em relação ao preço, tais aumentos não afetavam de forma significativa as quantidades exportadas [ver Abreu e Bevilacqua (2000)]. É claro que esse argumento deixou de ter relevância à medida que se tornava mais diversificada a economia brasileira e que se esgotava de fato a possibilidade de substituir importações.

De qualquer modo, com base na história remota e nos argumentos usuais quanto à indústria nascente, e dado o desempenho brasileiro extremamente satisfatório quanto ao crescimento econômico entre 1900 e 1980, consolidou-se a idéia, até hoje popular, de que proteção alta e crescimento rápido estariam de alguma forma associados. O aumento da importância de critérios de eficiência na definição da política comercial brasileira a partir do final da década de 80 certamente retratou o aumento da resistência, tal como refletida no processo decisório, à manutenção de proteção alta em um quadro de estagnação da renda *per capita*.

Ambientes macroeconômicos diferentes têm implicações diferenciadas sobre a política comercial. Entre 1947 e o início da década de 90, a crônica instabilidade macroeconômica no Brasil, em certos períodos combinada com sobrevalorização cambial, levou ao uso contínuo de controle quantitativo das importações, de acordo com as regras então bastante frouxas do Gatt, com base no artigo XVIII:B. A incerteza quanto à capacidade de limitar importações levou também à baixa incidência de consolidações tarifárias brasileiras até a Rodada Uruguai. As disciplinas mais exigentes relacionadas ao artigo XVIII resultantes da Rodada Uruguai, bem como a consolidação de 100% das alíneas tarifárias brasileiras, tornam menos viável, *ceteris paribus*, a adoção de regimes cambiais que gerem desequilíbrios sistemáticos do balanço de pagamentos. Além disso, obviamente, diferentes

regimes fiscais têm implicações muito diferenciadas sobre a política comercial, especialmente em situações de transição, como a que atualmente atravessa o país, nas quais critérios subótimos podem prevalecer na escolha da estrutura de taxação, com conseqüências indesejáveis sobre a competitividade externa. Um exemplo é o uso persistente de tributos que incidem sobre o valor da produção e são, portanto, de difícil desoneração nas exportações.

A concentração da pauta de exportações brasileira em produtos e mercados de crescimento relativamente modesto é fato conhecido: infelizmente, as conclusões dos estudos do início da década de 90 continuam em geral válidas [ver BNDES (1993) e Batista (1998)]. A baixa sofisticação tecnológica das exportações brasileiras, que leva à rigidez estrutural da pauta, está associada, de forma importante, a deficiências internas à firma. Os fatores estruturais externos à firma que limitam a expansão das exportações (mas, em muitos casos, também as importações) foram exaustivamente analisados no quadro das discussões sobre o que se apelidou de “custo Brasil” e têm merecido, no passado recente, menos atenção do que fazia supor a ênfase original quanto a seus efeitos indesejáveis.

3. O Brasil na Economia Mundial

O Brasil é um país pequeno se for levada em consideração a sua importância no total das exportações (ou importações) mundiais. Em 2000, essa participação era de apenas 0,87% do total,² comparada a um pico no século 20 de 2,2% em 1952, quando os preços do café cresceram espetacularmente. É claro que no caso de produtos específicos essa participação é substancialmente maior, especialmente em alimentos – entre outros, café (17,8% das exportações mundiais), tortas para animais (10,2%), soja em grão (15,5%), açúcar (13,5%) e suco de laranja (80%) –, mas também em produtos industrializados selecionados, tais como manufaturas de ferro e aço em formas primárias (6,3%). Comparada com a estrutura das exportações mundiais, a existente no Brasil caracteriza-se pela maior importância conferida aos alimentos (quase 30% das exportações totais em 1997, em comparação com menos de 9% para o mundo), compensada pela menor

2 Estados-membros de zonas de livre-comércio ou mercados comuns sendo considerados individualmente.

importância das exportações de manufaturas (54% do total contra a 75%). O agregado minérios e combustíveis é comparável no Brasil e no mundo (em torno de 11%), mas o país praticamente não exporta combustíveis, enquanto estes respondem por 8% das exportações mundiais totais [Unctad (2000b)]. Dados alternativos da OMC para 1999 confirmam a maior importância relativa das exportações brasileiras nos mercados de alimentos (3,2% do total mundial) e produtos siderúrgicos (2,5%), enquanto nas exportações de manufaturas em geral a participação é de apenas 0,61% [WTO (2000)].

Esses dados agregados merecem alguma qualificação. Embora o Brasil seja uma economia com exportações bastante diversificadas geograficamente quando comparada a todas as outras economias do hemisfério fora a dos Estados Unidos e as do Cone Sul, a importância comercial brasileira é muito maior nas Américas (Estados Unidos, Aladi e Mercosul) e na União Européia do que em outros mercados, especialmente na Ásia. Por outro lado, mesmo nos mercados nos quais o país tem maior presença, a composição do comércio varia substancialmente. Por exemplo, a proporção de manufaturados, segundo definição do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) no total das exportações brasileiras nos primeiros 11 meses de 2001 foi de cerca de 56%. Mas, enquanto a proporção foi de 90% nos mercados da Aladi, exclusive Mercosul, e no próprio Mercosul, e de 80% nos Estados Unidos, ficou em apenas 35% no mercado da União Européia, de acordo com dados do MDIC.

Por outro lado, em relação a muitos dos temas que hoje tipicamente são incluídos em negociações comerciais, a variável mais relevante não é o fluxo existente de comércio, mas sim algo que reflita o tamanho dos mercados. Dado que a economia do Brasil é bastante mais fechada do que na média dos países, não é surpreendente que medidas tradicionais de abertura tendam a subestimar a importância relativa do país em negociações comerciais. A participação brasileira no PNB mundial em 1999 era de 2,54% (2,74% com base em critérios de paridade do poder de compra),³ enquanto a po-

3 Para as economias maiores do que a brasileira, as participações no PNB-PPC (PNB corrigido para levar em conta a paridade do poder de compra da moeda nacional) mundial eram em 1999 de 21,52% para os Estados Unidos, 20,16% para a União Européia, 10,6% para a China, 7,84% para o Japão e 5,53% para a Índia. O PNB-PPC do Canadá, interlocutor privilegiado dos Estados Unidos, da União Européia e do Japão em vários foros internacionais, era apenas 1,87% do PNB-PPC mundial, segundo dados do World Bank (2001, p. 274-275).

pulação representava 2,81% da população mundial e, portanto, o PNB *per capita* era algo inferior à média mundial (US\$ 4.420 contra US\$ 4.890). A área do Brasil, variável de forma genérica associada a possibilidades de expansão econômica futura, corresponde a 6,4% da área total mundial.⁴

A importância relativa do Brasil como destino de investimento estrangeiro direto (IED) é ainda maior do que a referente ao PNB mundial. A participação brasileira no estoque total de IED em 1999 era de 3,44% do total mundial (11,41% do estoque em economias em desenvolvimento). A participação do Brasil nos fluxos de IED do final da década de 90 foi relativamente alta, especialmente se comparada à retração da entrada de capitais na década de 80 e na primeira metade da de 90: 3,63% do total em 1999 (15,12% do fluxo para economias em desenvolvimento), conforme dados de Unctad (2000a, Anexo B).

4. Negociações Simultâneas: OMC, Alca, Mercosul-União Européia e Ampliação e Aprofundamento do Mercosul

Os acontecimentos dos últimos meses tenderam a confirmar que o Brasil enfrentará nos próximos anos uma agenda de negociações comerciais extremamente pesada, as quais se desenvolverão pelo menos em quatro direções, mesmo sem levar em conta novas iniciativas de natureza bilateral, em especial a aproximação em relação a outras grandes economias em desenvolvimento com renda *per capita* semelhante ou inferior à brasileira, tais como África do Sul, China, Índia ou Rússia.⁵ Em qualquer caso, essas iniciativas, embora possam ter implicações políticas importantes, mesmo que coroadas de sucesso no plano comercial, dificilmente terão grande impacto

4 Dados do World Bank (2001, p. 274-275), exclusive áreas árticas e antárticas, de pequenas economias e de certas economias excluídas da listagem principal do Banco Mundial. Se a proporção referir-se a áreas em princípio com possibilidades de aproveitamento econômico, certamente a proporção referente ao Brasil é significativamente maior, ainda segundo dados do World Bank (2001, p. 274-275).

5 Os níveis de PNB *per capita* PPC em 1999, segundo dados do World Bank (2001), eram de US\$ 8.318 na África do Sul, US\$ 3.291 na China, US\$ 2.144 na Índia e US\$ 6.339 na Rússia, enquanto o do Brasil atingia US\$ 6.317.

no médio prazo sobre os fluxos comerciais bilaterais, dada a modéstia dos fluxos atuais.⁶

As negociações relativas à promoção de nova rodada de negociações multilaterais, em dúvida desde o abortado lançamento da Rodada do Milênio, em Seattle, foram coroadas de sucesso em Doha, onde se definiu que as negociações relativas ao programa de trabalho deverão estar concluídas até o início de 2005. No âmbito da Alca, a aprovação da Trade Promotion Authority pela House of Representatives dos Estados Unidos no fim do ano passado, embora acompanhada de condicionalidades que poderão comprometer o êxito das negociações, sugere que haverá aprovação pelo Senado, que legitimará a posição negociadora do Executivo norte-americano em processo que culminará também no início de 2005. As negociações entre Mercosul e União Européia estão em curso. Em julho de 2001, a União Européia apresentou sua oferta de negociação tarifária e não-tarifária relativa a bens, assim como propostas sobre serviços e compras governamentais. No final de setembro, o Mercosul apresentou sua proposta e, em princípio, a expectativa seria que o assunto fosse retomado no âmbito do Comitê de Negociações Bi-Regionais em reunião a ser realizada em Buenos Aires em março de 2002. O abandono da paridade argentina na virada do ano tem, entre suas consequências mais importantes, a possível superação, pelo menos no médio prazo, das crescentes dificuldades bilaterais entre Argentina e Brasil desde a desvalorização brasileira do início de 1999. É possível, e até provável, que sejam enfrentadas grandes tensões de curto prazo, na medida em que o populismo do peronismo tradicional tenha reflexos na política comercial e implique a adoção temporária de políticas de substituição de importações. Mas, passada a fase mais atribulada da aterrissagem de um regime cambial alternativo à paridade fixa, estariam criadas as condições para retomar as negociações quanto ao aprofundamento do Mercosul e, também, quanto a eventuais negociações para a inclusão de outros parceiros.

4.1. Negociações na OMC

As negociações comerciais multilaterais ocupam posição de destaque nas prioridades da diplomacia comercial do Brasil, em vista da diversificação geográfica de seu comércio. Em contraste com os demais países do hemis-

6 Esses mercados responderam por 0,6% (África do Sul), 3,4% (China), 0,5% (Índia) e 1,9% (Rússia) das exportações totais brasileiras nos primeiros 11 meses de 2001.

fério, o Brasil, os Estados Unidos e as economias do Cone Sul têm significativa participação em mercados extra-hemisfério. O lançamento de nova rodada na OMC, em Doha, em novembro de 2001, com a definição de um programa de trabalho que deverá estar concluído até o início de 2005, refletiu um compromisso bastante favorável aos interesses específicos brasileiros [ver WTO (2000)]. Um acordo paralelo permitiu conciliar os interesses relacionados à saúde pública com as regras preexistentes relativas à propriedade intelectual. Assim, foram bastante reduzidos os custos para os países em desenvolvimento associados à implementação da legislação relativa à TRIPs aprovada na Rodada Uruguai que seria implementada depois do período de transição previsto. De fato, *a posteriori*, ao contrário das expectativas dominantes antes da conclusão da Rodada Uruguai, era a legislação sobre a TRIPs que poderia ter implicações desfavoráveis mais significativas para os países em desenvolvimento.

O Brasil em Doha esteve longe de ter objeções tão radicais quanto outros países em desenvolvimento importantes, como a Índia, em relação à incorporação no quadro da OMC de novas regras sobre os “temas de Cingapura”, concorrência e investimento estrangeiro direto. De qualquer modo, esses temas foram postos em banho-maria até a próxima reunião ministerial da OMC, dentro de dois anos, com a agenda limitada a trabalhos preparatórios. Negociações poderão então ocorrer, desde que haja “consenso explícito”. Com relação a meio ambiente, foi contida a proposta mais extrema da União Européia no que se refere à norma de precaução, e o texto foi qualificado pela reserva “sem implicar pré-julgamento quanto ao resultado das negociações”. De qualquer modo, as negociações não parecem oferecer ameaça, pois se concentrarão nas relações entre as regras da OMC e as obrigações comerciais específicas estabelecidas em acordos multilaterais sobre o meio ambiente.

No terreno menos defensivo, os interesses brasileiros concentravam-se em dois temas: protecionismo agrícola, em particular o desmantelamento de subsídios à exportação, e legislação *antidumping*. Como membro da coalizão de Cairns, que reúne países favoráveis ao desmantelamento do protecionismo agrícola, o Brasil pressionou pela inclusão de menção explícita à eliminação de subsídios à exportação de produtos agrícolas (*reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies*), além de substancial melhoria no acesso a mercados e de considerável redução do apoio à produção doméstica que implique distorções no comércio de produtos agríco-

las. A União Européia, embora tenha indicado sua discordância com relação à menção ao *phasing out*, preferiu não arcar com os custos do fracasso de uma outra tentativa de lançamento de uma rodada da OMC e satisfez-se com a reserva de que não havia implicação de pré-julgamento quanto ao resultado das negociações. A redação possui a grande virtude de poder servir de base a que todas as facções em disputa reivindicassem ter sido vitoriosas. Resta saber que repercussões concretas terá o compromisso diplomático nas negociações em Genebra.

De forma similar, houve grande pressão em Doha sobre os Estados Unidos quanto à efetividade das regras multilaterais existentes com relação a *anti-dumping*, em particular as limitações impostas pelo artigo 17 sobre consultas e solução de controvérsias relativas a ações *antidumping* restringindo a ação de *panels* (grupos especiais) a questões factuais e os limites ao uso de legislações nacionais com finalidades protecionistas. A resistência norte-americana só foi contornada com uma linguagem de compromisso que, ao mesmo tempo, mencionou negociações visando à clarificação e à melhoria das disciplinas relevantes e enfatizou a preservação de conceitos básicos, princípios e eficácia dos acordos preexistentes. Também nesse caso a vitória foi reivindicada por todos, e a “prova do pudim” ficará por conta das negociações concretas em Genebra. As restrições recentemente impostas pela House of Representatives e pelo Senado dos Estados Unidos aos termos da Trade Promotion Authority concedida ao governo para negociações comerciais regionais e multilaterais sugerem que o “espírito de Doha” não chegou ao Congresso norte-americano. Na Subseção 4.2, a seguir, esse assunto será retomado.

Do ponto de vista de países como o Brasil, um cenário extremamente favorável seria que um provável impasse com relação aos dois temas em Genebra pudesse ser resolvido por concessões recíprocas entre os Estados Unidos e a União Européia, de tal forma que aumentasse significativamente o ritmo de redução do protecionismo agrícola e fossem viabilizados controles multilaterais aos excessos decorrentes da implementação da legislação *antidumping* norte-americana. Esse cenário é certamente excessivamente otimista. Talvez sejam possíveis avanços modestos nos dois casos, mas ambos os temas fazem parte do âmago das posições mais renitentemente protecionistas nos dois lados do Atlântico.

A história do Gatt e da OMC tem sido marcada pela sistemática vitória de formatos de negociação caso a caso, na base de trocas de concessões espe-

cíficas definidas à luz de ofertas que não incluem o universo de produtos, a respeito do tratamento sem exceções de todas as barreiras tarifárias e não-tarifárias incidentes sobre o comércio de bens. A redução da proteção incidente sobre produtos ditos “sensíveis” foi sistematicamente protelada. Formou-se, assim, um significativo *backlog* de produtos à margem da liberalização multilateral, quase sempre, e não surpreendentemente, de interesse especial dos países em desenvolvimento, como ilustram os casos de produtos têxteis e agrícolas. Com base na história, é difícil evitar o ceticismo e considerar provável que, de fato, a nova rodada na OMC marque uma grande descontinuidade em relação ao passado. De qualquer forma, não é perda de tempo insistir que o antídoto para o *backlog* seria a adoção de fórmula de aplicação automática incidente sobre os equivalentes tarifários de todos os instrumentos de proteção.

4.2. Negociações Regionais no Âmbito da Alca

As preocupações brasileiras quanto às negociações da Alca podem ser sintetizadas como consistindo em três aspectos principais: distribuição temporal das concessões recíprocas referentes a acesso, especialmente no caso de bens; garantia de inclusão de temas de especial interesse brasileiro, em particular legislação *antidumping*, subsídios agrícolas e ajustes às regras relativas à propriedade intelectual; e garantia de que a inclusão de temas como normas trabalhistas e meio ambiente não sirva de base para o uso de instrumentos adicionais de proteção, especialmente nos Estados Unidos.

A Trade Promotion Authority aprovada na House of Representatives no início de dezembro de 2001, em tramitação final no Senado, habilitará o Executivo, a negociar em diversos foros de negociação comercial. A tramitação no Congresso exigiu substanciais concessões por parte do Executivo, de tal forma que no formato que saiu da House of Representatives as condicionais correm o risco de inviabilizar o bom êxito das negociações, em especial na Alca, embora as referências a meio ambiente e a normas trabalhistas tenham sido relativamente inocentes, porque o escopo para concessões relevantes em cítricos, açúcar e têxteis foi consideravelmente restringido. Além disso, foi incluída uma espantosa cláusula sobre instrumentos para conter ameaças implícitas na possível manipulação da taxa de câmbio por governos estrangeiros, do que resultariam vantagens comparativas “ar-

tificiais” no comércio internacional. O precedente aberto pela universalização dessa provisão inepta aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos constitui séria ameaça ao atual ordenamento das relações comerciais e não encontra amparo na legislação internacional. Assim, tanto do ponto de vista de acesso, no caso de exportações de bens, quanto dos temas mais caros ao Brasil, como *antidumping* e subsídios agrícolas, as perspectivas são pouco animadoras. O texto do Senado provavelmente incluirá emenda que viabilizaria a apreciação em separado de partes de acordos da atual legislação norte-americana de defesa comercial, afetando de forma crucial a autoridade negociadora do Executivo. É difícil imaginar que da conciliação dos dois textos surja algo animador quanto às perspectivas futuras das negociações comerciais em âmbito regional ou multilateral.

Também na negociação relativa a bens no contexto hemisférico são enfrentados temas familiares aparentados aos do *backlog* na OMC. A liberalização da política comercial dos Estados Unidos no longo prazo ocorreu de tal forma que, embora a tarifa média do país seja muito baixa, os picos tarifários, as quotas tarifárias e as barreiras não-tarifárias, incluindo direitos discricionários aplicados à sombra da legislação *antidumping*, tornam o mercado norte-americano extremamente protegido no caso de diversos produtos agrícolas e, também, de insumos industriais. A tarifa média brasileira, embora significativamente mais alta que a dos Estados Unidos, retrata com muito maior precisão a real proteção de que goza a indústria doméstica frente às importações. Estudos recentes promovidos pela Embaixada do Brasil em Washington retratam essa disparidade, embora de forma rudimentar: enquanto a tarifa média incidente sobre os 15 mais importantes produtos brasileiros importados pelos Estados Unidos foi de 45,6%, sobre as 15 mais importantes importações brasileiras provenientes dos Estados Unidos ela foi de 14,3%. O problema é que esses cálculos para a tarifa norte-americana foram feitos tomando como referência as tarifas incidentes sobre importações extraquota no caso das quotas tarifárias referentes a açúcar (338,7%) e fumo (350%), embora nesse último caso nem mesmo o volume além do qual se aplica a tarifa alta tenha sido alcançado. De qualquer forma, é difícil caracterizar, de um lado, o Brasil como país protecionista e, de outro, os Estados Unidos como país liberal [Embaixada do Brasil em Washington (2001, p. 92-94)].

Estudos sobre o impacto da Alca nos fluxos comerciais brasileiros indicam, ao fim da desgravação tarifária total, uma expansão relativamente modesta

das exportações e bastante mais significativa das importações. Isso se deve, ao menos em parte, às dificuldades de levar em conta as barreiras não-tarifárias que afetam o comércio hemisférico, especialmente nos Estados Unidos.⁷ As estimativas de ganhos de bem-estar gerados pela Alca são modestas, talvez da ordem de 0,3% do PIB brasileiro, em comparação com uma taxa de 1,06% no caso de um acordo preferencial com a União Européia [ver Pereira (1997)]. A racionalização para as vantagens da Alca estaria relacionada fundamentalmente, como no caso do Nafta, não à esfera comercial, mas à redução do custo de capital que adviria da queda do diferencial de taxas de juros entre os Estados Unidos e o Brasil. No momento, as indicações são que os Estados Unidos vivem a ilusão de que a estratégia de *something for nothing* tem possibilidade de vingar. Parece improvável que, mesmo que não haja grande discontinuidade política no Brasil, seja fácil encontrar um compromisso mutuamente aceitável quanto ao *timing* de desgravação no período de transição.

Entretanto, a viabilização política da Alca no Brasil depende crucialmente da capacidade de os Estados Unidos se mobilizarem internamente para que seja viável fazer ofertas relevantes quanto a subsídios agrícolas, legislação *antidumping* e/ou acesso de exportações brasileiras sensíveis no mercado norte-americano. Só assim seria possível pensar em romper as resistências à abertura total do mercado brasileiro em um prazo entre 10 e 15 anos.

A não entrada do país em uma “Alca exclusive Brasil”, ou exclusive Mercosul, significaria um retrocesso para os Estados Unidos, cujos interesses comerciais hemisféricos fora do Nafta estão fortemente concentrados no Mercosul. O fracasso nos entendimentos entre Brasil (ou Mercosul) e Estados Unidos e a eventual constituição de uma área de comércio preferencial hemisférica sem a participação brasileira teriam sérias conseqüências sobre os interesses comerciais brasileiros, em vista da importância dos mercados latino-americanos, especialmente no caso de manufaturas. De fato, as exportações de manufaturas para a Aladi (exclusive Mercosul) em 2001 foram

⁷ Ver Carvalho e Parente (2000, p. 119). Neste estudo, estima-se que o impacto final da Alca (barreiras tarifárias) sobre as exportações e importações brasileiras seria de, respectivamente, 7% e 17%.

quase tão importantes quanto para a União Européia e da ordem de 45% para os Estados Unidos.

O cenário de fracasso tornaria necessária a implementação de uma estratégia brasileira de limitação de danos. Dado que, presumivelmente, as dificuldades principais teriam origem na impossibilidade de acomodação dos interesses recíprocos Mercosul-Estados Unidos, seria necessária a negociação de um grande número de acordos bilaterais, idealmente de livre-comércio, que limitassem o impacto da concorrência das exportações norte-americanas nos mercados da Aladi, exclusive Mercosul. Seria de alguma forma a generalização de uma desejável política de compensação dos desvios de comércio produzidos pelo Nafta especialmente no mercado mexicano, como se verá adiante.

4.3. Negociações entre Mercosul e União Européia

O interesse do Mercosul nas negociações com a União Européia está relacionado ao avanço de outras negociações comerciais tanto no âmbito da Alca quanto na nova rodada da OMC. O interesse nas negociações União Européia-Mercosul será tanto maior quanto mais rapidamente avancem as negociações da Alca, pois liberalizações paralelas minimizarão desvios de comércio e pendências futuras com parceiros comerciais com interesses prejudicados. Se as negociações na OMC não progredirem, a forma de replicar imperfeitamente as negociações multilaterais seria prosseguir paralelamente com as negociações na União Européia e na Alca.

Em julho de 2001 a União Européia fez uma modesta oferta de negociação tarifária e não-tarifária ao Mercosul.⁸ A proposta tarifária é simétrica, isto é, os dois lados desgravarão sua tarifa de acordo com o mesmo cronograma. A média de importações da União Européia com origem no Mercosul em 1998/2000 foi de 18,4 bilhões de euros, dos quais 8,9 bilhões correspondem a produtos agrícolas, 8,8 bilhões a produtos industriais e 0,5 bilhão a produtos da pesca. Destes, respectivamente, 60%, 47% e 1% entram na

⁸ Ver www.europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur, Fifth meeting of the European Union-Mercosur Biregional Negotiations Committee, 2-6 July 2001, Montevideo, Uruguay; Sixth meeting of the European Union-Mercosur Biregional Negotiations Committee, 29-31 October 2001, Brussels, Belgium [ver CNI (2001a)].

União Européia sem tarifas. A proposta da União Européia trata, portanto, de importações de 3,1 bilhões de euros em produtos agrícolas, 2,1 bilhões em produtos industriais e 0,5 bilhão em produtos de pesca.

Os bens foram divididos em seis categorias. As quatro primeiras teriam suas tarifas reduzidas anualmente em bases lineares nos prazos de zero, quatro, sete e 10 anos. Para todos os produtos, exceto os agrícolas, a desgravação estará completa em 10 anos, sendo que a maior parte da desgravação das tarifas sobre produtos industriais estará completa também em 10 anos. Para os produtos agrícolas, entretanto, a maior parte da desgravação só ocorreria depois de sete anos, sendo previstas duas outras categorias: na categoria 5 (vinhos e licores) haveria acordos específicos; e na categoria 6, que inclui ampla gama de produtos (cereais, azeite de oliva, lácteos, carnes, fumo, açúcar e algumas frutas e legumes processados), a União Européia estaria disposta a negociar maior liberalização na forma de quotas tarifárias preferenciais. Embora a proposta mencione que as importações relativas à categoria 6 correspondem a 0,9 bilhão de euros, é claro que esse número pouco significa em vista da alta proteção que afeta tais produtos na União Européia, cuja proposta é omissa quanto a barreiras não-tarifárias e prevê também uma proposta quanto à inclusão de serviços e de compras governamentais no escopo do acordo de livre-comércio.

A contraproposta do Mercosul, apresentada no final de outubro de 2001, cobria a desgravação de 33% das importações da União Européia provenientes do Mercosul em 10 anos [ver CNI (2001b)] e tomava por base as tarifas da TEC e não os 35%-55% consolidados na OMC. Essa oferta aparentemente não foi condicionada a tratamento simétrico dos produtos do Mercosul que hoje se beneficiam do Sistema Geral de Preferências na União Européia, embora se tenha mencionado que o Mercosul pretende obter tratamento que leve em conta benefícios já existentes sob tal sistema. Parece difícil aceitar, com base em argumentos de reciprocidade, que, enquanto a proposta do Mercosul baseia-se em tarifas efetivamente aplicadas, a oferta da União Européia restrinja-se a tarifas consolidadas na OMC. As negociações devem incluir explicitamente barreiras não-tarifárias, eliminação de subsídios e barreiras internas, especialmente relevantes no caso de produtos agrícolas. A proposta é assimétrica, ou seja, enquanto a liberalização da União Européia seria de acordo com a sua proposta original, a proposta do Mercosul seria implementada mais lentamente, incluindo ainda, entre

outros, temas tais como tratamento especial e diferenciado, redução de picos tarifários europeus e acordos sobre equivalência de medidas sanitárias e fitossanitárias. Em grande medida, as limitações da proposta do Mercosul são um reflexo das limitações da modesta oferta inicial europeia. Nas negociações com outros países em desenvolvimento pouco competitivos em agricultura com os quais celebrou recentemente acordos de livre-comércio (México, por exemplo), a União Europeia concordou com desgravação assimétrica, sendo a convergência para zero de suas tarifas para produtos industriais em dois anos e meio, enquanto a redução das tarifas mexicanas será implementada em quatro anos e meio.

A proposta do Mercosul pode ser considerada um *tour de force*, tendo em vista o quadro de dificuldades por que passava a Argentina e que culminou na crise cambial do final de 2001, o que torna mais verossímil a negociação do Mercosul em bloco com a União Europeia, uma vez superado o período mais traumático de ajuste às novas condições nos próximos meses. Caso fracassem as negociações com a União Europeia, não há como conter as conseqüências relacionadas a atuais ou futuros desvios de comércio, em vista das características de mercado comum da União Europeia e da conseqüente aplicação de uma tarifa externa comum por seus membros atuais, bem como por novos integrantes na Europa Central e Oriental. A evidência quanto ao ocorrido até 1996 indica que os produtos brasileiros foram deslocados por uma ampla gama de fornecedores na União Europeia, mas principalmente pela China, pela Rússia e pelos países ibéricos (Espanha e Portugal), membros mais recentes da União Europeia [ver Batista (2001, Quadro 7)].

4.4. Negociações sobre o Aprofundamento e a Ampliação do Mercosul

A situação de instabilidade que atravessa a Argentina torna ainda mais especulativas as considerações sobre eventuais aprofundamentos e expansões do Mercosul do que seria normalmente o caso. O colapso argentino faz mais verossímil futuras negociações relativas ao aprofundamento do bloco rumo ao mercado comum, mas torna mais difíceis as negociações quanto à sua expansão, pelo menos no médio prazo, pois certamente os últimos acontecimentos fizeram com que eventuais parceiros ficassem bas-

tante relutantes quanto à conveniência de associação a uma zona de comércio preferencial com tão atribulada história de desequilíbrios macroeconômicos. A direção dos esforços continua a ser as economias do Pacto Andino e a África do Sul. Nesse último caso, a mobilização é fundamentalmente política, pois interessa ao Brasil sublinhar que a negociação da Alca não configura qualquer restrição à política externa brasileira em escala global. Só no longo prazo a integração do Mercosul com a Southern Africa Development Community poderá ter importantes conseqüências econômicas. Dadas as limitações do atual comércio entre Brasil e África do Sul, as negociações para implantação de uma área de comércio preferencial poderiam ser conduzidas de forma bastante radical, com cronograma de implantação muito curto, exceto para o caso de um limitadíssimo conjunto de produtos sensíveis, acompanhado de um sistema de salvaguardas para tratar de surtos de comércio que possam ter conseqüências temporárias indesejáveis para produtores nacionais competitivos com importações.

5. Interesses Brasileiros e Iniciativas de Integração que Excluem o Brasil

A criação de novas áreas de comércio preferencial e a ampliação das já existentes estão tendo ou poderão ter impactos importantes sobre o comércio de exportação brasileiro e também sobre a atração de investimentos diretos, o que inclui seguramente as conseqüências do Nafta e a ampliação da União Européia na Europa Central e Oriental, assim como, em um futuro mais remoto, o impacto da Apec. Em alguns casos, os prejuízos comerciais poderão ser atenuados por iniciativas brasileiras relacionadas com a celebração de acordos preferenciais bilaterais, de tal forma que sejam contrabalançados os desvios de comércio gerados pela área preferencial original.

O mais importante caso recente de área de comércio preferencial que provocou desvios de comércio desfavoráveis ao comércio de exportação brasileiro foi o Nafta. A evidência indica que preferências tarifárias tiveram papel crucial no deslocamento das exportações brasileiras para os Estados Unidos e o México. A China e o México, e em menor medida o Canadá, foram os mais importantes competidores do Brasil no mercado dos Estados Unidos entre 1992 e 1996, respondendo por cerca da metade das perdas

sofridas pelo país. Só o México respondeu por cerca de um terço das perdas líquidas brasileiras no mercado dos Estados Unidos nesse período. Similarmente no mercado mexicano, mais da metade das perdas brasileiras decorreram de competição direta das exportações norte-americanas.⁹ Presumindo que os obstáculos relativos a uma negociação bilateral com os Estados Unidos sejam dominantes, não há nada a fazer com relação à competição de exportações dos parceiros do Nafta no mercado norte-americano, a não ser com adesão à Alca. Mas para preservar o mercado mexicano seria em princípio possível negociar um acordo bilateral, embora estudos empíricos indiquem que as exportações mexicanas para o Brasil poderão expandir-se significativamente, conforme se pode depreender pelas conclusões de Batista (2000).

Outra fonte de preocupação quanto a desvios de comércio refere-se à ampliação da União Européia, em particular quanto à expansão das exportações das economias do leste europeu. Nesse caso, não há postura defensiva possível, a não ser com a celebração de um acordo Mercosul-União Européia, dada a natureza da União Européia e sua política comercial comum e ao fato de que o Brasil não tem presença comercial importante no leste europeu.

As preocupações brasileiras quanto à Apec, embora mais remotas, têm dois focos: de um lado, as preferências comerciais poderiam abarcar diversas economias cujas exportações que poderiam competir diretamente com as exportações brasileiras para os Estados Unidos no caso de não prosperar a Alca; e, de outro, o acesso preferencial dos Estados Unidos e do México, entre outros competidores brasileiros, aos mercados asiáticos poderia comprometer a estratégia que se pensa adotar no Brasil quanto à concentração dos esforços de promoção das exportações nos mercados asiáticos. A preempção de possíveis efeitos desfavoráveis relacionados às preferências no contexto da Apec recomendaria negociações bilaterais defensivas do Brasil com os seus principais parceiros comerciais potenciais no Oriente, certamente a China e possivelmente a Coréia do Sul e Taiwan, entre outros.

⁹ Ver Batista (2001, Quadro 7). Para um tratamento detalhado das conseqüências do Nafta sobre os mercados dos Estados Unidos e do México, ver Batista (2000, *passim*) e Batista e Azevedo (2000, *passim*).

6. Conclusões: Cenários de Médio Prazo para a Política Comercial Brasileira

Diferentes cenários quanto aos desdobramentos políticos no Brasil em 2002 poderão afetar os rumos de sua diplomacia econômica, embora frequentemente seja exagerada a margem de manobra para alteração radical do envolvimento ou mesmo da postura assumida pela diplomacia em diversos foros de negociação. Há elementos inerciais importantes que devem ser levados em conta: o Brasil continuará membro da OMC e com certeza honrará seus compromissos internacionais quanto a engajar-se em negociações internacionais e buscar resultados que estejam em sintonia com os interesses nacionais e tenham o necessário respaldo político. No quadro da economia política da proteção, é provável que na maioria dos cenários internos que hoje se pode vislumbrar a postura brasileira tenda a ser menos comprometida com o avanço da liberalização do que atualmente. Mas essa constatação não tem qualquer desdobramento substancial no plano multilateral. A nova rodada avançará ou não em função dos interesses dos Estados Unidos e da União Européia e, talvez, de coalizões permanentes ou temporárias de outros membros da OMC. No caso das negociações da Alca e no quadro Mercosul-União Européia, é claro que a posição brasileira tem muito mais peso e que em alguns cenários é certo que poderá haver grande resistência à abertura da economia à concorrência dos produtos industriais norte-americanos e europeus.

No que se segue, supõe-se que prevaleça, no plano político, uma postura relativamente alinhada com a estratégia atual quanto à política comercial, ou seja, avanço da liberalização comercial brasileira condicionada à liberalização dos mercados de exportação do Brasil. As negociações na OMC servirão de marco de referência para as demais negociações comerciais nas quais estará envolvida a diplomacia comercial do país nos próximos três anos. Como já mencionado, um cenário ideal do ponto de vista brasileiro quanto ao desenvolvimento das negociações na OMC seria que os Estados Unidos e a União Européia trocassem como concessões recíprocas alguma reforma da legislação norte-americana *antidumping* por um compromisso efetivo da União Européia quanto ao protecionismo agrícola, especialmente com relação a subsídios às exportações. As negociações na Alca e entre o Mercosul e a União Européia poderiam então concentrar-se, no caso da Alca, nos picos de proteção norte-americanos (especialmente em produtos

agrícolas) e, no caso da União Européia, no aprofundamento da liberalização multilateral agrícola e na melhoria das tímidas propostas quanto a produtos industriais apresentadas inicialmente.

Um perigo a ser evitado no plano bilateral ou regional é que o Mercosul (ou o Brasil) faça concessões relativas à obtenção de seus objetivos centrais (*antidumping* e agricultura) nas negociações com os Estados Unidos e a União Européia e depois veja seu tratamento preferencial ser substancialmente erodido pelo desenvolvimento das negociações multilaterais. Desse ponto de vista, um cronograma ideal subordina as duas negociações não multilaterais aos avanços que possam ser obtidos em Genebra. Se realmente existir base para otimismo quanto ao avanço na OMC, o ritmo das negociações Mercosul-União Européia e Alca deveria ser desacelerado, e até mesmo adiado o fim das negociações.

Se as negociações multilaterais não prosperarem em relação aos dois temas que são mais caros à diplomacia econômica brasileira, *antidumping* e agricultura, é muito improvável que tal aconteça no quadro da Alca ou das negociações com a União Européia, dada a assimetria de interesses em jogo. Seria bastante duvidoso que essas negociações chegassem a bom termo, pelo menos do ponto de vista do Brasil, mantidos os objetivos mencionados até agora.

Referências Bibliográficas

ABREU, M. de P., BEVILAQUA, A. S. Brazil as an export economy, 1880-1930. In: CÁRDENAS, E., OCAMPO, J. A., THORP, R. *An economic history of twentieth-century Latin America*; v. 1: *The export age*. Oxford: Palgrave and St. Antony's College, 2000, p. 32-54.

BATISTA, Jorge Chami. A inserção das exportações brasileiras no comércio internacional de mercadorias: 1991/95. *Boletim de Conjuntura do IE/UFRJ*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, out. 1998.

_____. *Relações comerciais entre o Brasil e o México*. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para Discussão, 710).

- _____. Livre-comércio de produtos manufaturados entre o Brasil e a União Européia. In: TIRONI, Luis Fernando (org.). *Aspectos estratégicos da política comercial brasileira*. Brasília: Ipea/IPRI, 2001.
- BATISTA, Jorge Chami, AZEVEDO, João Pedro Wagner de. *O desempenho das exportações brasileiras para os Estados Unidos: o papel do Nafta e da taxa de câmbio sobre a competitividade brasileira*. Mimeo, 2000.
- BNDES. *A inserção das exportações brasileiras no comércio internacional de mercadorias: uma análise setorial*. Rio de Janeiro, 1993 (Estudos BNDES, 23).
- CARVALHO, A., PARENTE, A. Trade impact of the Free Trade Area of the Americas. In: IPEA. *Brazil, Mercosur and the Free Trade Area of the Americas*. Brasília, 2000.
- CNI – Confederação Nacional da Indústria. *As negociações Mercosul-UE: a oferta européia*. Montevidéo, jul. 2001a, mimeo.
- _____. *As negociações Mercosul-UE: a proposta do Mercosul*. Nov. 2001b, mimeo.
- EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON. *Barreiras aos produtos e serviços brasileiros no mercado norte-americano*. Washington, D.C., Oct. 2001.
- IMF – International Monetary Fund. *Direction of trade statistics quarterly*. Washington, D.C., Sept. 2001.
- OLSON, Mancur. *The logic of collective action, public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.
- PEREIRA, Lia Valls. Agenda de integração brasileira: uma avaliação preliminar. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 5, 1997.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. *Politics, pressures and the tariffs, a study of free private enterprise in pressure politics, as shown in the 1929-1930 revision of the tariffs*. New York: Prentice-Hall, 1935.

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. *World investment report 2000 cross-border mergers and acquisitions and development*. New York e Geneva: United Nations, 2000a.

_____. *Handbook of statistics 2000*. New York e Geneva, 2000b.

WORLD BANK. *World development report 2000/2001*. Oxford: Oxford University Press for the World Bank, 2001.

WTO – World Trade Organization. *International trade statistics 2000*. Geneva, 2000.

3

A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior

*Pedro da Motta Veiga**
*Roberto Magno Iglesias***

* Sócio-diretor da EcoStrat Consultores e consultor da Funcex e da CNI.

** Secretário-adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

1. Introdução

A institucionalidade da política de comércio exterior viveu, a partir do final dos anos 80, uma lenta e difícil transição. Até então, o modelo institucional apoiava-se na centralização do poder normativo e de gestão dos instrumentos (de promoção, de financiamento etc.) em uma superagência estatal – a Carteira de Comércio Exterior (Cacex), do Banco do Brasil –, funcionando o Conselho de Comércio Exterior (Concex) como instância interministerial de formulação de políticas.

A extinção da Cacex ocorreu simultaneamente a uma ampla redefinição do quadro em que é formulada e implementada a política brasileira de comércio exterior: novos condicionantes externos (as regras da OMC e os compromissos no Mercosul) e internos (os esforços de ajuste fiscal) restringiram drasticamente as perspectivas de continuidade das políticas de exportação então vigentes, ao passo que a abertura comercial redefiniu prioridades e instrumentos no âmbito da política de importação.

A partir de meados da década de 90, o objetivo de aumentar exportações ganhou destaque entre as prioridades de governo, e as negociações comerciais adquiriram um peso crescente na agenda da política de comércio exterior, tornando-se gradativamente uma *issue* no debate político doméstico no país.

Portanto, ao se iniciar a nova década, o ambiente em que se formula e gerencia a política de comércio exterior brasileira é radicalmente diverso daquele que vigia à época em que a Cacex atuava como superagência nessa área. A institucionalidade da política distanciou-se do modelo Cacex, mas é pouco nítido o modelo desejável e adequado aos novos condicionantes e objetivos.

Não por acaso, uma das críticas usualmente formuladas em relação à política brasileira de comércio exterior envolve a institucionalidade da política. Falta de coordenação e superposição de atribuições e funções seriam a regra nesse campo das políticas públicas, levando ao desperdício de esforços e recursos e a problemas de implementação dos mecanismos e políticas definidas. Na visão que se desenvolve neste trabalho, tais disfuncionalidades expressam um problema mais profundo: a política brasileira de comércio exterior, em especial na área de exportação, ainda não se adaptou a um

novo quadro de condicionantes e objetivos – que se consolida nos anos 90 – e, como regra, o quadro institucional da política não incentiva essa adaptação, embora ela venha ocorrendo em áreas específicas, como as negociações internacionais.

Pretende-se aqui discutir a dimensão institucional da política de comércio exterior brasileira, com ênfase na política de exportações. As questões centrais abordadas são as seguintes: a) quais os traços essenciais que caracterizam o atual modelo institucional da política de comércio exterior?; b) em que medida e através de que mecanismos esse modelo dificulta a adaptação da política – em seu processo de formulação e implementação – ao quadro de condicionantes em que ela passa a operar nos anos 90 e que se encontra em franca e permanente evolução?; e c) é possível aperfeiçoar o modelo institucional da política e – em caso de resposta afirmativa – quais as diretrizes a seguir para adequar a institucionalidade aos novos condicionantes e objetivos da política?

A hipótese básica adotada é de que arranjos institucionais adequados aumentam as probabilidades de sucesso das políticas de comércio exterior e funcionam como instrumentos de gerenciamento – e minimização – de riscos para os agentes envolvidos com as atividades nesta área.

Este trabalho terá dois objetivos principais:

- Descrever o atual arcabouço institucional da política de comércio exterior, mapeando as questões acima e analisando como os mecanismos de decisão e implementação das políticas são gerenciados. Pretende-se para isso analisar prioritariamente quatro áreas de política: a) a atuação da Camex, como instância de coordenação e formulação de consensos em nível estratégico; b) a política de promoção comercial – Agência de Promoção de Exportações (Apex) e Ministério das Relações Exteriores (MRE); c) a política de financiamento e seguro de crédito às exportações; e d) a política e a gestão das negociações comerciais.
- Apresentar recomendações para tornar a institucionalidade de comércio exterior funcional ao seu novo quadro de objetivos e de condicionantes e para minimizar os custos dos problemas acima identificados. Essas sugestões serão baseadas principalmente nas avaliações das áreas de política mencionadas, buscando-se identificar, para cada uma delas, as inovações ou modificações institucionais que poderiam resultar em expansão

mais significativa das exportações. Para atender a esse objetivo, se levará em consideração o fato de que os problemas com a institucionalidade da política de comércio exterior tendem a se agravar com o crescente comércio na área de serviços e a expansão das compras e vendas transnacionais através da internet.

O texto está organizado da seguinte forma: na Seção 2, descrevem-se os antecedentes e a situação atual do quadro institucional da política brasileira de comércio exterior, com ênfase nas quatro áreas de política acima referidas; a Seção 3 traz alguns elementos da experiência de outros países na gestão institucional da política de comércio exterior, ao passo que a Seção 4 avalia, do ponto de vista institucional, a política brasileira de comércio exterior em geral e nas quatro áreas acima mencionadas, valendo-se também das lições derivadas de experiências de outros países; finalmente, a Seção 5 apresenta as principais recomendações.

2. A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior: Antecedentes e Situação Atual

2.1. Antecedentes

Durante o período de industrialização protecionista, a administração da proteção (especialmente não-tarifária) à indústria doméstica contra a competição dos importados constituiu – junto com o recurso a instrumentos de incentivo ao investimento – um dos principais mecanismos de implementação da política industrial. A partir da década de 70, políticas ativas de promoção de exportação, apoiadas em incentivos fiscais e creditícios, juntaram-se a esse elenco de instrumentos.

Uma característica marcante desse conjunto de instrumentos refere-se ao fato de que sua concepção e administração eram essencialmente setoriais. Não por acaso, as instituições públicas encarregadas da gestão das políticas industrial e comercial, como o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e a Cacex, eram rigorosamente estruturadas internamente segundo

clivagens setoriais e subsetoriais. Daí decorreu que as relações de interlocução e consulta entre o setor público e os agentes privados – nesse caso, exclusivamente as empresas e associações setoriais diretamente interessadas – se dessem quase que exclusivamente ao longo desse eixo de articulação. Outras características importantes do período – e que interagem com o “setorialismo” das políticas – eram a escassa transparência dos mecanismos de gestão das políticas comercial e industrial e a “informalidade” das relações entre agentes públicos e privados.

No que se refere às negociações comerciais, estas também se enquadravam no figurino “setorialista”: os acordos bilaterais negociados no âmbito da Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (Aladi) eram gerados a partir de trocas de concessões intra-setoriais, e as empresas e segmentos interessados participavam ativamente do processo negociador, defendendo seus interesses específicos. As consultas entre o setor público e os agentes privados também ocorriam quando da negociação de temas bilaterais ou multilaterais de interesse de setores específicos, como, por exemplo, as negociações do Multifibras (setor têxtil) e as negociações de *voluntary export restrictions* com os Estados Unidos (setor siderúrgico). Apenas os setores agroindustriais acompanharam de perto a evolução da Rodada Uruguaí, mas com escassa participação na formulação das posições negociadoras do Brasil.

A crise macroeconômica, agravada a partir da segunda metade dos anos 80, paralisou as negociações comerciais externas no âmbito da Aladi e, mais além, reduziu drasticamente a capacidade (financeira e regulatória) do Estado para implementar políticas industrial e comercial. Dessa forma, os mecanismos institucionais de comunicação e articulação entre Estado e setor privado, típicos de período de substituição de importações, desgastaram-se gradualmente. Diversas tentativas de implementação de políticas industriais de cunho setorial foram feitas, mas não lograram sucesso em função de divergências internas no governo federal quanto à importância de tais iniciativas. Também contribuíram para esse fracasso os efeitos desagregadores da crise econômica sobre qualquer tentativa de ação coordenada e negociada entre os setores público e privado.

Especificamente na área da política de comércio exterior, a Cacex detinha o essencial do poder de decidir e de operacionalizar as medidas de política e possuía características institucionais únicas, mesmo quando comparada a

instituições públicas com atuação em outras áreas. A Cacex era uma carteira específica do Banco do Brasil, formalmente subordinada ao Ministério da Fazenda, mas, enquanto secretaria-geral do Concex – posição que passou a ocupar em 1966 –, situava-se na área do Ministério da Indústria e Comércio (MIC). Seu diretor era, no entanto, nomeado diretamente pelo presidente da República.

Segundo Martins (1984), “esta posição de esquina permitiu à Cacex ampliar seu poder: a vinculação com o Banco do Brasil lhe dá posição única na área de financiamento, enquanto suas relações com outros órgãos lhe dão maior poder de ação e decisão”. A Cacex atuava diretamente na promoção de exportações, dispondo de recursos autônomos para tal, e dirigia, na prática, a *trading company* criada pelo Banco do Brasil, a Companhia Brasileira de Entrepósitos Comerciais (Cobec).

Portanto, a Cacex atuava como instituição pública simultaneamente reguladora e operadora, provendo recursos financeiros, gerenciando incentivos fiscais e creditícios, promovendo exportações e comercializando diretamente produtos brasileiros. Além disso, consolidou-se como arena de negociação e de formação de interesses com os setores privados: comitês de exportação setoriais, voltados para setores “sem donos” – ao contrário do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e do Instituto Brasileiro do Café (IBC) –, disputavam e decidiam sobre o controle das exportações, a regulação de preços, a distribuição de cotas de exportação, a programação e a substituição de importações etc. Através de uma relação tutelar com os interesses privados, a Cacex detinha o poder de arbitragem entre interesses divergentes.

Para Martins (1984), a Cacex fornece um excelente exemplo institucional de agência pública bem-sucedida em um período de expansão do Estado de acordo com uma lógica que combinava autonomização/segmentação e “feudalização”. Essa consideração é importante porque define um elemento central do ambiente em que a Cacex detinha um poder institucional quase monopólico na política de comércio exterior: a expansão desordenada do Estado, gerando justaposição de competências, mas também viabilizando a ocupação de espaços por determinadas agências, grupos burocráticos etc.

É incontestável a funcionalidade do “modelo institucional Cacex” para uma política de comércio exterior orientada, primeiro, pelo objetivo de

barrar a concorrência de importados no mercado doméstico e, em seguida, também pelo objetivo de administrar a diversificação das exportações, em termos de produto e de mercados. Além disso, como observado acima, esse modelo também se revelou funcional à lógica de expansão segmentada do Estado no Brasil dos anos 60 e 70.

A eficiência da Cacex decorre dessa percepção de funcionalidade do modelo em relação a seu ambiente e condicionantes, mas também do fato de concentrar funções promotoras diversas (financiamento, promoção, administração de incentivos fiscais e comercialização direta de produtos), bem como funções regulatórias e de interlocução com o setor privado. Além disso, a capacidade decisória e de implementação da Cacex era inquestionável, contrastando com a situação de outros órgãos,¹ cuja atuação era limitada por conflitos de competência ou por insuficiência de recursos informacionais e políticos.

Ainda assim, mesmo referida a esse contexto, do ponto de vista institucional, “a Cacex é uma espécie de unicórnio nos jardins do Estado: parece difícil acreditar que ela possa existir” [Martins (1984)]. E de fato ela deixaria de existir em 1990, extinta pelo governo Collor, no bojo de um conjunto de normas de liberalização comercial, inclusive a eliminação de diversas medidas não-tarifárias de restrição às importações diretamente administradas pela Cacex.

A extinção da Cacex ocorreu no marco de uma ampla reorganização institucional do aparelho de Estado, especialmente na área econômica. Uma ampla fusão ministerial juntou os três principais ministérios da área econômica (Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio) em um único megaministério, o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), com a responsabilidade, entre outras, de formular e executar a política industrial e de comércio exterior. Dentro desse novo ministério as matérias relacionadas à política industrial e de comércio exterior ficaram nos três de-

¹ Como lembra Martins (1984), resoluções do Concex – um conselho de ministros na área do MIC – eram canceladas por simples portarias do Ministério da Fazenda, onde se encontravam a Cacex e o Conselho de Política Aduaneira (CPA), ou seja, os órgãos que efetivamente detinham os instrumentos de política. Já a Cacex, “através de decisões administrativas, gera políticas”.

partamentos da Secretaria Nacional de Economia.² Afora o caráter meramente formal dessa junção, havia ainda um fator substantivo agindo no sentido de dar fundamento legal a esse novo ministério (e alterar o balanço de forças em seu interior): a Constituição de 1988, que havia determinado, entre outras coisas, que as matérias de cunho fiscal fossem da alçada da Fazenda.

No que diz respeito ao comércio exterior e, em especial, à política de exportação, o fim da Cacex deixou o financiamento às vendas externas em uma espécie de limbo, enquanto se lançava a idéia de constituição de um banco privado de comércio exterior – que não vingou – e paralisavam-se o funcionamento do seguro de crédito à exportação e as iniciativas de promoção comercial. Também a Cobec – *trading* do Banco do Brasil – seria gradativamente esvaziada e, em seguida, extinta.

Quando o MEFP foi novamente desmembrado, no final de 1992, no começo da administração Itamar Franco, reverteu-se em linhas gerais à estrutura anterior, na qual o DIC e o Decex, agora transformados em secretarias, voltaram à órbita do então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT). O MICT teve seu nome alterado, em 1998, para Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) – depois da tentativa frustrada de criação do Ministério da Produção –, a Secretaria de Comércio Exterior (Secex) concentrou as atribuições operacionais e normativas relativas a essa área de política, o Ministério da Fazenda conservou suas prerrogativas na área tributária, alfandegária e tarifária e esse desenho institucional da administração direta na área de comércio exterior manteve-se ao longo dos anos 90.

2.2. Evolução Recente em Quatro Áreas de Política

A evolução do quadro institucional pertinente ao comércio exterior, no entanto, não permaneceu inalterada: de um lado, houve, em 1995, importante iniciativa voltada para incrementar a capacidade de coordenação da

2 Departamentos de Indústria e Comércio (DIC), de Comércio Exterior (Decex) – ao qual se subordinavam a Coordenadoria Técnica de Tarifas (CTT, ex-CPA) e a Coordenadoria Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIC), que herdou parte das atribuições da Cacex – e de Abastecimento e Preços (DAP).

ação pública em comércio exterior, através da criação da Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex); de outro, a remontagem dos sistemas públicos de financiamento e garantias e de promoção de exportações gerou, na administração indireta e semipública, uma série de novos arranjos institucionais; e, finalmente, a crescente relevância que adquiriram na política de comércio exterior as negociações comerciais, na segunda metade da década, também ofereceu oportunidade para um reordenamento institucional da área, envolvendo o setor público, mas também as relações deste com o setor privado. Essas evoluções serão descritas e analisadas a seguir.

2.2.1. A Camex: Coordenação das Ações Públicas em Comércio Exterior

A coordenação da política de comércio exterior foi identificada como um elemento relevante da política praticada a partir de meados da década de 90. Nesse sentido, foi criada logo no começo do governo Fernando Henrique Cardoso uma entidade de comércio exterior (Decreto 1.386, de 6 de fevereiro de 1995) com o objetivo de superar problemas institucionais decorrentes da fragmentação das instâncias decisórias na área e coordenar as atividades e decisões com vistas à elaboração de uma política de médio prazo para o comércio exterior.

Os objetivos da Camex incluíam executar um vastíssimo conjunto de atribuições que cobre uma ampla gama de temas relacionados ao setor externo da economia, como os seguintes: *a)* definir as diretrizes da política de comércio exterior; *b)* manifestar-se previamente sobre as normas e legislação sobre o comércio exterior e temas correlatos; *c)* dispor sobre as diretrizes para as alterações das alíquotas dos impostos de importação e exportação; *d)* estabelecer as diretrizes para as investigações relativas a práticas desleais de comércio exterior; *e)* fixar as diretrizes para a política de financiamento e de seguro de crédito às exportações; *f)* estabelecer as diretrizes para a política de desregulamentação do comércio exterior; *g)* avaliar o impacto das medidas cambiais, monetárias e fiscais sobre o comércio exterior; *h)* formular a política sobre a concessão de áreas de livre-comércio, zonas francas e zonas de processamento de exportações; *i)* fixar as diretrizes para a promoção de bens e serviços brasileiros no exterior; e *j)* indicar

os parâmetros para as negociações bilaterais e multilaterais relativas ao comércio exterior.

Em seu desenho original, a Camex tinha como integrantes o ministro chefe da Casa Civil (presidente), o ministro das Relações Exteriores, o ministro da Fazenda, o ministro do Planejamento e Orçamento, o ministro da Indústria, do Comércio e do Turismo, o ministro da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária e o presidente do Banco Central, podendo, ainda, ser convidados a participar das reuniões representantes de outros órgãos do governo. É reconhecido que ela tem finalidade consultiva, e não executiva, sendo principalmente um foro de discussão e de coordenação de políticas de comércio exterior para fixar diretrizes e servir de instrumento de diálogo entre governo e setores produtivos da sociedade, não lhe cabendo atribuição operacional em matéria de comércio exterior. Cada ministério que a compõe guarda sua competência específica.

Em 1998, o ministro do Desenvolvimento passou a ser o presidente da Camex, e o MDIC tornou-se responsável pela secretaria executiva do órgão, gerando uma ambigüidade institucional nítida, ou seja, a Camex é simultaneamente um conselho colegiado da ministros de Estado “e um órgão cuja secretaria executiva encontra-se no organograma do ministério, subordinando-se, pois, ao MDIC” [Bonelli (2000)].

Ainda em 1998, a Camex lançou o ambicioso Programa Especial de Exportações (PEE), cuja meta agregada era duplicar as exportações até 2002. O PEE baseava-se em metodologia de trabalho matricial, articulando os setores exportadores (foram incluídos mais de 60) e os diferentes órgãos governamentais (agrupados por áreas temáticas) envolvidos com as exportações. Diversas reuniões foram realizadas e vários dos setores envolvidos elaboraram seus termos de referência, identificando seus pontos fortes e fracos na competição internacional e definindo metas de exportação para o período 1998/2002. Gradualmente, no entanto, o PEE foi perdendo força, a meta de duplicar exportações até 2002 revelou-se implausível e hoje ele representa pouco mais do que apenas uma referência adicional de esforço frustrado, que contribui para retirar credibilidade das iniciativas governamentais na área de comércio exterior. Ambições excessivas e falta de recursos institucionais para gerenciar um programa complexo são aspectos geralmente invocados para explicar o fracasso do PEE.

A Camex teve suas competências, estrutura e organização interna novamente redefinidas no início de 2001, com o objetivo de “promover a harmonização das diferentes visões e um acompanhamento mais amplo das questões trazidas, a partir da participação em todas as etapas da discussão”. Além disso, visava-se eliminar a ambigüidade quanto às suas funções e aumentar a capacidade de suas deliberações, que deveriam continuar a ser tomadas por consenso e passariam a ser objeto de resoluções publicadas no *Diário Oficial da União*.

O Decreto 3.756, que define os novos poderes da Camex, estabelece que ela tem por objetivo a formulação, a decisão e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços e que, para a consecução de tais metas, tem competência para fixar diretrizes e procedimentos em questões como negociações internacionais, promoção comercial, processamento das operações de comércio externo e financiamento das exportações. Além desses aspectos, outros temas de grande importância no universo da política comercial, como política tarifária na importação e na exportação e defesa comercial, estão também abrangidos em suas novas competências.

De maneira geral, compete à Camex definir grandes diretrizes e orientar políticas nas diferentes áreas pertinentes ao comércio exterior e às negociações comerciais. Nas áreas de normas e procedimentos, política aduaneira e financiamento e seguro de crédito, ressaltam-se as competências específicas de outros órgãos (Ministério da Fazenda e Conselho Monetário Nacional). Com relação à fixação das alíquotas de impostos de importação e de exportação, respeitam-se os limites e condições estabelecidos na legislação vigente, e nesse caso ela mantém o poder de fixar alíquotas, ganho no começo do ano.³

Em seu novo desenho, a Camex é integrada pelos ministros de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, responsável pela presidência, das Relações Exteriores, da Fazenda e da Agricultura e do Abasteci-

3 Na realidade, na área de fixação de tarifas e, mais amplamente, de gestão dos instrumentos de proteção à indústria doméstica, o conflito entre o Ministério da Fazenda e o MDIC tornou-se patente publicamente nos últimos anos, manifestando-se nas instâncias institucionais criadas para a discussão intragovernamental dos temas relacionados a essa área, como o Comitê Consultivo de Defesa Comercial (CCDC).

mento, bem como pelo chefe da Casa Civil da Presidência da República, e será assistida por um comitê executivo, denominado Comex, do qual fazem parte os secretários executivos de cada um desses ministérios, além de áreas com atribuição específica na matéria, como a Secretaria de Comércio Exterior (do MDIC), a Secretaria da Receita Federal, a Secretaria de Assuntos Internacionais e a Diretoria Internacional do Banco Central (do Ministério da Fazenda), o representante especial do presidente da República para assuntos do Mercosul e o representante do Ministério da Saúde em assuntos especializados.

Em 24 de outubro de 2001, o Decreto 3.981 estabeleceu que a Camex deverá ser consultada sobre as matérias relevantes relacionadas ao comércio exterior, ainda que consistam em atos de outros órgãos federais.

2.2.2. A Apex: Uma Nova Promoção Comercial?

Depois da “era Cacex”, as atividades de promoção de exportações foram tradicionalmente desempenhadas pela Secretaria de Comércio Exterior do MICT e pelo Departamento de Promoção Comercial do MRE, bem como pelas seções de promoção comercial das embaixadas e consulados brasileiros. Não havia recursos específicos para essa finalidade, o que, somado à duplicidade de funções institucionais de órgãos de ministérios distintos, limitava sobremaneira a eficácia dos esforços nessa área.

Em novembro de 1997, foi instituída a Apex, no âmbito do Sebrae, com um orçamento anual de R\$ 50 milhões e o objetivo de implementar uma política de promoção das exportações. Como o Sebrae só pode apoiar empresas de pequeno porte, a atuação da Apex também fica, em princípio, restrita a esse tipo de empresa. Para flexibilizar essa regra, a Apex foi autorizada a incluir empresas de médio e grande portes em seus programas, desde que tal inclusão gere comprovadamente benefícios para empresas de menor porte.

A pesquisa *A micro e pequena empresa no comércio exterior*, realizada pelo Sebrae, em 1998, buscou efetuar amplo diagnóstico do papel efetivo e potencial das pequenas e médias empresas (PMEs) nas exportações, tomando-se como um dado a baixa participação dessas empresas nas vendas externas do Brasil. A pesquisa teria constatado grande distância entre as con-

dições e capacitações das PMEs e aquelas requeridas para uma participação estável no mercado externo. Nessa ótica, a função principal da Apex é apoiar as empresas de pequeno porte para que aumentem suas exportações, elevando o volume exportado, o número de empresas que vendem para o mercado externo e o número de produtos exportados.

De forma compatível com esse diagnóstico, a Apex tem um conceito ampliado de promoção comercial, voltado para o desenvolvimento da oferta exportável e não apenas a promoção *stricto sensu*. De acordo com informações obtidas junto a seus dirigentes, isso a tem levado a buscar trabalhar crescentemente com programas setoriais integrados, que procuram atuar sobre todos os fatores condicionantes das exportações de um determinado setor, inclusive aqueles relacionados com a qualidade e a quantidade da oferta, com os encadeamentos produtivos etc.

A situação institucional da Apex não é transparente, nem estável: foi criada no âmbito do Sebrae, que é obrigado a lhe repassar recursos anualmente, e tem seu gerente indicado pelo presidente da Camex (MDIC). No início, era uma gerência do Sebrae, e o processo de aprovação dos projetos tramitava como todos os demais do órgão, daí resultando uma lentidão extraordinária no processo decisório. Em princípios de 2000, foi transformada em subsidiária do Sebrae (uma sociedade anônima), mas, com esse novo *status*, o seu saldo de recursos passava a ser considerado lucro tributável. Em julho, voltou a ser órgão do Sebrae, mas com autonomia para aprovar projetos: recebe 25% do orçamento anual do Sebrae-Nacional. Mesmo nessa situação, o presidente do conselho diretor nacional do Sebrae tem que autorizar todos os convênios.

Um dos principais problemas da atuação da Apex envolve as dificuldades relacionadas à delegação de funções públicas a associações empresariais. Seu objetivo é introduzir nessas associações a visão estratégica de exportação e a participação das empresas de pequeno porte, concretizando-se na idéia de formação de centrais de serviços de exportação autofinanciáveis, que permitam a saída da Apex. Nessa ótica, de delegação, uma questão central nos projetos da Apex, que influencia o desempenho dos projetos, é a qualidade e o grau de comprometimento estratégico da liderança empresarial com o projeto de promoção setorial.

O modelo da Apex articula projetos nacionais – que recebem funções de coordenação e funções unificáveis (cursos de comércio exterior, cadastro

de consultores, coordenação de missões de prospecção etc.) – e de descentralização estadual. Além disso, a Apex interage com o DPR/MRE, que também cuida de promoção comercial. De maneira geral, há uma divisão do trabalho, fazendo a Apex a parte doméstica da promoção e o DPR o apoio externo permitido pela rede de embaixadas e consulados do MRE. Nessa visão, a principal missão da Apex é preparar a empresa para exportar “até o porto”.

No final de outubro de 2001 haviam sido concluídos 76 projetos, no valor total de R\$ 47,7 milhões e um nível de participação da Apex nos recursos da ordem de 44,1%. A maioria dos projetos encerrados e boa parte dos recursos a eles alocados referem-se a feiras, eventos, publicações e missões ao exterior.

Também em outubro de 2001 encontravam-se em fase de execução 121 projetos de promoção baseados na parceria de recursos da Apex e do setor privado. O custo total dos projetos em execução atingia R\$ 385,9 milhões (41,2% dos quais provenientes da Apex). Os projetos setoriais integrados e os projetos de consórcios de exportação dominam amplamente no portfólio da Apex: em outubro de 2001 havia 46 projetos setoriais integrados, em âmbito nacional e estadual, e 39 projetos de consórcio, todos locais. Alimentos, cerâmica, calçados, autopeças, carnes, calçados, móveis, têxteis e rochas estão entre os principais usuários dos projetos setoriais integrados, enquanto confecções, componentes para calçados e jóias e pedras são setores envolvidos com programas de formação de consórcios. Em termos de alocação de recursos, os projetos setoriais integrados representavam, em outubro de 2001, 61% do total, cabendo aos chamados programas horizontais 23,4%, aos programas isolados 0,7% e aos programas de consórcio cerca de 15%.

2.2.3. A Remontagem do Sistema Público de Financiamento às Exportações

No Brasil, a avaliação da experiência de política na área do financiamento à exportação, tal como praticada até o final da década de 80, deve reconhecer a sua contribuição para apoiar a diversificação intersetorial das exportações.

Mas a falta de critérios que permitissem uma política seletiva de apoio – aliás requerida pelo objetivo de diversificação – parece haver reduzido a eficiência do sistema em termos de relação custo/benefício. Além disso, os critérios adotados para definir os custos dos recursos oficiais, na fase anterior a 1984 – marcada pelo crescimento das taxas de inflação –, e a fixação dos níveis de equalização independente das taxas de juros praticadas, em um período de redução destas, depois de 1984, maximizaram os custos fiscais dos programas montados.

Outra característica do sistema nessa fase foi a concentração microeconômica dos financiamentos subsidiados concedidos, situação que se manteve tanto na fase em que o risco das operações foi assumido pelo Estado – até 1984 – quanto na etapa em que a operacionalização do sistema esteve a cargo dos bancos. Além da já registrada concentração setorial dos financiamentos, estes privilegiaram um número reduzido de empresas de grande porte.

Finalmente, o sistema carecia de mecanismos adequados de gestão do risco de crédito. O seguro de crédito existia e era operado por um órgão público (o IRB), mas o mecanismo também entrou em crise no final da década de 80, negativamente impactado por problemas de seleção adversa. Nos financiamentos pré-embarque, o Estado assumia integralmente o risco das operações até 1984 – o que certamente terá contribuído para reduzir o grau de sustentabilidade do mecanismo criado –, mas a partir de então transferiu o risco em sua totalidade para o sistema financeiro, o que gerou problemas de outra natureza, como a exclusão de operações e empresas consideradas “arriscadas” pelos bancos.

No início dos anos 90, depois de um curto período em que se anunciou a intenção de promover a implantação de um banco de comércio exterior predominantemente privado, as linhas de crédito foram gradual e seletivamente restabelecidas por meio do Finamex, operado pelo BNDES e voltado para o setor de bens de capital. Na mesma época, o governo regulamentou o Programa de Financiamento às Exportações (Proex), que absorveu as linhas de crédito ainda ativas do antigo Finex e reintroduziu o sistema de equalização de taxas de juros, vigente sob o Finex e a Resolução 509. Também os recursos do Proex estavam destinados, naquele momento, a financiar exportações de bens de capital.

As duas linhas de financiamento (e a de equalização, no caso do Proex) foram, nos últimos anos, significativamente reforçadas, em termos de recursos orçamentários e técnico-humanos, tornando-se crescentemente “horizontais”, ou seja, desvinculando-se cada vez mais de prioridades setoriais. A esses mecanismos de financiamento viria se acrescentar, em 1997, a criação de uma empresa de seguro de crédito, majoritariamente privada, com participação do Banco do Brasil e de uma grande seguradora estrangeira (a Coface) e prestadora de serviços ao Tesouro no que se refere à gestão dos riscos políticos e extraordinários, bem como dos riscos comerciais de médio e longo prazos (reproduzindo o modelo institucional das antigas seguradoras estatais de crédito à exportação da Europa Ocidental, hoje privatizadas, mas atuando em nome dos governos na gestão desses riscos). Também em 1997 foi criado o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC), a fim de garantir o crédito concedido às exportações e aos investimentos de empresas de menor porte.

Esse conjunto de iniciativas recompôs o sistema público de financiamento à exportação, que conta agora com mecanismos de crédito ao exportador (nas modalidades pré e pós-embarque) e ao importador (*buyer's credit*), com um mecanismo de equalização de taxas de juros – aplicável inclusive aos instrumentos oficiais de crédito – e com um sistema de garantia de crédito voltado para as operações de pós-embarque (seguro de crédito) e de pré-embarque, no caso das empresas de menor porte (Fundo de Aval). Como a principal linha privada de crédito (o ACC/ACE) mantém-se como a mais importante fonte de recursos para os exportadores brasileiros e novas modalidades de financiamento privado vêm apresentando crescimento expressivo – caso do pré-pagamento –, tem-se, pelo menos em tese, um quadro caracterizado pela oferta de um amplo leque de mecanismos de apoio financeiro às exportações e, à exceção do Proex – que depende de recursos orçamentários –, pela disponibilidade de recursos para atender à demanda dos exportadores.

Quais os elementos e as características principais do atual sistema brasileiro de financiamento às exportações?

Do lado dos mecanismos públicos, o primeiro dado relevante é a concentração dos recursos de financiamento, nos últimos anos, em um pequeno grupo de grandes empresas exportadoras, em poucos setores e nos mercados latino-americanos (mais o mercado dos Estados Unidos para o setor de

aeronaves). Paradoxalmente, a remontagem do sistema, nos anos 90, ocorreu em paralelo com a “horizontalização” dos instrumentos de crédito. A apreciação cambial vigente no período posterior ao Plano Real e as preocupações com a sustentabilidade macroeconômica do modelo de estabilização certamente contribuíram para essa extensão dos mecanismos de financiamento públicos ao conjunto de manufaturados.

Entre os setores beneficiados por tais linhas, vale destacar, além de aeronaves, material de transporte, bens de capital, serviços de engenharia e alimentos. À exceção desse último setor, tal tendência poderia sugerir que os mecanismos públicos desempenham um papel importante no suprimento de financiamento para bens com ciclos longos de produção e comercialização e para os quais o financiamento é um fator relevante de competitividade internacional.

Ademais, esses mecanismos são particularmente úteis para viabilizar exportações financiadas para mercados de risco elevado, como os latino-americanos. Dadas as dificuldades para obter financiamento à exportação de prazos mais longos no Brasil, tem-se aí um indicador da funcionalidade dos mecanismos públicos para viabilizar a exportação de certos setores específicos para mercados de risco considerado elevado.

Uma segunda característica dos mecanismos públicos aponta para a ênfase dada às garantias, a qual se vincula em boa medida – mas não somente – ao objetivo genérico de ampliar o acesso de empresas de menor porte àqueles mecanismos. Ou seja, a concentração microeconômica dos mecanismos públicos preocupa os gestores desses instrumentos, e o tema das garantias é percebido como essencial em seus esforços para atingir empresas de menor porte. O papel do Estado e dos bancos públicos tem sido central em todas as iniciativas nessa área: criação da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE) e do Fundo de Garantia das Exportações e criação e operacionalização do FGPC. O fim do CCR para financiamentos com prazos superiores a um ano deve motivar novas iniciativas nessa área ou, o que é mais provável, fortalecerá o mecanismo de seguro de crédito às exportações.

Outra característica relevante aponta para a perda de importância dos recursos orçamentários como fonte das linhas públicas de financiamento. O BNDES tornou-se, nos últimos anos, a principal fonte de recursos para o fi-

nanciamento das vendas externas, enquanto a importância dos recursos orçamentários concentra-se hoje, do ponto de vista do sistema de financiamento como um todo, no Proex-Equalização.

Uma quarta característica importante da atuação pública na área de financiamento às exportações envolve o fato de que, na prática, os principais mecanismos se combinam. Para a quase totalidade das operações do BNDES-*exim* – em pós-embarque – utiliza-se o Proex-Equalização, e em sua grande maioria recorria-se ao CCR como mecanismo de garantia. Tal característica levanta preocupações quanto ao custo fiscal dessa prática, que ademais expôs o Proex-Equalização ao julgamento do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

2.2.4. Negociações Comerciais: Peso Crescente na Agenda da Política

A partir de 1998, a prioridade concedida pelo governo ao crescimento das exportações, a intensificação das negociações da Alca e as perspectivas – finalmente frustradas em Seattle – de lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais geram uma mudança importante no ambiente em que se gerencia a política comercial no Brasil.

O tema “negociações” ganha peso nas agendas de política comercial, em função da participação brasileira em processos caracterizados por uma ampla pauta temática, incluindo assuntos temas fronteiriços e “domésticos”. Essa ampliação das agendas de negociação impõe uma gradual redefinição da forma de organização dos setores privados e da interlocução destes com o governo.

No plano das negociações comerciais, a Alca é o fator que está na origem de uma ampla reorganização do processo de negociação e consulta doméstica. Do lado empresarial, a experiência negativa dos primeiros anos do Mercosul e o gradual envolvimento com as negociações a partir de 1994 criaram os incentivos para uma forte e crescente participação no processo de negociação da Alca. Articulada em torno da Confederação Nacional da Indústria (CNI), cria-se a Coalizão Empresarial Brasileira, reunindo entidades da indústria, da agricultura e dos setores de serviços.

Do lado do setor público, é criada, no âmbito do MRE, a Secretaria Nacional da Alca (Senalca), foro de discussão dos temas relacionados à negociação hemisférica, encarregado de coordenar a formação da posição nacional em relação aos assuntos em debate. Da Senalca, que se reúne mensalmente, fazem parte representantes de vários ministérios, da Camex, do Banco Central e de outros órgãos do governo federal. O decreto que a criou prevê a possibilidade de participação de entidades representativas da sociedade civil, como convidadas. Alguns órgãos empresariais nacionais e uma central sindical foram gradualmente se integrando às suas reuniões – como convidados do governo, entenda-se –, mas o escopo das discussões, as pautas dos debates e seus limites são claramente estabelecidos pelos coordenadores governamentais do foro, ou seja, os representantes do MRE.

Com a evolução das negociações da Alca, estruturaram-se grupos interministeriais temáticos, responsáveis pelo acompanhamento das discussões de cada um dos grupos de negociação do acordo hemisférico. Desses grupos participam representantes técnicos de diversos ministérios e órgãos do governo, tendo sido a participação privada admitida informalmente em alguns grupos e vedada em outros. Não há razões explícitas para essa exclusão, o que aparentemente pode ser atribuído a um conjunto de fatores, incluindo idiosincrasias pessoais e disputas intraburocráticas que se desenvolvem em um ambiente em que o governo tenta, sem muita clareza quanto a objetivos e métodos, alterar seu padrão de relacionamento com os agentes privados nos processos de negociação comercial.

Tanto a Senalca quanto os grupos interministeriais têm sua dinâmica de trabalho pautada pelo ritmo das negociações da Alca, frequência das reuniões dos grupos de negociação e do CNC etc. Em princípio, a cada rodada de reuniões sucede-se uma rodada doméstica de apresentação dos resultados, discussão dos temas que estarão em pauta na próxima reunião e elaboração de propostas de negociação.

É interessante registrar que os grupos interministeriais foram criados originalmente para lidar com as negociações da Alca, mas cada vez mais se ocupam também de outros processos negociadores em suas áreas temáticas. Assim, por exemplo, uma agenda de reunião típica do Grupo Interministerial de Serviços contemplaria as negociações da Alca, a evolução dos debates acerca da *built in agenda* da Rodada Uruguai na OMC, as negociações internas do Mercosul e as discussões com a União Européia sobre o tema.

Há, portanto, em curso um nítido processo de geração de externalidades institucionais, a partir da Alca, com impactos ainda difíceis de avaliar sobre a evolução futura dos mecanismos de consulta e negociação doméstica na área de política comercial.

Mais recentemente, o modelo Senalca foi adotado para apoiar as negociações do Brasil (através do Mercosul) com a União Européia. Nesse caso, a composição do órgão (Seneuropa) inclui, além de representantes governamentais, um membro da seção brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e um outro da seção brasileira do Foro Consultivo Econômico e Social, representando a sociedade civil.⁴

A concepção de modelo institucional adotado para viabilizar consultas domésticas acerca das negociações comerciais parece passar por uma fase de transição. Sem dúvida, foi-se o tempo em que o MRE detinha o monopólio da formulação das posições negociadoras do Brasil e do “interesse nacional”. Também os mecanismos informais e diretos de interlocução entre governo, empresas e setores interessados em acordos bilaterais de acesso a mercado no âmbito da Aladi perderam importância relativa, sem todavia desaparecer.

Os formatos institucionais de consulta hoje praticados parecem variar de acordo com o conteúdo da agenda e com o avanço do processo de negociação. Agendas complexas e que incluam temas não fronteiriços geram mecanismos de consulta e negociação doméstica relativamente institucionalizados, com instâncias hierarquicamente diferenciadas, mecanismos formais de convocação e avaliação de resultados e dose razoável de transparência para os grupos que a eles têm acesso (governo, associações empresariais, centrais sindicais e Legislativo). Em negociações que adquirem densidade, como, por exemplo, a Alca, tais mecanismos tendem a se consolidar e a se sofisticar.

Já no caso das negociações com outros países da Aladi, cujo conteúdo continua a ser a troca de concessões tarifárias, há um sistema bastante informal

⁴ Vale ainda registrar que, em junho de 1999, foi criado, no âmbito do MRE, o Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços, para formular e coordenar a posição brasileira com vistas às negociações na OMC, mas que não teve continuidade prática em função do fracasso do lançamento da Rodada do Milênio, em dezembro daquele ano.

de consultas, mobilizado essencialmente pela dinâmica das negociações, elas mesmas muito menos regulares e sistemáticas que as da Alca. De maneira geral, o governo solicita a entidades horizontais do setor privado que coordenem o processo de consultas aos diferentes setores, com vistas à apresentação de listas de oferta e demanda de liberalização. A partir daí, há uma seqüência de reuniões entre o governo e as entidades privadas, buscando o estabelecimento de estratégias, critérios etc. Não há qualquer regularidade nesse processo: o governo organiza reuniões com os empresários, o setor privado pode solicitar reuniões com o governo e as consultas podem ser encerradas pelo governo sem maiores explicações.

Como, em geral, nessas negociações bilaterais típicas da Aladi não há uma meta predefinida, como o estabelecimento de uma zona de livre-comércio, por exemplo, e o governo raramente define diretrizes e regras acerca de patamares mínimos de liberalização, objetivos gerais da negociação etc., elas continuam a ser fortemente influenciadas por interesses setoriais, em especial dos setores *import-competing*.

À medida que a agenda comercial ganha espaço na política externa brasileira e o faz incorporando temas de negociação até então considerados como estritamente domésticos, entra em erosão o monopólio do MRE sobre a política externa. Outras agências governamentais demandam participação no processo de negociação – o que já ocorre claramente no Mercosul –, e as pressões dos setores privados (empresarial e sindical) também se intensificam. Duas evoluções simultâneas têm então lugar: de um lado, criam-se novos mecanismos de consulta intragovernamental; e, de outro, “importa-se” para dentro dos novos foros as representações empresariais e sindicais, com preferência para entidades multissetoriais ou horizontais de representação de interesses.

Em meados de 2001, um novo organograma do MRE buscou levar em conta as necessidades relacionadas à preparação e gestão das negociações comerciais, ao criar coordenações para cada negociação (Alca, União Européia) e novas divisões temáticas: acesso a mercados, defesa comercial e salvaguardas, propriedade intelectual, serviços e investimentos etc. Os diplomatas encarregados de um determinado tema participarão de todas as negociações comerciais que o contemplem.

3. A Experiência de Outros Países

Assim como as políticas de comércio variam fortemente segundo os países, também a institucionalidade dessas políticas é influenciada por fatores especificamente nacionais. Na realidade, mesmo quando as políticas comerciais de diferentes países tendem a convergir, como ocorreu com a política de importação dos países latino-americanos na década de 90, a “variabilidade institucional” permanece e eventualmente pode até mesmo crescer.

Nesta seção, descrevem-se os principais elementos da institucionalidade da política comercial de alguns países latino-americanos e dos Estados Unidos, buscando-se tirar algumas lições destas experiências para o caso brasileiro.

3.1. A América Latina

3.1.1. Chile

A experiência chilena na área de política comercial traz alguns elementos notáveis no que se refere à dimensão institucional da política. De forma muito sintética e mesmo ressaltando as óbvias diferenças entre o Chile e o Brasil, especialmente entre as políticas comerciais dos dois países, é impossível não abordar o caso chileno como um exemplo de sucesso, do ponto de vista institucional, mesmo se o sucesso, nessa área, não exclui a existência de contradições e dificuldades no *policy-making*.

Em primeiro lugar, é importante lembrar o consenso existente no país – partilhado por diferentes interesses e visões políticas – acerca do papel central das exportações no modelo de desenvolvimento. Para o Brasil, interessa menos o conteúdo do consenso do que o fato de ele existir e de criar condições para o tratamento da política de exportações como prioridade de desenvolvimento, ou seja, definir uma hierarquia de prioridades entre políticas públicas que competem por recursos financeiros, humanos e técnicos. Além disso, o Chile tem clareza de suas prioridades de política comercial, que se baseia em dois componentes: a abertura comercial unilateral e o es-

tabelecimento de ampla rede de acordos preferenciais cujo principal objetivo é garantir acesso a mercado para as exportações.

No que se refere à formulação da política, em sua fase atual, o Ministério da Economia, do Fomento e da Reconstrução elaborou o Plano de Desenvolvimento da Competitividade do Chile 1998-2003, que foi discutido pelo Comitê Interministerial de Desenvolvimento Produtivo. A proposta baseia-se nas contribuições dos setores privados e público e pretende desenhar uma “nova arquitetura do fomento exportador” que esteja funcionando em 2003, quando já terão sido desativados os subsídios incompatíveis com as normas da OMC. A idéia central “é passar de incentivos diretamente orientados às empresas exportadoras a instrumentos horizontais que busquem melhorar a capacidade competitiva do conjunto das empresas do país (pretende-se melhorar a capacitação das empresas, de forma que estas sejam competitivas nos mercados interno e externo). Mantém-se o compromisso de que os recursos poupados pelo Estado através da eliminação dos subsídios à exportação serão canalizados para estes instrumentos horizontais” [Maccario (1998)].

Na área de promoção comercial, por exemplo, “nos últimos anos, a Prochile [agência de promoção comercial] propôs rever suas funções e institucionalidade, com vistas a: maior participação do setor privado na ação de promoção; maior protagonismo nas negociações internacionais; ampliação a temas como o investimento e os serviços e os aspectos ambientais e culturais das relações de comércio; e agregar às tradicionais tarefas de promoção no exterior o apoio à internacionalização de empresas” [Silva (1998)].

Em cada etapa do desenvolvimento exportador do Chile a agência de promoção de exportações define metas específicas e prioridades, demonstrando grande capacidade para estabelecer e implementar estratégias focadas, que certamente contribuíram para que alguns dos setores mais beneficiados pela ação de promoção tenham sido precisamente aqueles “reconhecidos atualmente por seu grande desenvolvimento e dinâmica exportadora. Entre estes: frutas e vegetais processados, salmão, frutas frescas, móveis, têxteis, vinho e produtos de papel” [Silva (1998)].

Por outro lado, a importância das negociações comerciais na estratégia comercial chilena teve impactos significativos sobre a institucionalidade da política. Como observa Rosales (2001), “externamente, isso levou a níveis de exigência maiores em termos de aprendizagem acerca das negociações. Internamente, envolveu esforços consideráveis de coordenação entre mi-

nistérios para lidar com as questões transversais que o comércio exterior impõe sobre o quadro institucional público”. Nessa área, portanto, percebeu-se como prioritária a necessidade de modernizar o quadro institucional e alcançar a coordenação entre agências, de forma a lidar com os temas típicos das negociações comerciais, na fase posterior à Rodada Uruguaí.

Não por acaso, Rosales (2001) define a maior demanda institucional gerada por essas negociações como um dos principais desafios a ser enfrentado pela política comercial do Chile em seu processo de modernização. A complexidade das negociações, o fato de que estas envolvem crescentemente temas até então considerados como domésticos e questões altamente técnicas tornam crescentemente importante a coordenação entre agências de governo, a negociação doméstica dos temas discutidos externamente – o que também envolve a sociedade civil – e o apoio técnico aos negociadores.⁵

De um lado, “nessa lógica, a complexidade política dos novos temas de comércio internacional cresce como resultado da presença de novos atores em cena. O conceito de setor privado torna-se mais amplo, indo além do seu significado estritamente empresarial para incluir a sociedade civil como um todo – incluindo sindicatos de trabalhadores e setores profissionais – interessada em preservar certos padrões trabalhistas, sociais e ambientais e que podem ser afetados pela abertura da economia a investidores estrangeiros ou à competição de fornecedores estrangeiros. Acordos comerciais exigem, então, um quadro institucional novo para gerar um consenso social que lhes garanta legitimidade. Nesses casos, o Chile assumiu a liderança na região ao promover uma ativa política de consultas públicas e de abertura das negociações a legisladores, inclusive representantes de partidos governamentais e de oposição” [Rosales (2001)].

De outro lado, os novos temas de negociação excluem a lógica de tratamento setorial das questões de política, que rege a ação da administração pública e sua estruturação institucional doméstica: “essas questões impõem maior coordenação entre agências que até recentemente trabalhavam segundo lógicas totalmente independentes, segundo a velha classificação setorial da administração pública” [Rosales (2001)]. Essa nova exigência fica muito clara na área

5 Segundo Silva (1998): “un elemento que puede haber contribuído a la mayor articulación al interior del sector público es la movilidad de funcionarios entre las agencias relacionadas, al interior del sector público, entre oficinas nacionales y representaciones comerciales o de negociación y también entre el sector público y el privado”.

de segurança alimentar e de medidas sanitárias e fitossanitárias, mas também no tema de regras de origem: é difícil conceber um tratamento adequado desses assuntos sem uma intensa coordenação público-privada e entre agências públicas vinculadas a diferentes ministérios e funções “setoriais”.

Nesse sentido, a dimensão institucional recebe, no Plano de Desenvolvimento da Competitividade do Chile, uma prioridade óbvia, que se refere tanto à forma de funcionamento da administração pública quanto às relações do governo com o setor privado. Entre as preocupações dominantes nessa área, registre-se o tema da coerência de ação entre organismos com responsabilidades nas áreas de política comercial e de competitividade, o desenvolvimento de associações empresariais com visão de longo prazo e a participação sistemática de associações sindicais (de trabalhadores) em instâncias de coordenação público-privada etc. [Silva (1998)].

É digno de destaque, no caso chileno, o dinamismo da política e a capacidade de adaptação institucional para atender a mudanças nos quadros de condicionantes, reorientações de política e definições de novas prioridades. Há, sem dúvida, uma preocupação explícita com a qualidade institucional da política, que não parece encontrar paralelo em outras experiências latino-americanas. De fato, avaliações globais sobre a institucionalidade da política foram feitas, em torno de 1995, evidenciando a insuficiente coordenação entre os diversos organismos públicos cujas ações interferem no desempenho exportador e na competitividade da produção chilena. Tais avaliações encontram-se na origem dos processos de reorganização institucional propostos pelo Plano de Desenvolvimento da Competitividade de 1998, que evoluíram no sentido de um maior grau de articulação e de coordenação, tendo como eixo central a Direção de Relações Econômicas Internacionais do MRE, à qual se subordinam a Divisão de Negociações,⁶ bem como a Prochile.

6 Segundo Silva (1998): “Las reestructuraciones al interior de algunos organismos también es notable, por ejemplo la movilidad de funcionarios es significativa al interior de la División de Negociaciones de la Dirección, unidad que ha venido creciendo en los últimos cinco años, caracterizada por una organización altamente flexible – en conformación de equipos técnicos y negociadores – donde se comparte información y se trabaja a base de confianza, factor a su vez de alta motivación. De todos modos, este organismo ha iniciado esfuerzos de revisión desde 1997, puesto que la velocidad de los acontecimientos es tan alta que los cambios institucionales pueden ser insuficientes. La administración de los acuerdos por ejemplo es una de las tareas demandantes de un mayor desarrollo institucional.”

3.1.2. Outros Países Latino-Americanos: México, Colômbia e Argentina

Segundo Mattar (1998), a política de exportação no México “sofre dos mesmos problemas que na maioria dos países: má concepção das estratégias e programas, instituições de fomento carecem de poder de convocatória e recursos para formular e executar os programas, é freqüente a falta de coordenação entre instituições governamentais envolvidas, encarregadas de regulação e de fomento, bem como entre estas e o setor privado, e os programas de fomento nem sempre contêm uma visão de longo prazo da estratégia de desenvolvimento das exportações”.

Ainda segundo o autor, há uma grande multiplicidade de programas e incentivos à exportação que tiveram efeito no México, em termos de desempenho, mas os principais fatores que explicam o dinamismo exportador do país relacionam-se com os impactos dos investimentos externos diretos ligados ao desenvolvimento da *maquila* e à consolidação do Nafta. Não por acaso, cerca de 80% das exportações mexicanas são realizadas por 600 grandes empresas, ligadas a grupos transnacionais, entidades nacionais e *maquiladoras*.

Na realidade, a própria decisão do governo no sentido de negociar um acordo comercial com os Estados Unidos e o Canadá estaria ligada, ao menos em parte, à constatação da tímida resposta do setor exportador à política nacional de fomento das exportações.

Assim como o Chile, o México desenvolveu clara estratégia de estabelecimento de acordos comerciais, que se traduziu não apenas no Nafta, mas também em diversos acordos comerciais com outros países da Aladi e, mais tarde, em um tratado de livre-comércio com a União Européia. Essas negociações estiveram na origem de uma importante reorganização institucional do setor público, mas também ensejou um amplo reordenamento das instituições de representação empresarial, em que ganharam peso político e técnico as entidades horizontais de empresas exportadoras.

Já a Colômbia tem um Ministério de Comércio Exterior, criado pela lei marco de comércio exterior, de 1991, que, entre outras coisas, separa a promoção comercial (Proexpo) da financeira, atribuída ao Bancoldex. Além disso, a lei estabeleceu uma Comissão Conjunta de Comércio Exterior, constituída pelo Conselho Superior de Comércio Exterior e representantes do setor

privado. O Conselho Superior é o órgão assessor do governo nacional em temas de comércio exterior e reúne vários ministros sob a coordenação do presidente [Echevarria e Gamboa (2000)]. Além disso, o Ministério de Comércio Exterior apóia-se em comitês assessores nos níveis nacional e regional, dos quais fazem parte membros da administração pública, mas também representantes dos setores empresariais.

Apesar da existência formal desses mecanismos de coordenação e de interlocução público-privada, os comitês assessores tiveram participação menor na formulação da política comercial colombiana na década de 90. Esse fato é relevante porque a primeira metade da década foi marcada por reformas comerciais profundas e por uma ativa estratégia de integração, envolvendo a dimensão sub-regional (o projeto da CAN), mas também acordos bilaterais de comércio. Em algumas dessas negociações, sistemas de consulta entre o governo e o setor privado foram colocados em funcionamento e operacionalizados, especialmente naquilo que diz respeito aos aspectos técnicos das negociações. Em contraste, as questões centrais da negociação eram tratadas no plano intragovernamental ou eram discutidas informalmente nas páginas dos órgãos de imprensa.

De qualquer maneira, o sistema de trabalho utilizado nas negociações da década de 90 foi legalmente institucionalizado em 1999, no marco das duas Divisões de Negociações do Ministério de Comércio Exterior, então criadas.

Uma avaliação crítica da política colombiana de exportação ressaltou que “falta um fio condutor que estabeleça rotas de ação para os organismos com responsabilidades na administração de temas relacionados à produtividade, à competitividade, aos incentivos e aos serviços de promoção”. Além disso, o modelo de promoção comercial adotado não a vincula aos demais elementos de equação exportadora, não permite concentrar integralmente os esforços naqueles setores e empresas que apresentam potencialidades para desenvolver-se sustentavelmente, nem permite avaliar a incidência da política nos setores visados [Ochoa (1998)].

Se o Chile pode ser considerado, entre os países latino-americanos, o “caso de sucesso”, no que se refere à institucionalidade da política de comércio exterior, especialmente a de exportações, a Argentina é, segundo os mesmos critérios, o “caso de fracasso”. De fato, com relação a esse país não se

observa, no final dos anos 90, nenhuma distinção de responsabilidades entre os ministérios que tratam de questões comerciais, prevalecendo um ambiente de competição entre agências pelo controle da política e de seus instrumentos. Há uma intensa fragmentação e competição que afeta tanto instituições públicas quanto privadas, e essa é uma das principais características do *trade policy-making* na Argentina, junto com a ausência de canais formais efetivos de interlocução público-privada [Bouzas e Avogadro (2001)]. Além disso, há diversos casos de *overlapping* entre iniciativas federais e de algumas províncias na área de comércio.

3.2. Os Estados Unidos

O que chama a atenção no *trade policy-making* nos Estados Unidos e que se traduz diretamente na institucionalidade da política é a complexidade do processo, que permite a uma ampla gama de interesses dele participar [Huenemann (2001)].

Há três grandes elementos institucionais que conformam o processo formal de *trade policy-making* nos Estados Unidos: o processo de consultas internas do Executivo, o processo de consultas do Legislativo e o sistema oficial de comitês assessores. Essas instâncias interagem no processo de *policy-making*, e o modelo institucional é compatível com um condicionante básico da política comercial: o papel central que nela exerce o Legislativo, ao contrário do que ocorre nos países latino-americanos, inclusive no Brasil.

Em que pese o fato de que a política comercial dos Estados Unidos é o resultado de concessões negociadas entre vários agentes políticos, que não atribuem necessariamente prioridades semelhantes aos diferentes temas e representam interesses diversos, outro condicionante do processo de *policy-making* como um todo é a existência de um consenso (ou um “mantra oficial”, nas palavras de Huenemann) entre os principais *players* públicos e privados em torno das virtudes dos mercados abertos. De fato, segundo o autor, “esse sistema consultivo reflete o que foi o mantra oficial da política comercial dos Estados Unidos nos últimos 50 anos: mercados externos e domésticos abertos interessam aos Estados Unidos. O sistema amplo de consultas não coloca em questão a premissa fundamental de que o comércio é algo bom”.

A resultante desse modelo institucional, além do respeito ao “mantra” liberal, é um padrão de evolução das políticas caracterizado por um ritmo lento de mudanças: “dado o grande número de interesses envolvidos e participantes, novas visões e perspectivas têm muitas vezes que fazer um longo caminho antes de serem consideradas admissíveis ou serem vistas como possibilidade” [Huenemann (2001)].

No caso das consultas e negociações internas ao Executivo, a definição e implementação da política comercial envolve mais de 18 agências federais, mas o USTR é estatutariamente o coordenador das iniciativas nas áreas de política comercial e de IDE, bem como o negociador principal nessas áreas.⁷ O desenvolvimento da política é levado a efeito através de um processo deliberativo interagências que inclui diversos ministérios (*departments*) e se desenvolve em quatro níveis nas entidades envolvidas: Trade Policy Committee of the Cabinet, Deputies Committee or Trade Policy Review Group, TP Staff Committee e TPSC Subcommittees (por regiões, países, setores, funções). Em todos esses níveis, a presidência é do USTR.

O USTR interage com importantes unidades de governo, que também interferem na condução da política comercial. O Departamento de Estado, por exemplo, conduz a política externa dos Estados Unidos e, entre outras coisas, analisa o impacto da política comercial do país sobre os demais membros da comunidade internacional, lidera as negociações nas áreas de transporte aéreo e marítimo e participa da política de controle das exportações. Já o Departamento de Comércio administra os programas comerciais do governo e representa o setor industrial nas negociações com órgãos do governo.

Além da dimensão interagências do processo, consultas públicas são conduzidas pelos subcomitês TPSC. O USTR consulta diversas agências, inclusive o ITC, no que se refere às implicações econômicas dos acordos comerciais para a indústria e a economia dos Estados Unidos. Na área do Legislativo, diversos comitês estão envolvidos com o tema comercial, mas Orça-

7 O cargo de USTR foi criado em 1962 pelo Congresso, porque os legisladores consideravam que o Departamento de Estado tinha preocupações não comerciais, o que o levava a desconsiderar os interesses domésticos da indústria e da agricultura. Tem, desde 1974 (Trade Act), nível de Secretaria da Presidência e possui equipe de cerca de 150 pessoas. Vale registrar que os programas de promoção de exportação e de controle das exportações ficam nas mãos do Departamento do Comércio.

mento (na Câmara) e Finanças (no Senado) coordenam a gestão desses temas e das implicações legislativas dos acordos de comércio.

O sistema de comitês assessores fornece informações e pareceres acerca dos objetivos e das posições de negociação dos Estados Unidos antes, durante e depois das negociações: são 33 comitês envolvendo mil consultores. O sistema se estrutura em três níveis: há o Comitê Consultivo do Presidente para Políticas de Negociações Comerciais (ACTPN), seis comitês consultivos de política e 26 comitês consultivos técnicos, setoriais e funcionais; os comitês de segundo nível são gerenciados pelo USTR, exclusivamente ou junto com outras agências; e os de terceiro nível são gerenciados pelo USTR com as Secretarias de Comércio (comitês de indústria) e de Agricultura. Depois do Nafta e da Rodada Uruguai, os procedimentos de consulta passaram a incluir governos estaduais e locais. O sistema de consultas em comitês é hoje o resultado de uma evolução de 30 anos e, segundo Huenemann (2001), seria viesado para os interesses empresariais, embora acolha crescentemente interesses sindicais, ambientalistas, de consumidores etc.

4. Elementos de Avaliação da Experiência Brasileira e de Outros Países

A experiência recente do Brasil, na política de comércio exterior, sugere que se passou de uma situação em que uma superagência institucionalmente heterodoxa (a Cacex) exercia poder quase monopólico sobre essa área para um quadro em que há, ao mesmo tempo, pulverização de poder e conflitos de competência.

Isso não quer dizer que estes não existissem na época da Cacex, que, como se viu, foi um período de expansão do Estado, segundo uma lógica de autonomização e segmentação dos centros de decisão. No entanto, por suas características institucionais, a Cacex ocupou de fato uma ampla área de poder, expandiu suas fronteiras dentro do Estado e absorveu funções de “interlocução tutelar” nas relações com o setor privado. Formulação e implementação andavam juntas na Cacex, bem como aí estavam reunidos instrumentos de promoção, recursos de informação e mecanismos de regulação.

Passados mais de 10 anos desde a extinção da Cacex, parece que a institucionalidade da política de comércio exterior ainda não forjou um novo modelo, compatível com uma nova lógica de atuação do Estado, centrada na regulação e na interlocução não tutelar com o setor privado.

Na realidade, como o final dos anos 80 foram marcados por um desmonte mais ou menos catastrófico dos instrumentos de apoio às exportações – e da institucionalidade correspondente –, os anos 90 assistiram a uma recomposição da política pública de fomento e de regulação das exportações. Nesse sentido, cacoetes e vícios herdados dos períodos anteriores de expansão do Estado tendem a se manifestar nesse processo de recomposição, o que é esperado em dinâmicas institucionais caracterizadas por forte componente inercial.

Apesar disso, é inegável que a atual institucionalidade da política de comércio exterior foi capaz de superar, em certas áreas, a herança das décadas de substituição generalizada de importações e de apoio fortemente subsidiado às exportações. Houve aperfeiçoamentos importantes, como os observados no financiamento público às exportações e na área de negociações comerciais na segunda metade dos anos 90.

As escassas referências feitas ao tema institucional em estudos sobre a política de comércio exterior brasileira tendem a explicar a “disfuncionalidade institucional” prevalente nessa área através da idéia de que o ministério responsável pela política (o MDIC) não dispõe dos instrumentos para implementá-la, os quais se encontrariam nas mãos do Ministério da Fazenda. Nesse diagnóstico, o controle do Ministério da Fazenda sobre as políticas fiscal – na qual se insere o tema dos subsídios – e tarifária resume a situação: sem esses instrumentos, o MDIC estaria fora do processo decisório e atuaria apenas como um órgão formulador, incapaz de influir na implementação das medidas de política. O papel da Secretaria da Receita Federal – órgão do Ministério da Fazenda – como sendo responsável pelas atividades aduaneiras no Brasil reforça esse tipo de percepção.

Esse diagnóstico só faz sentido se referido à tradição brasileira de política industrial e de comércio exterior do período de industrialização protecionista. Os instrumentos nas mãos da Fazenda (exceção feita à Aduana) são típicos daquele modelo e tendem a perder crescentemente eficácia como mecanismos de promoção e de proteção, seja por questões internas, seja

em função de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Além disso, o MDIC dispõe de instrumentos de política relevantes, na medida em que o BNDES está a ele vinculado e pelo fato de que a Secex controla a operacionalização da política comercial, inclusive na área de defesa comercial e de barreiras não-tarifárias.

Na realidade, o atual MDIC é o herdeiro da tradição setorialista no desenho e implementação de políticas na área de indústria e comércio exterior, absorvendo, pelo menos em parte, a missão e as funções de coordenação e de interlocução com o setor privado atribuídas, nas décadas anteriores, ao CDI e à Cacex. O ministério parece ter dificuldades importantes para superar essa tradição setorialista e expandir sua atuação naquilo que pode ser chamado os “nichos prospectivos de política”, ou seja, áreas que tendem a ganhar importância para a política e as negociações comerciais: *e-commerce*, serviços, redução do *gap* regulatório entre o Brasil e os países do Norte na área de normas, padrões e certificações diversas, que tende a limitar o acesso aos mercados de exportação, etc.

Essa interpretação traduz algo como uma “nostalgia da Cacex”, que vê na centralização de funções e poderes em um único órgão a solução para o problema institucional da política. Nos anos 70, a mobilização governamental nessa área combinou: a) atribuição de prioridade estratégica à política de exportação; b) forte concentração institucional de poderes regulatórios e operacionais em uma agência com características heterodoxas; e c) intensa utilização de incentivos e subsídios fiscais e creditícios. Esse uso abundante de subsídios traduzia a prioridade estratégica atribuída às exportações, e a Cacex derivava boa parte de seu poder do fato de regular e operacionalizar os mecanismos de subsídio, administrando também as condições de acesso dos produtos importados ao mercado doméstico através de seus mecanismos não-tarifários, o que maximizava seu poder como instituição de governo e interlocutora “tutelar” do setor privado.

As dificuldades da Camex são invocadas para justificar visões informadas pelo modelo Cacex, cujo grande ponto fraco é ignorar a mudança radical no quadro de condicionantes em que se formula a política, mudança esta que condenaria qualquer tentativa de reedição do modelo Cacex ao fracasso.

Ora, quando se fala, neste trabalho, em mudança radical no quadro de condicionantes em que opera a política, faz-se referência à convergência de um conjunto de fatores domésticos e externos cujo resultado líquido é reduzir a margem de liberdade de que dispõe o governo para incentivar as exportações através de mecanismos fiscais e de crédito e ampliar significativamente o leque de temas e atores – públicos e privados – mobilizados pela agenda comercial.

Em primeiro lugar, a utilização intensiva de incentivos fiscais e creditícios à conta do Tesouro não é mais viável, tanto por questões domésticas – que envolvem restrições fiscais em um contexto de intensa competição por recursos públicos –, quanto por força de acordos internacionais assinados pelo Brasil em âmbito multilateral e sub-regional. Em segundo lugar, a política comercial tornou-se muito mais complexa do que na fase da Cacex e integrou novas dimensões (não diretamente comerciais) e novas preocupações (sociais e culturais, por exemplo) que mobilizam novos atores, governamentais e não-governamentais.

Nesse quadro, às preocupações com a eficácia das políticas públicas nessa área agrega-se o tema da sua legitimidade social, que ultrapassa a dimensão das relações intragoverno para envolver também as entidades representativas da sociedade civil.

Em um cenário onde os incentivos “financeiros” às exportações são limitados e a agenda comercial se torna mais complexa, o quadro institucional da política passa a desempenhar um papel central, tanto no sentido de incentivar as exportações quanto de gerenciar a construção de consensos domésticos em áreas sensíveis da nova agenda de comércio.

Isso significa – e aqui se está diante de um elemento que emerge da análise da experiência brasileira e de outros países – que, nesse novo quadro de condicionantes, o tema de desenho e aperfeiçoamento do quadro institucional da política passa a merecer tratamento prioritário: nesse novo contexto, falhas institucionais tendem a cobrar um preço elevado, tanto em termos da eficácia quanto da legitimidade das políticas.

Portanto, não somente é impensável a farta utilização de recursos orçamentários para subsidiar as exportações, mas também é inviável a reedição de um modelo baseado em uma megainstituição reguladora e operadora. Não há como concentrar todas as competências necessárias em um único

órgão, o que tampouco seria desejável. Além disso, a própria abertura comercial retira eficácia e legitimidade ao modelo que a Cacex institucionalizou.

No entanto, se esse tipo de visão ainda orienta propostas normativas na área institucional é porque, além de não ter gerado um modelo alternativo ao do “império da Cacex”, o Brasil enfrenta hoje desafio semelhante ao que motivou a forte mobilização governamental em torno da prioridade da exportação na “época da Cacex”. Trata-se de aumentar significativamente as exportações, tanto através do incremento da propensão exportadora das empresas quanto da integração de novas empresas ao esforço exportador, em um ambiente econômico e institucional em que o viés antiexportador é relevante.

Além disso, a “nostalgia” da Cacex traduz a percepção de que a atribuição de prioridade estratégica às exportações é um condicionante essencial do sucesso da política de exportação e que, não atendido esse pré-requisito, qualquer esforço de redesenho institucional na área de comércio exterior terá resultados insatisfatórios. Como essa área é, na realidade, a interseção de diversas “áreas de governo” – que são atribuições de distintos ministérios e órgãos setoriais –, tal atribuição de prioridade não emergirá espontaneamente nas distintas áreas e ministérios por elas responsáveis, que têm dezenas de outros campos de atribuição – além da dimensão “comércio exterior” de suas áreas de atuação.

Ora, um aspecto essencial da política brasileira de comércio exterior dos anos 90 aponta para o fato de que, apesar da prioridade explicitamente acordada às exportações pelo governo federal, os problemas institucionais nessa área começam no baixo grau de convergência, dentro do próprio Executivo, em relação ao papel da política de comércio exterior em uma nova estratégia de desenvolvimento. Essa falta de uma visão compartilhada básica define a dimensão estratégica dos problemas institucionais na área de comércio exterior.

A ausência dessa visão compartilhada dificulta a criação de consensos básicos dentro do governo e entre este e o setor privado na política comercial e está na origem da variedade de diagnósticos e iniciativas nem sempre convergentes veiculadas por diferentes órgãos de governo que atuam nessa área, explicando, em boa medida, a existência de problemas de coordena-

ção e de implementação de políticas que caracterizam, no Brasil, a área de comércio exterior.

Tal situação traduz fenômeno mais amplo, ou seja, a vigência, nos anos 90, de razoável equilíbrio de forças entre liberais e intervencionistas (os desenvolvimentistas) dentro do Estado, cada grupo sendo responsável por iniciativas políticas nem sempre convergentes e atuando segundo uma “divisão do trabalho” não formalizada. Na área de comércio exterior, liberais têm dificuldades para abrir espaço à discussão de políticas ativas de exportação e – mais surpreendente – para acomodar a prioridade às exportações na política de austeridade fiscal. Já os desenvolvimentistas parecem não conceber a política fora do marco tradicional em que se combinam políticas setoriais “regadas” a subsídios e incentivos com doses nem sempre homeopáticas de proteção.

Qualquer que seja a avaliação que se faça desse processo mais amplo, é inegável que o equilíbrio de forças entre grupos com visões divergentes quanto ao papel das exportações no novo modelo de desenvolvimento tem custos, os quais tendem a se traduzir em dificuldades para gerar consensos essenciais para a própria formulação das políticas e para implementar medidas decididas em alto nível, o que, por sua vez, gera uma crise de credibilidade das políticas.

Nesse quadro, o atual modelo institucional da política de comércio exterior e, particularmente, suas debilidades podem ser vistas como características de uma situação em que há baixo consenso estratégico quanto à prioridade a ser concedida à política de comércio exterior e, em especial, à política de exportação, que compete com outras duas prioridades, valorizadas por distintos setores governamentais: o equilíbrio fiscal e a proteção aos setores *import-competing* da indústria doméstica. Nesse sentido, o atual modelo sanciona e perpetua tal quadro, além de desincentivar iniciativas que busquem definir um outro paradigma institucional na área de comércio exterior.

Os casos do Chile e dos Estados Unidos ilustram bem a relevância, para a eficácia da política, da existência de um consenso básico acerca do papel do comércio e das exportações para o país. O Chile, principalmente, oferece um excelente exemplo de construção de consensos (intragovernamentais, mas também com o setor privado) em torno dos seguintes aspectos: a)

do papel das exportações para o desenvolvimento; b) da relação da política de exportações com outras políticas “concorrentes” legitimamente representadas no aparelho de Estado; e c) dos componentes principais da política. Os Estados Unidos exemplificam uma situação em que a política é formulada em um marco extremamente complexo e altamente politizado, mas no qual a existência de um consenso básico com relação aos benefícios do comércio desempenha papel essencial, ao definir o escopo de propostas aceitáveis ou passíveis de discussão (que não devem ir contra o mantra oficial).

Portanto, o primeiro elemento do diagnóstico aqui formulado aponta para a existência de uma “dimensão estratégica” do problema institucional da política, que se traduz no baixo grau de consenso a respeito da prioridade das exportações – e das restrições e exigências que tal prioridade impõe a outras políticas. Esforços de coordenação e articulação interinstitucional, que se tornam crescentemente importantes com a evolução da agenda de política comercial, esbarram no baixo grau de convergência sobre o papel estratégico da política de exportação.

Não surpreende, nesse contexto em que falta visão estratégica compartilhada, que os diagnósticos acerca dos problemas de política que informam a ação de órgãos atuantes na área de comércio exterior possam ser variados e até mesmo conflitantes. De fato, as ações governamentais nessa área são informadas por pelo menos três visões diferentes sobre como aumentar as exportações.

No primeiro caso, busca-se aumentar a base de empresas exportadoras, através da integração de pequenas empresas ao universo exportador, em que pese o fato de alguns estudos mostrarem que a base mais do que duplicara entre 1990 e 1997 e que o crescimento das exportações das pequenas empresas teria, no curto prazo, impactos agregados reduzidos sobre o desempenho exportador. Mas esse diagnóstico informa de perto a atuação dos órgãos de promoção comercial e, em especial, da Apex, além de esforços intensos e recorrentes na área de financiamento público à exportação.

No segundo caso, o objetivo principal seria aumentar o valor agregado da pauta, diagnóstico que privilegia temas setoriais ou está preocupado com os seguintes aspectos: a) a qualidade “estrutural” da produção industrial brasileira e de suas exportações, excessivamente concentradas em setores

produtores de *commodities* intensivas em recursos naturais; e b) os fenômenos de perda de densidade de algumas cadeias produtivas, em função da abertura comercial. Algumas iniciativas do BNDES vão nessa direção, mas os seus resultados são ainda pouco claros.

No terceiro caso, o que se privilegia é a remoção de obstáculos regulatórios e sistêmicos de ordem horizontal que impactariam negativamente a competitividade dos produtos brasileiros, tanto no mercado doméstico quanto nos mercados externos. Essa é a percepção dominante entre os setores mais intervencionistas do Estado, embora sua tradução em ações efetivas esbarre na visão “fiscalista” do Ministério da Fazenda.

É importante observar que os diagnósticos acima não são necessariamente conflitantes, mas – dada a escassez de recursos governamentais e privados – se tornam concorrentes. Além disso, cada diagnóstico gera iniciativas e ações pouco coordenadas entre elas e produz um desperdício significativo de recursos. Como se não bastasse, diagnósticos que alimentam ações públicas na área de comércio exterior muitas vezes carecem de *rationale* econômica e não se apóiam em fatos ou tendências empiricamente constatadas.

Mas os problemas institucionais na política de comércio exterior também têm, no diagnóstico que aqui se formula, uma segunda dimensão, que se explicita em falhas de implementação e gerenciamento de política. Decisões tomadas em alto nível encontram obstáculos de operacionalização, o que se traduz na baixa credibilidade que cerca o anúncio de novas medidas governamentais na área de exportação. Na realidade, esse tipo de problema parece bastante difundido nos países analisados, levando-os a concentrar boa parte das funções de implementação da política em uma unidade governamental (caso da Direção de Relações Econômicas Internacionais do MRE do Chile) ou então a atribuir a um órgão funções de coordenação não apenas nas instâncias decisórias mais elevadas, mas também nos níveis de operacionalização (caso do USTR).

A descrição da evolução das políticas nas áreas de coordenação, promoção comercial, financiamento e negociações – feita na Seção 2 deste trabalho – permite elaborar acerca de alguns desses problemas, sinteticamente apresentados no quadro a seguir.

Área de Política	Órgãos Envolvidos	Problemas
Coordenação de Políticas	Camex	<ul style="list-style-type: none"> • Ambigüidade de <i>status</i> institucional restringe poder de coordenação: órgão do MDIC ou interministerial? • Instabilidade institucional. • Capacidade decisória limitada por competências já estabelecidas.
Financiamento e Garantias de Crédito às Exportações	BNDES, Banco do Brasil, Bancos Regionais, Agentes Financeiros do BNDES e SBCE	<ul style="list-style-type: none"> • Conflito entre lógicas comercial e de política na ação dos bancos públicos, gerando demora na implementação e falta de efetividade das medidas. • Baixo grau de coordenação entre agentes públicos, especialmente BNDES e Banco do Brasil. • Pouca articulação com política de promoção da Apex (programas setoriais integrados).
Negociações Comerciais	MRE, MDIC e MAA	<ul style="list-style-type: none"> • Carência de quadros negociadores permanentes e/ou de esquema de assessoria técnica permanente aos negociadores. • Baixo grau de institucionalização da interlocução com a sociedade civil.
Promoção Comercial	Apex, MICT e MRE	<ul style="list-style-type: none"> • Instabilidade institucional. • Política orientada por diagnóstico discutível: PMEs como foco. • Instrumentos precários de avaliação das políticas.

A Camex é a expressão institucional de uma preocupação com o tema da coordenação das ações públicas na área de comércio exterior. Suas funções institucionais principais referem-se à formação do consenso dentro do governo e à eliminação do *gap* entre a tomada de decisões e sua implementação. A vinculação da Camex à Presidência da República derivava naturalmente de sua função de coordenação interministerial.

Apesar de informada por um diagnóstico correto – de que o governo deve tratar explicitamente da coordenação das ações públicas em uma área de política que envolve diversos ministérios –, a Camex enfrentou notórias di-

ficuldades para desempenhar sua missão: de um lado, seu *status* institucional de Câmara da Presidência foi colocado em questão com sua transferência para o MDIC, o que restringe naturalmente seu poder de coordenação interministerial; e, de outro, sua capacidade decisória está explicitamente limitada por competências estabelecidas especialmente na área do Ministério da Fazenda, o que também coloca em xeque sua capacidade de coordenação interministerial. Além disso, dotada de poucos recursos técnicos e humanos, enfrenta dificuldades para acompanhar a implementação de medidas adotadas em seu âmbito e para oferecer ao governo um *feedback* dos resultados e impactos de suas políticas.

Na área de financiamento e garantias de crédito à exportação, há um baixo grau de coordenação entre agentes financeiros públicos e, em especial, entre o Banco do Brasil e o BNDES. Trata-se de evidente desperdício de recursos: o Banco do Brasil dispõe de importante experiência nessa área, além de uma rede de agências no Brasil e no exterior, ao passo que o BNDES tem recursos financeiros e humanos em sua sede. Há complementaridade de competências, e não seria absurdo propor que o banco de exportações do Brasil deveria surgir de uma fusão entre a Área Internacional do Banco do Brasil e o BNDES-*exim*.

Além disso, há, nessa área, um claro conflito entre as lógicas comercial e política na ação dos bancos públicos, o que se evidencia nas ações voltadas para ampliar o acesso das PMEs ao crédito de exportação. Submetidas à lógica comercial de distribuição de produtos do BNDES via agentes financeiros e aos critérios de gestão de risco que caracterizam a ação desses agentes, as PMEs dificilmente terão acesso ao crédito de exportação. Como diversos estudos sobre o tema comprovaram, não é correto supor que agentes financeiros privados atuem como promotores da política de exportação. Por outro lado, não se trata de reproduzir o modelo de gestão dos riscos de crédito à exportação que prevaleceu no Brasil até a década de 80, que transferia aos agentes públicos e ao Tesouro parcela ponderável desses riscos. Há exemplos em outros países que comprovam a possibilidade de superar o dilema sem cair na socialização espúria dos riscos privados.

Esse é o caso do modelo adotado quando da privatização da Coface, na França, e do Mediocredito Centrale, na Itália. Ambos continuam a desempenhar funções das agências governamentais, e as atividades reunidas sob a rubrica “agência de política industrial” do banco italiano, por exemplo,

consistem “na gestão extrabalanço dos fundos alocados pelo Estado para a consecução de objetivos específicos de política econômica e industrial”.

Com isso, atacam-se as falhas – do ponto de vista da consecução dos objetivos de política de exportação, é preciso ressaltar – do atual modelo de gerenciamento de riscos aplicável aos financiamentos públicos, que impede o acesso das empresas de menor porte a esse mecanismo de crédito. É importante que isso se faça explicitando-se claramente as responsabilidades, recursos e custos associados à consecução de políticas públicas e não deixando que se “contamine” o balanço das instituições financeiras públicas.

Na área de promoção comercial, além do fato de toda a concepção da política ser informada por um diagnóstico discutível, em termos de eficiência da política de promoção, a Apex caracteriza-se por um estatuto institucional ambíguo – em suas relações com o Sebrae –, o que acaba gerando instabilidade e afetando sua capacidade de atuar e de planejar suas operações. Finalmente, mas não menos importante, o caso da Apex exemplifica uma situação muito difundida no setor público brasileiro: várias iniciativas são adotadas, recursos públicos são transferidos a associações privadas, mas não há praticamente nenhum mecanismo de avaliação técnico-econômica das políticas adotadas e das iniciativas implementadas. Esse subdesenvolvimento da função “avaliação de políticas” tem custos palpáveis para o setor público, além de tornar lento e incerto o processo de aperfeiçoamento das ações públicas.

Com relação às negociações comerciais, importantes evoluções foram observadas recentemente no modelo de gestão do tema no interior do governo, em especial no que se refere à interlocução com a sociedade civil e à adequação da estrutura organizacional do MRE às exigências de negociações comerciais dominadas por temas “transversais”. Mas não resta dúvidas de que aperfeiçoamentos adicionais seriam de extrema relevância para consolidar e institucionalizar as relações entre o governo e a sociedade civil, bem como para fortalecer a capacidade técnica dos negociadores através do estabelecimento de estrutura de apoio técnico permanente às negociações.

5. Recomendações

O pré-requisito básico para que qualquer desenho institucional que se proponha na área de comércio exterior, em especial de política de exportação,

seja dotado de eficácia e legitimidade diz respeito à consolidação, no Executivo, de um consenso estratégico acerca da prioridade das exportações e da compatibilidade dessa prioridade com outros objetivos estratégicos, como a disciplina fiscal e a substituição competitiva de importações.

Além disso, uma nova institucionalidade da política de exportação deve ser intensiva em instâncias e mecanismos de coordenação, tanto nas instâncias decisórias quanto nas de operacionalização – para dar conta da natureza transversal de vários dos novos temas da agenda de política –, mas também deve deixar claro, para os agentes públicos e privados, o processo de tomada de decisão e de implementação das medidas adotadas nessa área, cujo quadro normativo e legal deve traduzir essa mesma exigência.

É imprescindível fugir da tentação da centralização de funções e atribuições em um só órgão ou ministério – o que seria inviável, dada a transversalidade de muitas das questões pertinentes à política de comércio exterior e de negociações comerciais –, mas também é fundamental evitar a “feudalização” corporativista e a segmentação do aparelho de Estado em órgãos que funcionem segundo lógicas distintas.

Permanece válida a concepção que orientou a criação da Camex, que deveria, para desempenhar adequadamente seu papel, voltar a estar localizada institucionalmente no organograma da Presidência da República, e idealmente seu chefe não deveria estar subordinado a nenhum ministério. Ela funcionaria como instância de coordenação do processo de tomada de decisões nas áreas de política de exportação e de importação e como órgão responsável pelo comando do processo necessariamente coordenado de implementação de decisões, nas instâncias operacionais. A coordenação da participação do Brasil nas negociações comerciais internacionais continuaria a cargo do MRE, mas a formação da posição governamental nessas negociações teria a Camex como *locus* privilegiado.

Para desempenhar esse papel, a Camex deve ser substancialmente reforçada em termos de capacitação técnica e humana, ou seja, ela teria, nessa proposta, um quadro técnico importante, desempenhando, além das tarefas de coordenação (na esfera de tomada de decisões e de operacionalização) e de comando (somente na operacionalização), funções de planejamento, inteligência estratégica e avaliação de políticas públicas em sua área de atuação.

A atribuição consensual de prioridade à política de exportação deve se traduzir em capacidade técnica e política da Camex para redefinir competências e atribuições na área de política de comércio exterior. Parte significativa das limitações de que sofre a política de exportação em seu processo de implementação respalda-se legal e institucionalmente em formulações do tipo “respeitadas as atribuições legais do órgão tal” ou “respeitadas as disposições da lei xyz”.

O consenso estratégico acerca da prioridade concedida à política de exportações se materializaria nesse novo perfil da Camex e na elaboração de um “plano estratégico de desenvolvimento das exportações” (com horizonte de tempo equivalente a quatro anos), inspirado no modelo chileno e menos preocupado em estabelecer metas quantitativas de exportação do que em: a) formular um claro diagnóstico dos principais problemas para desenvolver as vendas externas brasileiras; b) a partir desse diagnóstico de consenso, definir os objetivos e prioridades, bem como os instrumentos e mecanismos de apoio e articulação a serem mobilizados para alcançar os objetivos; e c) estabelecer mecanismos de avaliação técnica e econômica das políticas públicas adotadas nessa área.

O modelo aqui proposto valoriza algumas funções institucionais:

- Planejamento estratégico, materializado no plano acima referido.
- Coordenação interinstitucional, tanto no nível da tomada de decisão quanto da implementação das medidas.
- Avaliação de políticas, como meio para o seu aperfeiçoamento e adaptação permanente. Para cumprir tal objetivo, o processo de avaliação deve ser sistemático, transparente e isento tecnicamente, ou seja, deve ser feito com o recurso a instituições não-governamentais qualificadas.
- Interlocação com a sociedade civil. No novo quadro em que se move a política de comércio exterior e sobretudo as negociações comerciais, a demanda por participação social tende a crescer. Sem retirar do Executivo suas prerrogativas constitucionais nessa área, é fundamental ampliar e institucionalizar os canais de comunicação com o Legislativo e a sociedade civil, através de entidades representativas dos interesses dos produtores, trabalhadores e consumidores.

- Inteligência estratégica. No que se refere a esse ponto, a Camex coordenaria – recorrendo também à *expertise* não-governamental – a elaboração de *white papers* sobre temas emergentes no comércio exterior brasileiro, seus impactos sobre as empresas nacionais e sua competitividade, bem como sobre as próprias políticas públicas do país – e não somente na área de comércio exterior.

Em termos mais específicos, há as recomendações que derivam quase que automaticamente das avaliações de quatro áreas de política feitas na Seção 4, como a necessidade de tornar mais densas as funções de planejamento e avaliação de resultados na área de promoção comercial ou de aumentar a coordenação entre agentes públicos e evitar o conflito entre lógicas de atuação do governo na área de financiamento, entre outros. Além dessas recomendações, caberia:

- Direcionar crescentemente o MDIC para funções relacionadas aos impactos dos novos temas da política de comércio exterior sobre as empresas brasileiras, reduzindo o peso da sua herança setorialista e tornando-o capaz de atuar em áreas onde o *gap* regulatório do Brasil pode comprometer os esforços para aumentar suas exportações, como as normas técnicas, a certificação ambiental e trabalhista etc.
- Modernizar a administração aduaneira, distinguindo-a normativa e institucionalmente das funções da Secretaria da Receita Federal. Como observado por Moreira e Carvalho Jr. (1996), “a administração aduaneira não é mais um simples exercício de aplicação de normas, respaldado por documentação previamente aprovada por órgãos governamentais – como a Cacex e a CPA, que balizavam até mesmo a arrecadação do Imposto de Importação, cuja importância é decrescente –, mas um sofisticado sistema de aplicação de normas, regras, mecanismos e princípios pactuados em acordos e tratados internacionais. São regras adotadas via negociações e não mais mero desejo nacional. Portanto, não pode haver erro de interpretação ou de execução. Passa, pois, a ser tarefa de equipes permanentes e altamente treinadas e especializadas, com a visão não mais necessariamente fiscal, mas de execução de uma política de comércio exterior, instrumento dinâmico da produção, do emprego e do desenvolvimento econômico e social do país”.

- Consolidar e simplificar drasticamente a legislação e a normatização relativas ao comércio exterior, de forma a reduzir os custos de transação especificamente gerados pela opacidade legal e regulatória. Essas tarefas devem ser orientadas pelo objetivo de sancionar o novo modelo institucional aqui proposto.

Referências Bibliográficas

- BONELLI, R. *Políticas de competitividade industrial no Brasil – 1995/2000*. Ipea, jul. 2000 (Texto para Discussão, 810).
- BOUZAS, R. AVOGADRO, E. *The private sector and the trade policy-making process: the case of Argentina*. May 2001.
- ECHEVARRIA, J. J., GAMBOA, C. *Colombia and Venezuela after the Uruguay Round: trade policy reforms and institutional adjustments*. Aug. 2000.
- HUENEMANN, J. E. *On the trade policymaking process in the United States*. Apr. 2001.
- MACCARIO, C. Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones a las políticas de desarrollo de la competitividad. *Integración & Comercio*, n. 4/5, enero/agosto 1998.
- MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Ed. Paz & Terra, 1984.
- MATTAR, L. Promoción de las exportaciones en México. *Integración & Comercio*, n. 4/5, enero/agosto 1998.
- MOREIRA, B., CARVALHO JR., M. *Minuta do anteprojeto da lei do comércio exterior*. Funcex, out. 1996 (Relatório Final).
- OCHOA, P. Políticas e instrumentos de promoción de exportaciones en Colombia. *Integración & Comercio*, n. 4/5, enero/agosto 1998.
- ROSALES, O. *Chile trade policy in the region*. Sept. 2001.

SILVA, V. *Chile: elementos básicos en la construcción de su agenda de negociación*. Proyecto Unctad/Cepal, octubre 1998.

VEIGA, P. M., IGLESIAS, R. *A política de financiamento às exportações no Brasil*. Ipea, 1999 (Relatório de Pesquisa).

4

Focando a Política de Promoção de Exportações

Ricardo Markwald
*Fernando Pimentel Puga**

* Respectivamente, diretor da Funcex e economista do BNDES. Os autores agradecem os comentários e sugestões de Armando Castelar Pinheiro, Fábio Giambiagi, Amaury Temporal e Dorothéia Werneck a uma versão preliminar deste artigo, isentando-os, como de praxe, de qualquer responsabilidade pelo seu conteúdo final.

1. Introdução

Nove em cada 10 diagnósticos do quadro macroeconômico brasileiro destacam a vulnerabilidade externa da economia como o principal entrave para o país atingir uma trajetória de desenvolvimento sustentado no futuro próximo. Até meados da década de 90, os críticos da abertura comercial atribuíam a fragilidade das contas externas a uma liberalização feita de forma “atabalhoada” e unilateral, posto que sem qualquer exigência de reciprocidade da parte de nossos parceiros comerciais. No entanto, decorridos quase 12 anos do início da liberalização comercial, os benefícios da abertura tornaram-se evidentes e, inclusive, setores tradicionalmente associados à economia da proteção reconhecem atualmente muitas das suas vantagens mais óbvias: aumento da produtividade, maior diversidade de insumos e produtos, maior competição, estímulo ao avanço tecnológico etc. De outro lado, o Brasil tem intensificado sua participação na negociação de amplos acordos comerciais, o que vai tornando a política de abertura um fato consumado. Crescentemente, portanto, o diagnóstico sobre a vulnerabilidade externa do país tem-se deslocado da problemática das importações – atualmente restrita à discussão sobre a conveniência ou não de se estimular uma nova onda seletiva de substituição de importações – para a problemática do aumento das exportações. Contudo, após a desvalorização cambial de 1999, seguida de uma reação menos vigorosa do que o esperado das exportações, ficou evidente que não há um diagnóstico minimamente preciso daquilo que deva ou possa ser feito para promover um salto das vendas externas.

Mais do que a falta de uma explicação convincente para o fraco desempenho das exportações, o que se observa é que existe um excesso de diagnósticos, todos parcialmente verdadeiros, mas todos igualmente imprecisos. De fato, é possível listar, sem muita dificuldade, mais de uma dúzia de diagnósticos concorrentes ou complementares: a) baixa rentabilidade da atividade exportadora, em virtude da incompleta desoneração tributária; b) existência de uma base exportadora excessivamente estreita; c) elevada concentração das exportações em um número restrito de produtos; d) escassa diversificação dos mercados de destino; e) financiamento a custo elevado, além de restrito a poucas empresas e poucos setores; f) ausência de coordenação das ações governamentais; g) falta de prioridade política concedida ao esforço exportador; h) baixa propensão a exportar das empresas

nacionais; *i*) ausência de grandes empresas exportadoras (transnacionais verde-amarelas); *j*) baixo conteúdo tecnológico das exportações; *l*) baixo investimento na consolidação de marcas; *m*) ausência de uma cultura empresarial exportadora; *n*) restrição da oferta exportável, em virtude da baixa taxa de investimento da economia; etc.

Nenhum desses diagnósticos é inteiramente falso, mas é flagrante que inexistente consenso quanto à ordem de prioridades dos problemas apontados. Pior ainda, ciclicamente essa ordem é implicitamente alterada, conforme se depreende do redirecionamento das ações governamentais, sem que seja precedida de qualquer avaliação mais criteriosa das razões que explicam o fracasso ou a insuficiência da ordenação precedente.

Três tarefas parecem, portanto, inadiáveis: *a*) aumentar a precisão dos diagnósticos, refinando e aprofundando seu conteúdo; *b*) definir com clareza o papel do setor público na solução dos problemas identificados; e *c*) introduzir no setor público o hábito da avaliação continuada, com o intuito de aferir o grau de sucesso ou insucesso das ações governamentais, bem como a relação custo/benefício dessas iniciativas.

O objetivo deste trabalho é limitado. Pretende-se responder apenas a indagações relacionadas com alguns dos diagnósticos acima identificados:

- A base exportadora do país é de fato muito reduzida? Em caso afirmativo, qual o tipo de esforço que pode e deve ser desenvolvido pelo setor público com vistas ao seu alargamento? Quais as ações possíveis e qual a sua presumível eficácia?
- Alternativamente, é preferível priorizar as ações orientadas em benefício da base exportadora existente? Qual deve ser o objetivo dessas iniciativas? Reduzir a taxa de desistência e/ou mortalidade dos exportadores estreatantes? Transformar exportadores eventuais ou oportunistas em exportadores permanentes? Como fazê-lo? Quais as experiências internacionais bem-sucedidas nessa área e quais as lições válidas para o Brasil?

O trabalho é constituído por cinco seções, além desta Introdução: a Seção 2 apresenta uma caracterização da base exportadora brasileira, bem como de sua evolução na década de 90, com o objetivo de identificar os fatores que limitam sua taxa de expansão; a Seção 3 concentra-se no desempenho das empresas exportadoras *iniciantes* e as discrimina com base na sua taxa

de sobrevivência, procurando identificar os fatores que possam explicar o sucesso ou o fracasso das firmas que iniciam sua trajetória de internacionalização; a Seção 4 focaliza as empresas exportadoras *contínuas* (aquelas que exportam todos os anos) e as discrimina segundo seu desempenho exportador no período mais recente, com o intuito de identificar fatores capazes de explicar os diferenciais de dinamismo nesse segmento; a Seção 5 apresenta algumas sugestões de programas de promoção de exportações que ajudem a superar os obstáculos identificados nas seções precedentes; e a Seção 6 resume as principais conclusões do trabalho.

2. Dinâmica da Base Exportadora

2.1. Considerações Iniciais

A escolha do público-alvo constitui o passo inicial e, sem dúvida, um dos mais críticos na definição de uma estratégia abrangente de promoção de exportações.¹ A seleção da clientela à qual serão destinadas de forma prioritária as ações de promoção segue um processo de aproximações sucessivas que se inicia, freqüentemente, com a seguinte indagação: *é conveniente concentrar os esforços nas empresas não-exportadoras, com o intuito de promover o alargamento da base exportadora doméstica, ou é preferível restringir o foco da política de promoção e privilegiar iniciativas em benefício de firmas com experiência prévia na atividade exportadora? As opções não são necessariamente excludentes e, de fato, são raros os países cuja política de promoção de exportações ignore completamente um ou outro objetivo. Ainda assim, a questão não é retórica, pois a resposta a essa pergunta induz*

¹ Ao longo do texto, optou-se por uma definição abrangente de “política de promoção de exportações”, como a adotada por Seringhaus e Rosson (1990, p. 27): “Export promotion [is] defined as public policy measures which actually or potentially enhance exporting activity at the company, industry, or national level. The role of export promotion then is the creation of awareness of exporting as a growth and market expansion option; the reduction or removal of barriers to exporting; and the creation of promotion incentives and various forms of assistance to potential and actual exporters.” De fato, segundo o International Trade Centre [ITC (2000, p. 6)]: “The question of who within the business sector really should be the strategy’s primary client is perhaps the most critical for the strategy-maker.”

um aprimoramento do diagnóstico, contribuindo para o desenho da estratégia, a definição das ações e programas e a tomada de decisões em matéria de alocação de recursos. Vale a pena examinar, portanto, com algum cuidado, os argumentos em favor de uma ou outra opção.

As iniciativas destinadas a transformar não-exportadores em exportadores ativos atendem a um objetivo permanente da política de promoção de exportações: garantir um fluxo contínuo de novas empresas capaz de alimentar, expandir e diversificar a base exportadora local.² Trata-se, por definição, de uma política cujos objetivos e resultados apontam para o longo prazo. Há, no entanto, diversas circunstâncias que podem contribuir para que a política, além de permanente, seja considerada também prioritária. Quando a base exportadora é excessivamente estreita, quando a entrada de novas empresas na atividade exportadora é reduzida ou quando as empresas domésticas carecem de uma adequada percepção das oportunidades oferecidas pelo mercado internacional, justifica-se a escolha dos não-exportadores como alvo prioritário da política de promoção de exportações.

Há, ainda, algumas evidências empíricas que podem ser invocadas para justificar iniciativas com foco nas empresas não-exportadoras. Roberts e Tybout (1997) examinaram três episódios de crescimento acelerado das exportações (Marrocos, Colômbia e México) e verificaram que, em dois deles, mais da metade do crescimento total das exportações de produtos manufaturados deveu-se à contribuição de exportadores estreantes. De outro lado, as empresas com experiência exportadora anterior (*incumbents*) não fizeram grandes ajustes nos volumes exportados.

É preciso destacar, contudo, que os surtos exportadores analisados no trabalho de Roberts e Tybout não decorreram de ações ou iniciativas que possam ser atribuídas a uma política de promoção comercial *stricto sensu*, mas resultaram de mudanças na política cambial (desvalorizações). Ainda assim, esses episódios destacam a existência, entre os não-exportadores, de

2 O ITC (2000) apresenta bons argumentos nessa direção: "Not only should strategy endeavour to reinforce the competitiveness of existing products and services in existing markets, it must seek to create new markets and to develop new productive capacity in advance to meet newly generated demand. Similarly, a national export strategy cannot focus simply in supporting existing enterprises. It must also provide for promoting new companies and new business alliances that will lead to new products and greater value-added for existing products."

empresas maduras, prontas para exportar, e que poderiam ser alvo de políticas de promoção. As experiências examinadas pelos autores sugerem, de fato, que iniciativas destinadas a reduzir os custos de entrada na atividade exportadora podem, em alguns casos, obter resultados significativos, inclusive no curto prazo.

A principal crítica às políticas de promoção com foco nas empresas não-exportadoras é baseada no argumento de que o ingresso na atividade exportadora resulta de um processo típico de auto-seleção, em que as firmas mais eficientes e produtivas se auto-selecionam para o atendimento ao mercado externo.³ Políticas seletivas de promoção do tipo *pick-up the (potential) exporters* seriam, portanto, dispensáveis e, muito provavelmente, ineficazes. Para incrementar a taxa de entrada líquida de novos exportadores, os *policy-makers* deveriam, no entanto, envidar esforços para reduzir os custos de entrada na atividade exportadora e aumentar, assim, os lucros esperados dos potenciais exportadores. Há evidências de que esses custos são vultosos e de que sofrem rápida depreciação: após três anos fora do mercado externo, as firmas exportadoras constataam que lhes resulta tão caro retornar ao mercado quanto para uma outra que jamais exportou [Roberts e Tybout (1997)].

De outro lado, os custos iniciais dos novos exportadores, embora expressivos, declinam à medida que um número maior de firmas passa a se envolver na atividade exportadora. Essa redução é explicada pelas externalidades de informação, bem como pela maior eficiência dos serviços especializados de apoio à exportação quando proporcionados em larga escala. É possível imaginar, portanto, um círculo virtuoso: a política pública, por

3 Diversos estudos empíricos constataram que as empresas exportadoras são, de fato, mais eficientes que as não-exportadoras. Porém, esses mesmos estudos não encontraram qualquer evidência mais robusta de que as firmas exportadoras tivessem aprendido a ser mais eficientes em virtude de sua interação com os mercados ou clientes externos (*learning by exporting* ou *learning by interacting*). De fato, consoante as conclusões de Clerides, Lach e Tybout (1998): "... no evidence supporting causation flowing from exporting to improvements in performance... Cost and productivity did not continue to change after entering foreign markets. The positive association between export status and productivity is due solely to the self-selection of relatively more efficient plants into foreign markets." Mesmo admitindo a possibilidade de aumentos de eficiência decorrentes de processos de aprendizado, a tese da existência de um diferencial de eficiência *ex-ante* o ingresso da empresa na atividade exportadora não é questionada.

meio de ações horizontais, reduz os custos de entrada na exportação, facilitando o acesso ao mercado externo das firmas não-exportadoras “maturas”, processo que contribui, por sua vez, para baixar ainda mais esses custos, em benefício das empresas não-exportadoras menos preparadas ou retardatárias.

Além do argumento da auto-seleção, há diversas outras razões a recomendar que a base exportadora existente seja escolhida como alvo prioritário da política de promoção. Em primeiro lugar, os resultados de iniciativas com foco nos exportadores ativos costumam aparecer em prazos bem mais curtos do que as ações voltadas para o universo de empresas não-exportadoras. Em segundo lugar, aumentar a eficiência das empresas exportadoras existentes parece, *a priori*, um objetivo bem mais fácil de se alcançar que o de transformar não-exportadores em exportadores, pois: a) o público-alvo é muitíssimo menor; b) as empresas exportadoras podem ser facilmente identificadas, cadastradas e classificadas (por porte, frequência exportadora, setor de atividade, volume de exportação, mercados de destino etc.), transformando-se em alvo de políticas adequadamente focadas; e, não menos importante, c) as empresas que já exportam têm clara vantagem sobre aquelas voltadas exclusivamente para o mercado doméstico, pois já ultrapassaram muitas das barreiras (motivacionais, informacionais etc.) que dificultam o acesso dos não-exportadores ao mercado externo. Por último, não raro é possível detectar, na base exportadora, problemas e deficiências (elevada taxa de mortalidade entre exportadores iniciantes, alto número de exportadores esporádicos ou oportunistas, baixa propensão a exportar de empresas com razoável potencial para concorrer nos mercados internacionais etc.) que podem ser alvo de ações eficazes de uma política de promoção comercial.

No Brasil, há um diagnóstico consensual que atribui o seu fraco desempenho exportador à “estreiteza” da base exportadora. Algumas das ações desenvolvidas com origem nesse diagnóstico, como a inserção de material publicitário em jornais de ampla circulação ou de filmes de curta duração em canais de TV aberta, assim como a realização de seminários de mobilização e sensibilização destinados a aumentar a percepção (*awareness*), entre o público participante, da importância do mercado externo, parecem ser de eficácia duvidosa. Outras, destinadas a simplificar procedimentos e agilizar o processo de exportação, como a instituição do Sisicomex, são,

sem dúvida, absolutamente necessárias e extremamente válidas. Contudo, o aspecto mais preocupante é a ausência de um diagnóstico melhor fundamentado sobre o assunto. De fato, conforme mostrado a seguir, a “estreiteza” da base exportadora precisa ser qualificada.

2.2. Evolução da Base Exportadora

As Tabelas 1 e 2 a seguir retratam a evolução da base exportadora no período 1990/2001. Ao longo desses 11 anos, o número de exportadores efetivos – empresas identificadas com base no seu respectivo número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) – quase que duplica, passando de 8.537 empresas em 1990 para 16.821 em 2001.⁴

Tabela 1
Evolução da Base Exportadora – 1990/2001

Ano	Empresas Exportadoras					Exportação (US\$ Milhões)				
	Antigas ^a	Estreantes (1)	Total (2)	Varição Absoluta	Participação (%) (1/2)	Antigas ^a	Estreantes (3)	Total (4)	Participação (%) (3/4)	Exportação por Empresa (4/2)
1990	–	–	8.537	–	–	–	–	31.414	–	3,68
1991	6.602	2.871	9.473	936	30,3	30.855	766	31.621	2,4	3,34
1992	7.916	3.708	11.624	2.151	31,9	35.124	669	35.793	1,9	3,08
1993	9.623	4.005	13.628	2.004	29,4	37.876	826	38.701	2,1	2,84
1994	10.804	3.492	14.296	668	24,4	42.868	690	43.558	1,6	3,05
1995	10.626	2.807	13.433	(863)	20,9	45.550	956	46.506	2,1	3,46
1996	10.610	2.787	13.397	(36)	20,8	46.710	1.037	47.747	2,2	3,56
1997	10.695	3.155	13.850	453	22,8	52.358	628	52.986	1,2	3,83
1998	10.935	3.031	13.966	116	21,7	50.154	952	51.106	1,9	3,66
1999	11.459	3.709	15.168	1.202	24,5	46.697	1.299	47.995	2,7	3,16
2000	12.479	3.537	16.016	848	22,1	53.480	1.606	55.061	2,9	3,44
2001	13.114	3.707	16.821	805	22,0	57.023	1.116	58.139	1,9	3,46

Fonte: Secex/MDIC. Elaboração: Funcex.

^aEmpresas com experiência exportadora prévia.

4 Essas cifras excluem as exportações realizadas por pessoas físicas, identificadas pelo seu respectivo CPF. O número desses exportadores e os valores exportados são insignificantes.

Tabela 2
Crescimento da Base Exportadora segundo Subperíodos

Período	Varição Absoluta (Número de Empresas)	Crescimento (% a.a.)
1990/94	5.759	13,8
1994/98	(330)	- 0,6
1998/2001	2.855	6,4
1990/2001	8.284	6,4

Fonte: Secex/MDIC. Elaboração: Funcex.

O exame da série histórica mostra a existência de três períodos nitidamente diferenciados: a) uma fase inicial de expansão acelerada da base exportadora (1990/94), quando o número de exportadores efetivos cresce a um ritmo surpreendente (13,8% ao ano); b) uma segunda fase (1994/98), caracterizada pela estagnação ou mesmo pelo encolhimento da base exportadora; e c) uma terceira fase (1998/2001), que se estende até o presente, quando o número de empresas exportadoras volta a crescer a um ritmo expressivo (6,4% ao ano), ainda que bastante inferior ao registrado no início da década de 90.

As inflexões no ritmo de crescimento da base exportadora mostram elevada correlação com a evolução da política cambial. As desvalorizações cambiais ocorridas em 1991, 1992 e 1999 parecem explicar adequadamente a favorável evolução da base exportadora nos triênios 1991/93 e 1999/2001. Do mesmo modo, a apreciação cambial registrada no quadriênio 1995/98 explicaria a estagnação do número de empresas exportadoras nesse mesmo período. O impacto da política cambial teria sido, no entanto, assimétrico, pois o efeito positivo da desvalorização cambial mostrou-se bastante mais intenso que o impacto negativo decorrente da apreciação.⁵ Essa assimetria admite a seguinte racionalização: as desvalorizações cambiais teriam promovido aumentos dos lucros esperados das vendas externas suficientemente grandes para cobrir os custos de entrada na atividade exportadora; de outro lado, durante a fase de apreciação da taxa de câmbio, a

⁵ Essa consideração é válida para a média do quadriênio 1995/98. Em 1995, porém, a perda líquida de exportadores efetivos foi muito significativa.

maioria das empresas exportadoras teria conseguido cobrir seus custos de produção e continuou, portanto, a desenvolver suas atividades no mercado externo.

A Tabela 1 discrimina a base exportadora distinguindo entre empresas exportadoras “antigas” ou preexistentes – exportadoras efetivas de um determinado ano cujo CNPJ consta da base exportadora precedente – e empresas exportadoras “estreadas” – exportadoras efetivas de um determinado ano cujo CNPJ não consta da série histórica de registros de exportação de anos anteriores.⁶ Consoante esses dados, no período 1991/2001, em média 3.350 novas empresas incorporaram-se anualmente à base exportadora.⁷ Ou seja, a cada ano, entre 1/4 e 1/5 da base exportadora é constituída por empresas que fazem sua estréia no mercado externo, contribuindo, em média, com 2% das exportações brasileiras anuais.⁸ O diferencial entre o número de exportadoras estreadas (média de 3.350 empresas/ano) e a variação líquida da base exportadora (incremento médio de 750 empresas/ano) revela, no entanto, que a taxa de evasão (2.600 empresas/ano) é, também, significativa. As causas dessa evasão são: a) a mortalidade – seja por desistência ou por efetivo fechamento – de empresas exportadoras, fenômeno que afeta particularmente as exportadoras estreadas; e b) a presença, na base exportadora, de exportadoras esporádicas ou oportunistas, ou seja, descontínuas.

6 Os registros de exportação em meio eletrônico iniciam em 1989. Em conseqüência, as empresas estreadas do início da década de 90 estão, provavelmente, superestimadas; de fato, exportadoras infreqüentes ou esporádicas, que realizaram exportações na segunda metade da década de 80, afastaram-se do mercado externo nos primeiros anos da década de 90 e voltaram a exportar logo depois, podem ter sido classificadas incorretamente como estreadas. Contudo, a partir de 1994 esse erro de classificação é, certamente, pouco significativo.

7 Note-se que o fluxo anual de empresas estreadas apresenta oscilações que podem ser explicadas, também, em virtude das flutuações da taxa de câmbio real.

8 Esse valor está superestimado. Em virtude do processo de fusões e aquisições de empresas, particularmente intenso a partir de meados da década de 90, ou ainda por questões de planejamento fiscal, algumas exportadoras antigas trocaram seu CNPJ e são, portanto, incorretamente identificadas como exportadoras estreadas. Seu número é sempre bastante reduzido, porém os valores exportados são muito significativos. Em alguns anos, esses “falsos” estreadas contribuem com 30%, 40% ou até 50% das exportações das empresas estreadas. Na Seção 3 é feita uma tentativa de corrigir essa distorção.

O exame da evolução da base exportadora brasileira mostra, em síntese, que o número de exportadores quase duplicou no prazo de 11 anos e que mais de três mil novas empresas ingressam anualmente na atividade exportadora. Porém, como avaliar esses dados? O diagnóstico que atribui o insuficiente desempenho exportador do país à estreiteza da base exportadora continua válido? O ritmo de expansão da base exportadora pode ser considerado satisfatório? Para responder a essas questões, duas comparações parecem pertinentes: a) com a experiência internacional; e b) com a base produtiva doméstica.

A comparação com a experiência internacional esbarra na escassa divulgação de dados relativos ao tamanho da base exportadora em outros países do mundo. Contudo, informações extraídas de um estudo recente do ITC (2000), baseado nas experiências de promoção comercial de seis países selecionados (Ilhas Maurício, Nova Zelândia, Chile, Finlândia, Filipinas e Irlanda), bem como estatísticas, mesmo que imprecisas, de dois outros países latino-americanos (Argentina e México), permitem suprir em parte essa lacuna (Tabela 3).

Os dados da Tabela 3 confirmam que o Brasil é uma economia extremamente fechada e detém, de fato, uma base exportadora muito estreita.

Tabela 3
Base Exportadora em Países Selecionados – 1998

Discriminação	Ilhas Maurício	Nova Zelândia	Chile	Argentina	Filipinas	Finlândia	Brasil	Irlanda	México
Exportação de Bens (US\$ Bilhões)	1,7	12,2	14,8	18,5 ^a	29,5	43,4	51,1	65,0	117,5
Empresas Exportadoras (Número)	486	10.000	5.850	10.909 ^a	8.422	4.500	13.966	3.600	55.000
Exportação por Empresa (US\$ Milhões)	3,5	1,2	2,5	1,7 ^a	3,5	9,6	3,7	18,1	2,1
Memo:									
Exportadora de Bens e Serviços/PIB (%)	65	29	28	10	56	40	7	80	31
PIB (US\$ Bilhões)	4,3	55,4	73,9	290,3	78,9	125,1	767,6	69,3	368,1
Base Exportadora/PIB (Índice: Chile = 100)	143	228	100	47	135	45	23	66	189

Fontes: Para o número de empresas exportadoras, ITC (2000), exceto para o México (www.Global21.com.br) e a Argentina [Koenig, Milesi e Yoguel (2001)]. Para os demais dados, Banco Mundial, *World Economic Indicators* – 2000 (dados para 1998).

^aEmpresas exclusivamente industriais.

Mesmo na comparação com a Argentina, cujo coeficiente de exportação de bens e serviços é apenas um pouco superior ao do Brasil, o tamanho da base exportadora brasileira parece muito reduzido. A ordenação dos países da amostra com base num índice que relaciona a base exportadora com o tamanho da economia (número de empresas exportadoras/PIB), normalizado para o caso chileno, mostra, ainda, que o Brasil ocupa o último lugar segundo esse indicador.

Os dados da Tabela 3 destacam ainda, contudo, a importância de se considerar também um outro indicador: a exportação média por empresa. Nesse sentido, Nova Zelândia e México, de um lado, e Finlândia e Irlanda, de outro, servem para ilustrar duas alternativas diferenciadas de se alcançar um desempenho exportador satisfatório. Nova Zelândia e México, países que detêm um coeficiente de exportação similar ao do Chile, compensam a baixa exportação média de suas empresas com uma ampla base exportadora. De outro lado, Finlândia e Irlanda, duas economias com volume de exportação equivalente ao do Brasil e bases exportadoras também razoavelmente estreitas, compensam essa limitação com índices de exportação média por empresa muito superiores aos dos demais países da amostra.⁹

O Brasil combina, portanto, duas deficiências: a) uma base exportadora estreita; e b) empresas com baixa propensão a exportar ou, alternativamente, baixo número de empresas exportadoras de grande porte, capazes de se constituírem em *players* no mercado internacional.

As Tabelas 4 e 5 comparam a base exportadora brasileira com a base produtiva doméstica em 1995 e 2000, respectivamente. As empresas aparecem discriminadas segundo tamanho (número de empregados) e setor de atividade (industrial, comercial, agropecuário, de serviços, demais), conforme informado pela Rais. Verifica-se que a participação das empresas exportadoras no universo das empresas brasileiras é, de fato, muito reduzida (inferior a 0,8% em ambos os anos considerados).¹⁰ É precisamente com

9 Irlanda e Finlândia são dois casos recentes de sucesso exportador. A Irlanda baseou sua estratégia exportadora em uma agressiva política de atração de investimentos externos em setores da alta tecnologia (das 3.600 empresas exportadoras, 1.100 são multinacionais). A Finlândia, por sua vez, baseou sua estratégia no desenvolvimento de *clusters*, com destaque para o setor de telecomunicações (Grupo Nokia).

10 A base produtiva é constituída exclusivamente por empresas que participam da economia formal.

base nesse tipo de comparação que o “alargamento” da base exportadora é mencionado, freqüentemente, como um dos alvos prioritários da política brasileira de promoção de exportações. Note-se, contudo, que a simples discriminação da base produtiva segundo o porte e o setor de atividade das firmas, duas variáveis relevantes para o desenvolvimento da atividade exportadora, introduz importantes qualificações ao diagnóstico.

Tabela 4
Base Exportadora e Base Produtiva segundo Tamanho e Tipo de Atividade da Empresa – 1995

Tamanho	Número de Empresas								
	Industriais			Comerciais			Serviços		
	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)
Micro ^b	2.288	179.307	1,3	2.314	598.439	0,4	316	516.529	0,1
Pequena	3.105	26.671	11,6	376	24.481	1,5	52	42.915	0,1
Média	2.782	7.342	37,9	148	2.694	5,5	57	8.488	0,7
Grande	1.035	1.350	76,7	50	119	42,0	67	1.485	4,5
Total	9.210	214.670	4,29	2.888	625.733	0,46	492	569.417	0,09

(continua)

Tamanho	Número de Empresas								
	Agropecuárias			Outras ^a			Total		
	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)
Micro ^b	102	202.098	0,0	552	130.610	0,4	5.572	1.626.983	0,3
Pequena	61	5.638	1,1	20	12.637	0,2	3.614	112.342	3,2
Média	50	754	6,6	22	5.898	0,4	3.059	25.176	12,2
Grande	17	136	12,5	19	1.926	1,0	1.188	5.016	23,7
Total	230	208.626	0,11	613	151.071	0,41	13.433	1.769.517	0,76
Memo:	Pequenas + Médias + Grandes =						7.861	142.534	5,52

Fontes: Rais 1995 e Secex/MDIC.

^aOutras = construção civil, administração pública, serviços de utilidade pública e empresas não classificadas.

^bAs microempresas incluem exportadoras de tamanho não identificado.

De fato, em 2000, ao restringir a comparação às empresas de tamanho pequeno, médio e grande, a participação da base exportadora na base produtiva local eleva-se de 0,7% para 5,7%. A exclusão das microempresas (empresas com um até 19 empregados) ou de uma parcela significativa delas parece plenamente justificada. Note-se, nesse sentido, que, no Brasil, cerca de 93% das empresas são microempresas, sendo que mais de 75% delas

Tabela 5
Base Exportadora e Base Produtiva segundo Tamanho e Tipo de Atividade da Empresa – 2000

Tamanho	Número de Empresas								
	Industriais			Comerciais			Serviços		
	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)
Micro ^b	2.964	205.153	1,4	3.127	784.892	0,4	338	706.046	0,0
Pequena	3.891	31.399	12,4	573	28.502	2,0	73	50.504	0,1
Média	2.833	6.976	40,6	130	2.656	4,9	67	9.077	0,7
Grande	953	1.102	86,5	51	104	49,0	56	1.780	3,1
Total	10.641	244.630	4,35	3.881	816.154	0,48	534	767.407	0,07

(continua)

Tamanho	Agropecuárias			Outras ^a			Total		
	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)	Base Exportadora (a)	Base Produtiva (b)	a/b (%)
	Micro ^b	129	242.957	0,1	491	95.611	0,5	7.049	2.034.659
Pequena	107	5.635	1,9	74	11.084	0,7	4.718	127.124	3,7
Média	69	736	9,4	39	5.936	0,7	3.138	25.381	12,4
Grande	34	137	24,8	17	2.003	0,8	1.111	5.126	21,7
Total	339	249.465	0,14	621	114.634	0,54	16.016	2.192.290	0,73
Memo:	Pequenas + Médias + Grandes =						8.967	157.631	5,69

Fontes: Rais 2000 e Secex/MDIC.

^aOutras = construção civil, administração pública, serviços de utilidade pública e empresas não classificadas.

^bAs microempresas incluem exportadoras de tamanho não identificado.

conta com menos de cinco empregados. De outro lado, a introdução de uma segunda restrição, baseada na exclusão de empresas que desenvolvem atividades tipicamente *nontradeable* (serviços e outros), aumenta ainda mais essa participação, que passa de 5,7% para 11,2%. Ambas as qualificações parecem ser relevantes.

Os dados das Tabelas 4 e 5 trazem ainda algumas supressas: a) na indústria, 86,5% das empresas grandes, 40,6% das de porte médio e 12,4% das pequenas são exportadoras; de outro lado, b) 49,0% das empresas comerciais grandes são exportadoras; e c) 24,8% das empresas agropecuárias grandes são também exportadoras.¹¹ Destaque-se, por último, que entre 1995 e 2000 as empresas exportadoras dos setores *tradeable* (indústria, comércio e agropecuária) aumentaram sua participação na base produtiva, principalmente as de maior porte.

2.3. Conclusões Preliminares

Vale a pena resumir as principais conclusões da análise precedente:

- A base exportadora brasileira é estreita, diagnóstico que a comparação internacional tende a confirmar.
- No entanto, a base exportadora vem evoluindo a um ritmo bastante satisfatório, da ordem de 6,4% ao ano.
- A exclusão de setores tipicamente *nontradeable* (administração pública, serviços de utilidade pública, construção civil e serviços), bem como das microempresas, sugere, ainda, que a relação entre o número de empresas exportadoras e a base produtiva formal da economia não é desprezível: 11,2%. Obviamente, pode-se questionar a exclusão da totalidade das microempresas, bem como o expurgo do setor serviços *in totum*. Ainda assim, a relação base exportadora/base produtiva ficará muito lon-

¹¹ As principais empresas industriais não-exportadoras atuam nos segmentos de editorial e gráfica (empresas jornalísticas), embalagens, bebidas e laticínios. De outro lado, os supermercados, as lojas de departamento, as distribuidoras de produtos farmacêuticos e as grandes drogarias concentram o maior número de grandes empresas comerciais não-exportadoras.

ge do irrisório percentual de 0,8% habitualmente destacado pelas análises de cunho mais impressionista. Note-se ainda que, excluídas as microempresas, a relação base exportadora industrial/base produtiva industrial é da ordem de 20%.

- O fluxo de entrada de novos exportadores é muito significativo. De fato, conforme destacado acima, em média 3.350 empresas incorporam-se anualmente à base exportadora, respondendo por mais de 20% das exportadoras efetivas anuais. O diferencial entre o número de exportadoras estreantes e a variação líquida da base exportadora (incremento médio de 750 empresas/ano) revela, no entanto, que a taxa de evasão (2.600 empresas/ano) é, também, muito expressiva. A desistência (mortalidade) e a baixa frequência exportadora de algumas empresas (exportadoras descontínuas, esporádicas ou oportunistas) explica esse diferencial.

As considerações e qualificações acima recolocam o problema da escolha do público-alvo ao qual serão destinadas de forma prioritária as ações de assistência e promoção em bases mais firmes. Mesmo aqueles que defendem uma ação mais vigorosa junto às empresas não-exportadoras deverão reconhecer a conveniência de se introduzir algum foco nas iniciativas tendentes a promover o alargamento da base exportadora. Por exemplo: concentrar esforços na tentativa de sensibilizar e atrair as pequenas e médias empresas industriais não-exportadoras, cujo número não está na casa do milhão, mas é “apenas” da ordem de 30 mil.¹²

Nossa opção preferencial, contudo, não é essa. Mais do que iniciativas seletivas destinadas a aumentar a percepção da importância do mercado externo, sugerimos a adoção de ações horizontais destinadas a simplificar os procedimentos e reduzir os custos de entrada na atividade exportadora. A burocracia, a incompleta desoneração tributária, as dificuldades para reunir a informação comercial relevante e os diversos entraves que afetam a logística da atividade exportadora continuam ocupando o topo na lista de re-

12 Para a maioria dos estados brasileiros, o público-alvo, assim definido, não ultrapassaria umas poucas centenas de empresas, mesmo antes de qualquer tentativa de seleção mais apurada. Não é essa uma clientela que não possa ser atingida pelo amplo leque de agências e instituições públicas e privadas (Sebrae, centros internacionais de negócios, secretarias de indústria, agências de promoção de exportações, federações de indústria, agências do Banco do Brasil, bancos regionais de desenvolvimento, associações de classe, câmaras de comércio etc.) que, aparentemente, priorizam o esforço exportador.

clamações das empresas que iniciam sua experiência de internacionalização.

De outro lado, preocupa-nos sobremaneira a elevada taxa de evasão (desistência + baixa frequência exportadora) que caracteriza a base exportadora do país. Note-se que, a prevalecer esse fenômeno, 3/4 do esforço destinado a promover o alargamento da base exportadora, mesmo se bem-sucedido, serão perdidos mais à frente em virtude dessa deficiência. Daí a importância de se examinar com mais detalhe o desempenho das empresas exportadoras iniciantes.

3. Empresas Exportadoras Iniciantes

3.1. Considerações Iniciais

A seção precedente examinou a evolução da base exportadora, discriminando, anualmente, entre empresas exportadoras antigas e exportadoras estreantes ou iniciantes. As iniciantes foram definidas como sendo as exportadoras efetivas de um determinado ano cujo CNPJ não consta nos registros de exportação da série histórica precedente. Admitiu-se a possibilidade de superestimativa no caso das iniciantes do começo da década de 90, mas avaliou-se, também, que a partir de 1994 o erro seria, muito provavelmente, pouco significativo. Com o intuito de contornar esse problema, a análise do desempenho das exportadoras iniciantes desenvolvida a seguir ficará restrita às empresas que fizeram sua estréia na exportação a partir de 1994.

Há, contudo, uma outra fonte de erro ou de distorção, certamente mais grave que a anterior. É o caso das empresas exportadoras que mudaram seu número de CNPJ ao longo da década de 90, seja em virtude de processos de fusão/incorporação de firmas, seja por outros motivos. Trata-se, portanto, de “falsas” empresas iniciantes, sendo o seu número pouco significativo, embora os valores exportados sejam muito expressivos.

O IBGE detém um arquivo (certamente incompleto) de mudanças de CNPJ que foi utilizado para expurgar as “falsas” estreantes do período 1994/2000. Ao todo, foram expurgadas 55 empresas, ou seja, apenas 0,02% do total

das iniciantes do período 1994/2000, mas em termos do valor exportado elas responderam por nada menos que 32,6% da exportação das iniciantes desse mesmo período.

A Tabela A.1 (ver Anexo) apresenta a base exportadora devidamente expurgada e mostra que no período 1994/2000 pouco mais de 3.200 empresas estrearam anualmente na exportação. Em média, as exportadoras iniciantes representaram 22,4% da base exportadora anual e responderam por 1,4% do valor da exportação total anual. Esse é o grupo cujo perfil será objeto de exame na presente seção.¹³

3.2. Perfil das Empresas Exportadoras Iniciantes no Ano da Estréia

O perfil das empresas exportadoras iniciantes é mostrado nas Tabelas 6, 7 e 8 a seguir, que comparam os diversos atributos e/ou características desse grupo de empresas, avaliados *no ano da estréia*, com os do universo das exportadoras brasileiras, nesse mesmo ano. A comparação é baseada em valores médios do período 1997/2000.

A Tabela 6 discrimina as empresas exportadoras segundo o tipo de atividade (industrial e não-industrial), o tamanho ou o porte. Note-se que, conforme esperado, na comparação com o universo das exportadoras a participação das micro e pequenas empresas (MPEs) é bastante mais elevada entre as iniciantes. De fato, cerca de 90% das iniciantes são MPEs, enquanto no universo de exportadoras elas representam pouco mais de 70%.¹⁴ Esse diferencial é, contudo, muito mais acentuado na comparação dos valores exportados: as MPEs respondem por quase 58% da exportação total

13 Nas subseções seguintes é feita referência a uma pesquisa de campo desenvolvida pela Funcex, no bojo do Projeto BNDES-Funcex-FCV. Ao todo foram entrevistadas 460 empresas discriminadas por tamanho (micro, pequena, média e grande) e por frequência exportadora (exportadoras contínuas, assíduas, esporádicas e iniciantes). Os resultados dessa pesquisa são apresentados em Ferraz e Ribeiro (2002).

14 O universo inclui as empresas iniciantes. Como seu número é expressivo (pouco menos de 23% da base exportadora do período 1997/2000), o diferencial em relação às empresas não-iniciantes é ainda mais elevado.

Tabela 6
Empresas Iniciantes segundo Tipo de Atividade e Tamanho no Ano da Estréia – Média do Período 1997/2000
 (Em %)

Discriminação	Tipo de Atividade				Tamanho da Firma							
	Número de Empresas		Valor Exportado		Número de Empresas				Valor Exportado			
	Indus- trial	Não- Industrial	Indus- trial	Não- Industrial	Micro	Pequena	Média	Grande	Micro	Pequena	Média	Grande
Iniciantes	51,3	48,7	49,9	50,1	65,7	24,0	8,4	1,9	42,2	15,7	19,3	22,8
Universo	67,9	32,1	84,0	16,0	42,2	29,2	20,8	7,8	6,3	8,7	18,5	66,5

Fontes: Secex/MDIC e Rais/MTE. Elaboração: Funcex.

Obs.: As empresas de tamanho não identificado foram classificadas como microempresas.

das iniciantes, enquanto no universo representam apenas 15% da exportação total.

A comparação baseada no tipo de atividade econômica aponta para um resultado surpreendente: as empresas não-industriais respondem por pouco mais de 50% do valor das exportações das iniciantes, enquanto no universo essa participação é de apenas 16%. O diferencial baseado no número de exportadoras também é expressivo: quase 49% das iniciantes são não-industriais, participação que, no universo, apenas ultrapassa 32%.

A elevada participação das empresas não-industriais entre as exportadoras iniciantes poderia estar sinalizando para uma mudança na composição da base exportadora brasileira, caracterizada por uma crescente participação de empresas exportadoras comerciais, agropecuárias ou de serviços. Contudo, não é isso que acontece, o que nos leva à conclusão de que a mortalidade entre as empresas iniciantes afeta particularmente às empresas exportadoras não-industriais, conforme será confirmado mais adiante.

A Tabela 7 discrimina as empresas exportadoras iniciantes segundo a faixa de exportação no ano da estréia e compara essa distribuição com a do universo de exportadoras. O resultado é o esperado: mais de 70% das exportadoras iniciantes do período 1997/2000 fizeram, no ano da estréia, vendas externas inferiores a US\$ 50 mil, enquanto no universo essa participação foi inferior a 44%. De outro lado, apenas 3,4% das exportadoras inici-

Tabela 7
Empresas Iniciantes segundo Faixa de Exportação, no Ano da Estréia
– Média do Período 1997/2000
 (Em %)

Faixa de Exportação (US\$ Mil)	Número de Empresas	
	Iniciantes	Universo
> 20.000	0,1	2,7
> 10.000 até 20.000	0,2	1,9
> 5.000 até 10.000	0,3	2,9
> 1.000 até 5.000	2,8	11,4
> 500 até 1.000	2,7	7,0
> 100 até 500	13,3	20,2
> 50 até 100	10,4	10,2
> 10 até 50	32,2	23,3
Até 10	38,0	20,4
Total	100,0	100,0

Fonte: Secex/MDIC. Elaboração: Funcex

antes registraram, no ano da estréia, exportações anuais por valor superior a US\$ 1 milhão. No mesmo período, cerca de 19% da base exportadora superou esse patamar de exportação anual.

A Tabela 8 discrimina o valor das exportações das empresas iniciantes, bem como da base exportadora total, segundo três características: categoria de produtos exportados (industrializados e não-industrializados), grau de intensidade tecnológica das vendas externas de produtos industrializados e mercado de destino das exportações.

A participação dos produtos industrializados no total das exportações é semelhante em ambos os grupos. De outro lado, a intensidade tecnológica dos produtos industrializados exportados tampouco revela diferenciais expressivos: de fato, entre as empresas iniciantes, a participação dos produtos de média-alta e alta intensidade tecnológica responde por cerca de 28% das exportações de produtos industriais, enquanto no universo essa participação é apenas um pouco superior (31,6%). Esse resultado merece registro,

Tabela 8
Empresas Iniciantes segundo Categoria de Produtos, Intensidade Tecnológica e Mercados de Destino da Exportação, no Ano da Estréia – Média do Período 1997/2000
 (Em % do Valor Exportado)

Discriminação	Categoria de Produtos		Intensidade Tecnológica de Produtos Industrializados				Mercados de Destino ^a					
	Industrializados	Não-Industrializados	Baixa	Média-Baixa	Média-Alta	Alta	Mercosul	Aladi	Nafta	União Européia (15)	Ásia	Resto
Iniciantes	80,7	19,3	47,0	24,8	18,8	9,4	18,7	8,4	24,7	25,6	7,1	15,5
Universo	78,0	22,0	48,8	19,6	22,6	9,0	15,7	6,4	24,3	27,9	12,3	13,4

Fonte: Secex/MDIC. Elaboração: Funcex.

^aAladi exclui o Mercosul, mas inclui o México. Nafta, portanto, exclui o México.

pois está distante de ser óbvio: consoante o indicador de intensidade tecnológica, as empresas iniciantes exportam produtos industriais qualitativamente semelhantes aos das demais exportadoras.

Por último, a distribuição das exportações segundo mercados de destino mostra maior concentração das exportações de empresas iniciantes nos mercados geográfica e culturalmente mais próximos (Aladi e Mercosul). Com efeito, pouco mais de 27% das exportações das iniciantes destinam-se a esses mercados, enquanto no universo essa participação é de 22%.¹⁵

Em síntese, as empresas iniciantes apresentam, no ano da estréia, as seguintes características: a) predomínio absoluto das MPEs; b) elevada participação de empresas não-industriais relativamente ao universo de empresas exportadoras; c) forte concentração nas faixas de exportação inferiores a US\$ 500 mil; d) exportações de produtos industrializados proporcional e qualitativamente semelhantes às do universo de empresas exportadoras; e) maior concentração das vendas externas nos mercados vizinhos.

¹⁵ A pesquisa de campo mostrou, ainda, que o número de clientes das empresas iniciantes é, em média, mais elevado nos mercados da Aladi e do Mercosul. De outro lado, esses mercados foram considerados menos exigentes que os dos Estados Unidos e da União Européia.

3.3. Continuidade e Sobrevivência de Empresas Exportadoras Iniciantes após a Estréia

A subseção precedente traçou o perfil das empresas exportadoras iniciantes, com base nos atributos que as caracterizaram no ano de sua estréia. Mas, qual foi seu desempenho nos anos seguintes?

A Tabela 9 mostra a evolução das empresas iniciantes do período 1994/2000, discriminando-as segundo sua freqüência exportadora entre o ano da estréia e o final do período considerado (2000). Assim, por exemplo, as exportadoras que fizeram sua estréia em 1994 foram classificadas em sete grupos, de acordo com sua freqüência exportadora no período de sete anos compreendido entre 1994 e 2000, enquanto as exportadoras estreantes em 1995 foram discriminadas em seis grupos, e assim sucessivamente.

A avaliação do desempenho das empresas exportadoras iniciantes será desenvolvida com base na seguinte tipologia, definida a partir dos dados apresentados na Tabela 9: a) *exportadoras desistentes*: empresas iniciantes que exportaram no ano da estréia e nunca mais o disseram; b) *exportadoras descontínuas*: empresas iniciantes que interromperam as vendas externas uma ou mais vezes entre o ano da estréia e o ano 2000; e c) *exportadoras contínuas*: empresas iniciantes que exportaram sem solução de continuidade após sua estréia na exportação.

Essa tipologia é obviamente imprópria para as exportadoras estreantes do período mais recente, pois nem a desistência nem a continuidade podem ser caracterizadas, com um mínimo de convicção, quando o prazo decorrido entre o ano da estréia e o fim do período é excessivamente curto. Em conseqüência, a Tabela 10, baseada na tipologia recém-descrita, mostra de forma compacta as informações apresentadas na Tabela 9, ainda que restritas às exportadoras estreantes do período 1994/97. Note-se que, para as empresas que fizeram sua estréia em 1997, último ano do quadriênio considerado, a desistência fica caracterizada pela ausência de qualquer exportação no triênio 1998/2000, enquanto a continuidade é resultado de quatro anos (1997/2000) de exportações ininterruptas.

Os dados da Tabela 10 comparam as exportações acumuladas (no ano da estréia) das empresas iniciantes do quadriênio 1994/97 com as exporta-

Tabela 9

Empresas Iniciantes: Evolução do Número e do Valor Exportado – 1994/2000

Ano da Estréia e Frequência Expor- tadora	1994		1995		1996		1997	
	Número	US\$ 10 ⁶	Número	US\$ 10 ⁶	Número	US\$ 10 ⁶	Número	US\$ 10 ⁶
Estreante em 1994	3.486	534	1.546	916	1.174	761	949	809
1 ano	1.462	98	-	-	-	-	-	-
2 anos	655	132	427	173	70	4	49	4
3 anos	425	70	315	121	297	60	77	4
4 anos	243	53	187	113	180	78	174	51
5 anos	182	22	130	50	126	49	141	87
6 anos	137	29	105	49	119	64	126	90
7 anos	382	130	382	410	382	506	382	573
Estreante em 1995	-	-	2.799	648	1.419	737	1.060	843
1 ano	-	-	1.059	180	-	-	-	-
2 anos	-	-	575	129	422	75	58	15
3 anos	-	-	300	52	222	57	213	40
4 anos	-	-	243	44	191	83	196	64
5 anos	-	-	197	43	159	53	168	75
6 anos	-	-	425	200	425	469	425	649
Estreante em 1996	-	-	-	-	2.770	759	1.390	1.027
1 ano	-	-	-	-	1.112	264	-	-
2 anos	-	-	-	-	525	62	390	58
3 anos	-	-	-	-	330	71	246	108
4 anos	-	-	-	-	272	68	223	95
5 anos	-	-	-	-	531	294	531	765
Estreante em 1997	-	-	-	-	-	-	3.152	546
1 ano	-	-	-	-	-	-	1.279	83
2 anos	-	-	-	-	-	-	606	94
3 anos	-	-	-	-	-	-	448	69
4 anos	-	-	-	-	-	-	819	299
Estreante em 1998	-	-	-	-	-	-	-	-
1 ano	-	-	-	-	-	-	-	-
2 anos	-	-	-	-	-	-	-	-
3 anos	-	-	-	-	-	-	-	-
Estreante em 1999	-	-	-	-	-	-	-	-
1 ano	-	-	-	-	-	-	-	-
2 anos	-	-	-	-	-	-	-	-
Estreante em 2000	-	-	-	-	-	-	-	-
1 ano	-	-	-	-	-	-	-	-

(continua)

Ano da Estréia e Freqüência Exportadora	1998		1999		2000		Participação (%)
	Número	US\$ 10 ⁶	Número	US\$ 10 ⁶	Número	US\$ 10 ⁶	
Estreante em 1994	798	934	760	887	712	1.118	100,0
1 ano	-	-	-	-	-	-	-
2 anos	27	2	41	7	41	1	0,1
3 anos	48	5	56	11	57	23	2,1
4 anos	71	8	60	8	57	13	1,1
5 anos	145	116	94	110	92	122	10,9
6 anos	125	101	127	64	83	73	6,5
7 anos	382	702	382	688	382	887	79,3
Estreante em 1995	875	822	770	817	693	1.003	100,0
1 ano	-	-	-	-	-	-	-
2 anos	28	1	28	2	39	45	4,5
3 anos	54	30	60	5	51	8	0,8
4 anos	192	42	83	86	67	137	13,7
5 anos	176	99	174	64	111	43	4,3
6 anos	425	650	425	659	425	769	76,7
Estreante em 1996	1.040	985	897	892	798	1.142	100,0
1 ano	-	-	-	-	-	-	-
2 anos	51	5	33	4	51	13	1,1
3 anos	224	47	100	15	90	18	1,6
4 anos	234	88	233	87	126	177	15,5
5 anos	531	845	531	786	531	934	81,8
Estreante em 1997	1.603	1.412	1.256	1.412	1.100	2.186	100,0
1 ano	-	-	-	-	-	-	-
2 anos	441	104	84	4	81	5	0,2
3 anos	343	150	353	63	200	37	1,7
4 anos	819	1.158	819	1.346	819	2.144	98,1
Estreante em 1998	3.026	655	1.639	1.261	1.316	1.397	100,0
1 ano	1.205	103	-	-	-	-	-
2 anos	687	94	505	84	182	12	0,9
3 anos	1.134	458	1.134	1.178	1.134	1.385	99,1
Estreante em 1999	-	-	3.700	756	2.062	1.195	100,0
1 ano	-	-	1.638	137	-	-	-
2 anos	-	-	2.062	619	2.062	1.195	100,0
Estreante em 2000	-	-	-	-	3.530	936	100,0
1 ano	-	-	-	-	3.530	936	100,0

Fonte: Secex/MDIC. Elaboração: Funcex.

ções dessas mesmas empresas em 2000. O resultado dessa comparação não deixa margem a dúvidas quanto à importância da continuidade na explicação do desempenho exportador. Com efeito, apenas 17,7% das empresas “nascidas” no quadriênio 1994/97 exportaram sem interrupção a partir de sua estréia, mas responderam por cerca de 87% do valor exportado em 2000, enquanto os 13% restantes foram exportados por empresas descontínuas.¹⁶

A Tabela 10 destaca mais um aspecto que merece registro: a exportação média das empresas contínuas é, no ano da estréia, mais de três vezes superior à exportação média das empresas desistentes e mais que o dobro das descontínuas. Em 2000, o diferencial entre a exportação média das empresas contínuas e descontínuas eleva-se ainda mais. Note-se, por último, que o valor exportado total das empresas descontínuas é, em 2000, inferior ao registrado na estréia. O diferencial entre a exportação média, no ano da estréia, das empresas que serão consideradas contínuas anos depois e as demais leva a inferir que há um valor “crítico” de exportação anual que uma

Tabela 10
Desempenho de Empresas Iniciantes do Período 1994/97 Discriminadas por Frequência Exportadora

Frequência Exportadora de Iniciantes	Estreantes do Período 1994/97									
	Ano da Estréia (Acumulado 1994/97)					Ano 2000				
	Empresas		Valor Exportado		Média por Empresa (US\$ 10 ³)	Empresas		Valor Exportado		Média por Empresa (US\$ 10 ³)
	Número	%	US\$ 10 ⁶	%		Número	%	US\$ 10 ⁶	%	
Desistentes ^a	4.912	40,2	625	25,1	127	-	-	-	-	-
Descontínua ^b	5.138	42,1	939	37,8	183	1.146	34,7	715	13,1	624
Contínua ^c	2.157	17,7	923	37,1	428	2.157	65,3	4.734	86,9	2.195
Total	12.207	100,0	2.487	100,0	204	3.303	100,0	5.449	100,0	1.650

Fonte: Tabela 9.

^aNão mais exportaram após a estréia.

^bExportaram com uma ou mais interrupções após a estréia.

^cExportaram de forma ininterrupta após a estréia.

¹⁶ Note-se, ainda, que as exportadoras sobreviventes em 2000 (3.303 empresas), somadas às que desistiram logo após a estréia (4.912 empresas), não exaurem o total de estreantes do quadriênio 1994/97 (12.207 empresas). A diferença (3.992 empresas) é explicada por exportadoras descontínuas que não exportaram em 2000.

empresa iniciante precisa alcançar, no ano de sua estréia ou logo depois, abaixo do qual suas chances de permanência na exportação reduzem-se sobremaneira.

A Tabela 11, baseada também nas informações apresentadas na Tabela 9, mostra as taxas de sobrevivência das exportadoras iniciantes do período 1994/2000.¹⁷ Note-se que a taxa de mortalidade (1 – taxa de sobrevivência) no ano seguinte ao da estréia é da ordem de 50%, com alguma tendência de moderação (aumento da sobrevivência) nos anos mais recentes. Destaque-se, ainda, que apenas 1/4 das empresas sobrevivem após o quinto ano de vida e, conforme salientado acima, mais de 3/4 das sobreviventes são empresas contínuas. A elevada taxa de mortalidade entre as iniciantes afigura-se, portanto, como um dos principais obstáculos à expansão mais acelerada da base exportadora.¹⁸

Cabem, ainda, duas indagações: a) as empresas iniciantes que desistem da exportação fecham seus estabelecimentos ou permanecem na base produtiva atendendo exclusivamente ao mercado interno?; e b) as empresas iniciantes detêm experiência prévia no mercado doméstico ou são constituídas com o objetivo específico de atender ao mercado externo?

De acordo com a Rais, mais de 2/3 das empresas exportadoras desistentes continuam de fato operando no mercado doméstico após ter renunciado ao mercado externo (Tabela 12, Painel A), sugerindo a possibilidade de se desenvolver algum tipo de ação tendente a recapturar essas exportadoras fracassadas. De outro lado, são poucas as empresas exportadoras iniciantes que carecem de experiência prévia no mercado doméstico. Ou seja, são poucas as empresas que “nascem” exportadoras (Tabela 12, Painel B).

17 A taxa de sobrevivência num ano qualquer ($t + n$) exprime, em termos percentuais, a relação entre as exportadoras efetivas em $t + n$, nascidas em t_0 , e o total das exportadoras nascidas em t_0 .

18 Najberg, Puga e Ikeda (2001) examinaram a criação e o fechamento de firmas no Brasil com base nas informações da Rais, encontrando, conforme esperado, taxas de mortalidade muito inferiores às apuradas por nós na exportação. Para o agregado das micro, pequenas e médias empresas, porte representativo de 98% das empresas exportadoras iniciantes, as taxas de mortalidade acumulada nos primeiros anos de vida foram as seguintes: 16% no primeiro ano, 38% no segundo e 48% no terceiro. Na exportação, essa última taxa já é observada logo no primeiro ano.

Tabela 11

Empresas Iniciantes: Taxa de Sobrevivência após a Estréia – 1994/99

Ano da Estréia	Número de Estreantes	Taxa de Sobrevivência após a Estréia (%)					
		1º Ano	2º Ano	3º Ano	4º Ano	5º Ano	6º Ano
1994	3.486	44,3	33,7	27,2	22,9	21,8	20,4
1995	2.799	50,7	37,9	31,3	27,5	24,8	
1996	2.770	50,2	37,5	32,4	28,8		
1997	3.152	50,9	39,8	34,9			
1998	3.026	54,2	43,5				
1999	3.700	55,7					

Fonte: Tabela 9.

Tabela 12

Empresas Iniciantes: Sobrevivência, no Mercado Interno, de Exportadoras Desistentes e Experiência Doméstica Prévia de Exportadoras Iniciantes – 1994/2000

Ano da Estréia	Painel A: Desistentes			Painel B: Iniciantes		
	Total (a)	Com Registro na Rais após Desistir da Exportação (b)	b/a (%)	Total (c)	Com Registro na Rais antes de Ingressar na Exportação (d)	d/c (%)
1994	1.462	996	68,1			
1995	1.059	728	68,7			
1996	1.112	787	70,8			
1997	1.279	943	73,7			
1998				3.026	2.013	66,5
1999				3.700	3.116	84,2
2000				3.530	3.390	96,0

Fontes: Secex/MDIC e Rais/MTE. Elaboração: Funcex.

3.4. Empresas Exportadoras Iniciais: Contínuas versus Desistentes

A subseção precedente discriminou as empresas iniciantes em exportadoras contínuas, descontínuas e desistentes e mostrou que as primeiras apresentam um desempenho muito superior ao das outras logo no ano da estréia. Essa constatação merece um exame mais detalhado, pois sugere a possibilidade de se detectar, entre as empresas iniciantes, atributos ou características que possibilitem um diagnóstico precoce de fragilidades que possam levar à desistência. Com essa finalidade é apresentada uma comparação (Tabelas 13, 14 e 15) entre as empresas (futuramente) desistentes e contínuas no ano da estréia.

Os principais resultados destacados por essa comparação são os seguintes: a) a participação das microempresas é significativamente mais elevada entre as empresas desistentes (74%) se comparada às contínuas (46%) (Tabela 13); b) é nesse estrato que se concentram 60% das exportações das empresas desistentes, enquanto as microempresas contínuas respondem por pouco mais de 20% das vendas externas do grupo (Tabela 13); c) mais da metade (57%) das exportadoras desistentes é constituída por empresas não-industriais, enquanto apenas 1/3 das empresas iniciantes contínuas é classificada nessa categoria (Tabela 13); d) os diferenciais são ainda mais expressivos quando se comparam os valores exportados por ambos os grupos (Tabela 14): mais de

Tabela 13
Empresas Iniciais (Contínuas versus Desistentes): Tipo de Atividade e Tamanho no Ano da Estréia – Acumulado 1994/97
(Em %)

Discriminação	Tipo de Atividade				Tamanho da Empresa							
	Número de Empresas		Valor Exportado		Número de Empresas				Valor Exportado			
	Industrial	Não-Industrial	Industrial	Não-Industrial	Micro	Pequena	Média	Grande	Micro	Pequena	Média	Grande
Desistentes	42,9	57,1	40,4	59,6	74,2	17,8	6,2	1,8	59,8	12,8	12,2	15,2
Contínuas	67,8	32,2	74,3	25,6	45,7	33,0	17,2	4,1	20,5	22,5	39,4	17,6

Fontes: Secex/MDIC e Rais/MTE. Elaboração: Funcex.

Obs.: As empresas de tamanho não identificado foram classificadas como microempresas.

Tabela 14
Empresas Iniciais (Contínuas versus Desistentes): Faixa de Exportação no Ano da Estréia – Acumulado 1994/97

Faixa de Exportação no Ano da Estréia (US\$ Mil)	Desistentes		Contínuas	
	Número de Empresas	%	Número de Empresas	%
> 20.000	5	0,1	5	0,2
> 10.000 até 20.000	3	0,1	13	0,6
> 5.000 até 10.000	10	0,2	14	0,6
> 1.000 até 5.000	66	1,3	126	5,8
> 500 até 1.000	59	1,2	135	6,3
> 100 até 500	342	7,0	493	22,9
> 50 até 100	346	7,0	283	13,1
> 10 até 50	1.477	30,1	666	30,9
Até 10	2.604	53,0	422	19,6
Total	4.912	100,0	2.157	100,0

Fonte: Secex/MDIC. Elaboração: Funcex.

83% das empresas desistentes exportam menos do que US\$ 50 mil/ano, proporção que cai para 50% no caso das exportadoras contínuas, sempre considerado o ano da estréia (Tabela 14); e) surpreendentemente, a participação dos produtos industrializados de média-alta e alta tecnologia é mais elevada nas exportações das empresas desistentes comparativamente às contínuas (Tabela 15); e f) a participação do Mercosul e da União Européia é mais elevada nas vendas externas das empresas iniciantes contínuas, enquanto as desistentes concentram suas vendas no resto do mundo e na Ásia (Tabela 15).

Em síntese, há uma diferença de porte e de volume exportado, no ano da estréia, que parece condicionar o desempenho posterior das empresas iniciantes. Note-se, nesse sentido, que mais da metade das exportadoras desistentes concretiza vendas inferiores a US\$ 10 mil/ano, enquanto entre as iniciantes contínuas essa proporção é inferior a 20% (Tabela 14). De outro lado, a participação das empresas industriais é muito mais reduzida nas desistentes (40%) do que nas contínuas (75%) (Tabela 13).

A conjugação dessas características constitui, certamente, um fator importante a explicar a desistência: de fato, Najberg, Puga e Oliveira (2000) encontraram que a taxa de mortalidade é mais elevada nos estabelecimentos de pequeno porte, com destaque para as microempresas até quatro empre-

Tabela 15

Empresas Iniciantes (Contínuas versus Desistentes): Categoria de Produtos, Intensidade Tecnológica e Mercados de Destino da Exportação, no Ano da Estréia – Acumulado 1994/97
(Em % do Valor Exportado)

Discriminação	Categoria de Produtos		Intensidade Tecnológica de Produtos Industrializados				Mercados de Destino ^a					
	Industrializados	Não-Industrializados	Baixa	Média-Baixa	Média-Alta	Alta	Mercosul	Aladi	Nafta	União Européia (15)	Ásia	Resto
Desistentes	81,0	19,0	45,9	31,3	14,0	8,8	17,4	6,4	13,3	19,2	18,6	25,1
Contínuas	72,0	28,0	63,8	15,5	15,0	5,7	22,2	8,2	14,9	26,7	12,8	15,2

Fonte: Secex/MDIC. Elaboração: Funcex.

^aAladi exclui o Mercosul, mas inclui o México. Nafta, portanto, exclui o México.

gados, bem como nos estabelecimentos não-industriais (agropecuários, comerciais, de construção civil e de serviços). Note-se, contudo, que 46% das contínuas são microempresas e que a participação das não-industriais entre as contínuas também não é desprezível (32%). Há, sem sombra de dúvida, outras características (intrínsecas) das empresas (gerenciamento, decisão prematura de voltar-se para o mercado externo etc.) que devem explicar o fenômeno da desistência precoce entre as exportadoras iniciantes.

3.5. Conclusões Preliminares

As empresas exportadoras iniciantes precisam superar obstáculos importantes para se consolidar no mercado externo. Suas respostas a algumas das perguntas incluídas na pesquisa de campo fornecem um adequado roteiro das dificuldades que elas enfrentam. Quando indagadas sobre os principais requisitos para poder exportar, as respostas apontam, em primeiro lugar, a busca de parceiros para comercializar e distribuir os produtos e, em segundo, a adoção de normas de qualidade específicas. Quando solicitadas a destacar as principais dificuldades associadas à atividade exportadora, os procedimentos burocráticos e administrativos ocupam o primeiro lugar, ficando a obtenção de informações sobre regras que afetam o acesso aos mercados externos em segundo. À pergunta sobre as principais barreiras à entrada na exportação, elas respondem: a) acumular informação sobre

mercados, clientes e concorrentes; e b) falta de recursos gerenciais e/ou organizacionais para lidar com as exportações. Finalmente, o principal risco associado à exportação é o elevado grau de competição, muito superior à eventual inadimplência dos clientes.

As exportadoras iniciantes são alvo de programas de assistência governamental em quase todos os países desenvolvidos. O amplo predomínio das pequenas e médias empresas e as barreiras à entrada na atividade exportadora são as justificativas mais freqüentes para o desenvolvimento dessas ações. No Brasil, a elevada taxa de desistência entre as exportadoras iniciantes parece-nos uma justificativa mais do que adequada. Muitos dos fatores que levam à desistência podem ser contornados. Essa é, por exemplo, a opinião de Seringhaus e Rosson (1990, p. 172-173), que destacam os principais determinantes do fracasso entre as exportadoras iniciantes:

“First, it is clear that some companies begin exporting before they should, and not suprisingly fail. In some cases this export involvement is in response to an external stimulus (an order or a government programme), whereas in others a (new) manager may advocate exporting. Obviously companies should not start exporting unless they can sustain such operations and so have a reasonable chance of success. Government export promotion programmes often recognize this fact now and use ‘export readiness’ as one criterion for assistance. (What ‘export readiness’ is, of course, remains open to many interpretations.) Second, the initial exporting phase is one of great fragility, since it is a completely new experience for the company and one that can easily go wrong, either because of uncontrollable external events or decisions made by the management. This shows that companies just beginning exporting have very special needs and thus merit extra attention. Third, despite being labelled ‘failed exporters’ some companies in this category may be good targets for renewed foreign market involvement. Although they have prior export experience, their negative attitudes must be overcome before a new assault can be expected. As the US researchers note, a call to export because it is in the ‘national interest’ is unlikely to have much effect on individual business decisions. Rather, the prospect of greater profits is likely to change attitudes, and so it is initiatives that convince companies that their export costs can be reduced and or revenues increased that will likely tempt these companies to be drawn into exporting once again. This should be seen as the goal for government export assistance” (grifos nossos).

Destaque-se, por último, que o investimento destinado a transformar exportadoras desistentes ou esporádicas em exportadoras contínuas afigura-se rentável: a taxa de crescimento médio anual das vendas externas das empresas iniciantes contínuas nascidas em 1994, 1995 e 1996, medida entre o quarto ano de vida e 2000, alcançou 15,6%, 8,8% e 18,8%, respectivamente (ver

Tabela 9). Há, portanto, um prêmio elevado para as ações de assistência e promoção em benefício das exportadoras iniciantes, caso se mostrem eficazes.

4. Empresas Exportadoras Industriais Contínuas

4.1. Considerações Iniciais

A seção anterior destacou a importância da continuidade (frequência exportadora) para o desempenho das exportadoras iniciantes. Nesta seção, pretende-se avaliar outros atributos, além da continuidade, capazes de contribuir para o sucesso na exportação. Com essa finalidade é analisado o desempenho das empresas exportadoras industriais contínuas, discriminadas com base no seu dinamismo exportador. Entende-se esse conjunto como sendo formado pelas empresas que exportaram ininterruptamente durante o período 1996/2000, excluídas aquelas cujas vendas ao exterior não superaram o valor de US\$ 10 mil em nenhum desses cinco anos. Essas empresas respondem por ampla parcela das exportações totais. Em 2000, as exportadoras industriais contínuas efetuaram vendas por valor ligeiramente superior a US\$ 40 bilhões, respondendo por 72,7% das exportações brasileiras totais. Adicionalmente, no período 1996/2000, o mesmo conjunto de empresas registrou um crescimento de 4,7% ao ano, bastante superior ao incremento médio observado pelas exportações totais (3,6%). Excluídas as exportadoras industriais contínuas desse último cálculo, o crescimento das exportações brasileiras foi de apenas 1,2% ao ano.

As empresas exportadoras industriais contínuas foram divididas em três grupos: dinâmicas, intermediárias e declinantes, de acordo com seu desempenho no período 1996/2000. Entende-se por empresas *dinâmicas* aquelas cujo crescimento médio anual no período de referência foi superior a 8%; as que tiveram um crescimento de suas vendas externas entre 0% e 8% ao ano foram definidas como *intermediárias*; por último, foram consideradas *declinantes* aquelas que apresentaram queda nas suas exportações no período de referência.

A Tabela 16 mostra o resultado dessa classificação. O aspecto, sem dúvida, mais surpreendente da discriminação baseada no dinamismo exportador

Tabela 16
Empresas Exportadoras Industriais Contínuas, segundo o Dinamismo das Vendas Externas

Discriminação		Empresas		Valor Exportado (US\$ 10 ⁶)				Crescimento (1996/2000)
Tipologia	Crescimento (1996/2000)	Número	%	1996	%	2000	%	(% a.a.)
Dinâmicas	(> 8% a.a.)	1.781	39,3	7.798	23,4	20.237	50,5	26,9
Intermediárias	(> 0% até 8% a.a.)	537	11,8	7.498	22,5	8.736	21,8	3,9
Declinantes	(= < 0% a.a.)	2.221	48,9	18.082	54,1	11.061	27,6	(11,6)
Total		4.540	100,0	33.378	100,0	40.034	100,0	4,7
Memo: Participação (%) sobre Exportação Brasileira Total				70,0		72,7		

observado no período 1996/2000 é a elevada magnitude absoluta das taxas de crescimento das empresas dinâmicas e declinantes. Os dados da tabela retratam, de fato, dois casos polares: um conjunto, constituído por cerca de 1.800 empresas, que evidenciou um crescimento quase vertiginoso (26,9% ao ano) e outro, constituído por pouco mais de 2.200 empresas, que registrou uma queda muito pronunciada de suas vendas externas (-11,6% ao ano).

Qual a explicação para um comportamento tão diferenciado entre as empresas exportadoras industriais contínuas? É possível identificar atributos das empresas capazes de explicar esses diferenciais? O exame dessas questões é desenvolvido logo a seguir.

4.2. Empresas Exportadoras Industriais Contínuas: Dinâmicas *versus* Declinantes

Com o intuito de dar a resposta às questões acima levantadas, examinaram-se diversos atributos das empresas exportadoras industriais contínuas: a) tamanho ou porte; b) mercados de destino das exportações; c) setor de atividade industrial; d) intensidade tecnológica dos produtos manufaturados exportados; e) diversificação das exportações, medida pela quantidade

de produtos exportados; *f*) adaptação das exportações à demanda mundial, avaliada com base no dinamismo dos produtos exportados no comércio mundial; *g*) ano de início da exportação; *h*) origem do capital; e *i*) número de filiais no Brasil.

No caso das variáveis *a* a *f*, a análise foi baseada em informações constantes na base de dados da Funcex. Já os atributos *g* a *i* foram examinados à luz dos resultados colhidos na pesquisa de campo.¹⁹ De modo geral, a análise concentrou-se no exame dos casos polares: exportadoras dinâmicas e exportadoras declinantes.

- *Tamanho*:²⁰ O porte da empresa não explica os diferenciais de desempenho entre exportadoras dinâmicas e declinantes. De fato: *a*) a distribuição das empresas exportadoras segundo o porte é razoavelmente semelhante entre ambos os grupos; e *b*) não há correlação entre tamanho da empresa e desempenho exportador. Note-se inclusive que, entre as exportadoras dinâmicas, as micro, pequenas e médias empresas registram crescimento superior ao das grandes, enquanto entre as exportadoras declinantes o quadro é exatamente o inverso (ver Anexo, Tabela A.2).
- *Mercado de destino*:²¹ Os resultados da comparação revelaram, também nesse caso, baixo poder explicativo. A discriminação do número das empresas com base na especialização geográfica das vendas externas mos-

19 Das 460 empresas entrevistadas, 294 foram classificadas como sendo exportadoras industriais contínuas. Sua distribuição, baseada no dinamismo exportador, foi a seguinte: 143 dinâmicas, 52 intermediárias e 99 declinantes.

20 1996 foi definido como sendo o ano-base para a definição do porte da empresa. A escolha objetivou acompanhar ao longo do tempo a *performance* das empresas, evitando sua reclassificação. Análises *cross-sections* que comparam, por exemplo, o valor das exportações das empresas em determinado período, considerando o seu porte em cada um dos anos analisados, costumam subestimar o desempenho das de menor tamanho. Najberg, Puga e Oliveira (2000) discutem as diferentes definições de porte das empresas (segundo o ano-base, a média do período sob análise e o porte mais recente), recomendando a escolha do ano-base como critério mais adequado.

21 A classificação de empresas com base no mercado de destino das vendas externas considerou como sendo exportadoras para um determinado bloco as que destinaram mais de 50% de suas exportações para esse mesmo bloco. Todavia, foi definido um bloco de destino que reúne as empresas com vendas geograficamente diversificadas, ou seja, aquelas em que nenhum dos mercados consumidores analisados responde por mais da metade das vendas externas.

tra uma distribuição muito parecida entre exportadoras dinâmicas e declinantes. De outro lado, o desempenho exportador (evolução dos valores exportados) mostra-se bastante diferenciado: entre as exportadoras dinâmicas, o Mercosul e a União Européia apresentam os melhores desempenhos, enquanto entre as exportadoras declinantes os mercados diversificados e a Ásia mostraram-se os mais favoráveis. Não há, portanto, uma especialização geográfica capaz de explicar os diferenciais de crescimento entre as empresas (ver Anexo, Tabela A.2).

- *Setor da indústria:* Também nesse caso não há um padrão de especialização capaz de apontar setores industriais “bem-sucedidos”. As empresas dinâmicas apresentaram desempenho acima da média do grupo em sete segmentos industriais, nessa ordem: outros equipamentos de transporte; materiais eletrônicos e de comunicações; fumo; alimentos e bebidas; edição e impressão; máquinas, aparelhos e materiais elétricos; e química. De outro lado, entre as empresas declinantes, os melhores desempenhos foram observados em extrativa mineral, veículos automotores, móveis e indústrias diversas, metalurgia básica, minerais não-metálicos, química e borracha e plásticos (ver Anexo, Tabela A.2).
- *Intensidade tecnológica:* A discriminação das exportações industriais com base no conteúdo tecnológico dos bens comercializados mostra, conforme esperado, que a participação dos produtos de média-alta e alta intensidade tecnológica é, no início do período de referência, razoavelmente mais elevada nas exportadoras dinâmicas (30%) do que nas declinantes (21%). No final do período, esse diferencial eleva-se mais ainda: de fato, a participação dos produtos de média-alta e alta intensidade tecnológica alcança 39% entre as dinâmicas e reduz-se para 18% entre as exportadoras declinantes (Tabela 17).
- *Diversificação das exportações:* As empresas exportadoras industriais contínuas foram discriminadas em cinco faixas de acordo com o número de produtos exportados, no início e no final do período de referência (1996/2000). A comparação entre ambos os grupos destaca a evolução favorável das empresas dinâmicas: em 1996, pouco mais de 27% delas exportava cinco ou mais produtos, ao passo que em 2000, no entanto, essa participação aumenta para cerca de 45%. Fenômeno inverso ocorre com as exportadoras declinantes: em 1996, 37% delas exportava cinco

Tabela 17

Exportadoras Industriais Contínuas: Dinâmicas versus Declinantes segundo Categoria de Intensidade Tecnológica
(Em %)

Categoria de Intensidade Tecnológica	Exportação – 1996		Exportação – 2000	
	Dinâmicas	Declinantes	Dinâmicas	Declinantes
Baixa	31,6	49,2	27,0	41,2
Média-Baixa	23,7	15,6	18,5	16,5
Média-Alta	23,5	17,1	20,7	16,4
Alta	6,6	3,7	18,6	1,5
Não Industrializados ^a	14,6	14,2	15,2	24,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Secex/MDIC. Elaboração: Funcex.

^aProdutos não industrializados exportados pelas empresas industriais

ou mais produtos, ao passo que em 2000, porém, essa participação reduz-se para 33%. A diversificação da linha de produtos parece explicar, ao menos parcialmente, o melhor desempenho das empresas dinâmicas (Tabela 18).

- *Adaptação à demanda mundial:* A Tabela 19 discrimina as vendas externas de ambos os grupos com base no crescimento observado pelos produtos exportados nos fluxos do comércio mundial. Note-se o melhor posicionamento das empresas dinâmicas já no início do período de referência. De fato, em 1996 pouco mais de 20% das exportações das empresas dinâmicas eram constituídas por produtos cujas importações mundiais cresciam a taxas altas ou muito altas, enquanto entre as declinantes essa participação era inferior a 14%. Ao final do período, a adequação das vendas externas das empresas dinâmicas à evolução do comércio mundial era ainda mais acentuada, pois mais de 32% das exportações delas correspondiam a produtos de alto ou muito alto crescimento no comércio internacional, enquanto para as empresas declinantes essa elevação foi pouco significativa (17%).
- *Ano de início da exportação, origem do capital e número de filiais no Brasil:* A distribuição desses três atributos entre as exportadoras dinâmicas e declinantes mostrou-se bastante diferenciada: a) mais de 47% das em-

Tabela 18
Exportadoras Industriais Contínuas: Dinâmicas versus Declinantes segundo Número de Produtos Exportados
 (Em %)

Número de Produtos (SH-6)	Número de Empresas			
	1996		2000	
	Dinâmicas	Declinantes	Dinâmicas	Declinantes
1	32,1	22,8	17,8	28,4
2 a 4	40,6	40,0	37,5	38,8
5 a 10	16,6	21,2	24,3	19,1
11 a 20	6,4	8,9	11,5	7,5
> 20	4,3	7,1	8,9	6,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Secex/MDIC. Elaboração: Funcex.

Tabela 19
Exportadoras Industriais Contínuas: Dinâmicas versus Declinantes segundo Faixa de Crescimento dos Produtos Exportados
 (Em %)

Faixas de Crescimento dos Produtos (SH-6) no Comércio Mundial ^a		Exportação – 1996		Exportação – 2000	
		Dinâmicas	Declinantes	Dinâmicas	Declinantes
Muito Baixo	< 0,0% a.a.	15,1	20,3	12,7	14,7
Baixo	=> 0,0% até 5,0% a.a.	26,4	29,2	19,4	36,5
Médio	=> 5,0% até 10,0% a.a.	35,2	36,8	33,3	31,6
Alto	=> 10,0% até 15,0% a.a.	13,1	9,3	12,6	11,0
Muito Alto	=> 15,0% a.a.	7,1	4,3	19,5	6,1
Não Classificados		3,1	0,1	2,5	0,1
Total		100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Secex/MDIC. Elaboração: Funcex.

^aCrescimento médio geométrico das importações mundiais entre os triênios 1993/95 e 1997/99.

presas dinâmicas fizeram sua estréia na exportação na década de 90, percentual que cai para pouco mais de 28% no caso das empresas declinantes; b) o controle acionário por parte do capital estrangeiro é mais freqüente nas empresas dinâmicas comparativamente às declinantes; e c) a rede de filiais no país é mais extensa entre as empresas dinâmicas. Esses diferenciais foram registrados pela pesquisa de campo realizada em fins de 2001 (Tabela 20).

Tabela 20
Exportadoras Industriais Contínuas: Dinâmicas versus Declinantes segundo Ano de Início da Exportação, Origem do Capital e Número de Filiais no Brasil
 (Em %)

Atributo	Pesquisa de Campo – 2001	
	Dinâmicas	Declinantes
Ano de Início da Exportação		
1995/2001	25,9	14,1
1990/94	21,7	14,1
1980/89	27,3	36,4
Antes de 1980	25,1	34,4
Origem do Capital		
> 50% Nacional	69,2	73,7
> 50% Estrangeiro	30,1	25,3
Número de Filiais no Brasil		
1	42,0	55,6
2 a 5	43,4	37,3
Mais de 5	14,6	7,1

Fonte: Dados da pesquisa de campo.

4.3. Conclusões Preliminares

A análise precedente não leva a conclusões definitivas. Há, contudo, alguns aspectos que merecem ser destacados:

- o porte das empresas, o setor da indústria e a especialização geográfica das vendas ao mercado externo não detêm, aparentemente, grande poder explicativo na discriminação entre exportadoras dinâmicas e declinantes;²²
- de outro lado, as vendas externas das exportadoras industriais dinâmicas mostram: a) maior participação de produtos de média-alta e alta tecnologia; b) maior adaptação ao dinamismo da demanda mundial; e c) maior diversificação da linha de produtos, na comparação com as exportadoras declinantes; e
- a pesquisa de campo, por sua vez, trouxe à luz algumas diferenças que também parecem relevantes; na comparação com as exportadoras declinantes: a) a participação das empresas que iniciaram sua trajetória de internacionalização no período mais recente – a década de 90 – é significativamente superior entre as exportadoras industriais dinâmicas; b) a rede de filiais no país é mais extensa; e c) a presença do capital estrangeiro é ligeiramente mais intensa.²³

Em síntese, a diversificação da linha de produtos, o *up-grade* tecnológico e a adaptação da oferta exportadora ao dinamismo do comércio mundial, além de outros fatores capazes de contribuir para a qualidade da gestão empresarial, parecem explicar o sucesso das empresas exportadoras industriais dinâmicas. Em consequência, esses atributos devem merecer consideração especial no desenho de programas de apoio e assistência à exportação.

22 Esses resultados foram confirmados pela pesquisa de campo.

23 A pesquisa de campo destacou outras diferenças, que cabe registrar. A análise da existência de investimentos no exterior, destinados a apoiar as vendas externas, revela que esse expediente foi mais utilizado pelas empresas dinâmicas (19%) do que pelas declinantes (14%). Quanto às intenções futuras, pouco mais de 29% das empresas dinâmicas pretendem realizar novos investimentos no exterior, contra 22% no caso das declinantes. As primeiras estão comparativamente mais dispostas a investir na criação de canais de distribuição, enquanto as intenções de investimento das declinantes estão mais concentradas no estabelecimento de uma representação comercial. Finalmente, a pesquisa mostra a importância da manutenção de estrutura de assistência pós-venda no exterior. De fato, 74% das empresas dinâmicas prestaram esse serviço a seus clientes estrangeiros, contra 69% no caso das declinantes.

5. Programas de Promoção de Exportação

5.1. Princípios e Recomendações Gerais

- **O sucesso de um programa de exportação mede-se menos pelo seu impacto direto e mais pela sua capacidade de disseminação**

A primeira e principal lição a ser tirada da experiência internacional é que inexistem programas “fadados” ao sucesso. Mais enfaticamente, em matéria de promoção de exportações o sucesso é um evento raro. Mesmo na avaliação de seus formuladores, poucos são os programas que atingem as metas propostas. A rigor, são consideradas bem-sucedidas aquelas iniciativas que atingem sucesso na margem, ou seja, programas de promoção que, a cada ano, contribuem para que um número relativamente pequeno de empresas transitem com êxito o caminho que as leva a iniciar, ampliar ou consolidar sua atuação no mercado internacional. Contudo, essa contribuição, ainda que marginal, faz diferença, pois, conforme também evidenciado pela experiência internacional, o “efeito demonstração” funciona com bastante intensidade. O exemplo de um número pequeno de exportadoras bem-sucedidas tende a se disseminar, pois os serviços de apoio à exportação passam a ser crescentemente valorizados, seja pelos concorrentes, seja pelas empresas localizadas no mesmo entorno geográfico. Por último, é sempre bom lembrar que programas de promoção de exportações são desenhados levando em consideração aspectos específicos da cultura empresarial e organizacional de um país ou região. Essa é uma razão de peso a recomendar cautela no transplante de experiências bem-sucedidas de outros países ao contexto local.²⁴

24 A cultura empresarial brasileira tem-se mostrado, por exemplo, pouco permeável a experiências associativistas ou de consorciação, principalmente no âmbito industrial. De outro lado, o Brasil conta com redes institucionais públicas e privadas (Banco do Brasil, Sebrae, federações de indústrias, centros internacionais de negócios etc.) com experiência em serviços de apoio à exportação, características que não deveriam ser desconsideradas no desenho de programas de promoção de exportação adaptados à realidade do país.

- **Os programas de promoção de exportação precisam ser focados, ofertar serviços *customizados*, operar em escala reduzida e financiar parcialmente suas despesas com base em taxas cobradas dos próprios usuários**

O publico-alvo dos programas de apoio à exportação são as pequenas e médias empresas. A tarefa de identificar, atrair, mobilizar e prestar serviços de assistência a empresas desse porte é sempre muito árdua. Conseqüentemente, programas de âmbito nacional, administrados de forma centralizada e concebidos para operar em larga escala, mostram-se totalmente ineficazes. Para obter sucesso, as iniciativas precisam ter um foco regional ou setorial ou, eventualmente, ambos. De outro lado, as necessidades e demandas das pequenas e médias empresas são sempre extremamente variadas, o que acaba exigindo formas de assistência bastante específicas. Os programas de apoio à exportação que conseguem obter maior grau de sucesso são, portanto, aqueles que brindam serviços *customizados*, e esse tipo de assistência é, de modo geral, bastante oneroso. Duas conseqüências decorrem desse fato: a) a escala dos programas de promoção comercial é, necessariamente, limitada, pois os recursos fiscais serão sempre insuficientes para cobrir as necessidades de iniciativas excessivamente ambiciosas; e b) os beneficiários desses programas precisam partilhar de seus custos, pois a experiência internacional mostra que, cada vez mais, os serviços de apoio à exportação são prestados obedecendo à modalidade de *cost-sharing*.

- **A segmentação e a definição do público-alvo dos programas de apoio são cruciais**

Ao longo do trabalho privilegiou-se uma classificação das empresas exportadoras com base na freqüência exportadora. Não é essa uma prática habitual no Brasil, onde o enfoque setorial ou a ótica que leva em consideração a composição das cadeias produtivas são absolutamente dominantes. A experiência internacional mostra, contudo, que a discriminação baseada no estágio exportador, no grau de internacionalização e/ou na freqüência exportadora das empresas é que prevalece. A razão é bastante simples: admite-se que as barreiras e os obstáculos enfrentados pelas empresas exportadoras é diferente, segundo elas sejam iniciantes, estejam em fase de expansão ou diversificação de seus mercados ou já se tenham consolidado. O es-

tudo desenvolvido pelo ITC (2000) mostra, por exemplo, que é esse o tipo de segmentação prevalecente tanto na Nova Zelândia como no Chile.

A Nova Zelândia diferencia seu público-alvo com base na seguinte discriminação: a) *new-to-export companies*, englobando as empresas não-exportadoras, mas potencialmente capazes de atender ao mercado externo; b) *new-in-market companies*, reunindo as empresas exportadoras com experiência, mas que estão tentando abrir um novo mercado; e c) *further-in-market companies*, envolvendo as empresas com boas perspectivas de internacionalização, mas que dependem de associação com empresas estrangeiras (formação de *joint-ventures*, licenciamentos etc.). A agência de promoção chilena, a Pro-Chile, subdivide seu público-alvo em três grupos: a) exportadoras iniciantes; b) exportadoras que enfrentam problemas de competitividade; e c) empresas em estágio avançado de internacionalização, mas que requerem apoio para promover investimentos no mercado local ou no exterior e desenvolver alianças estratégicas.

Um estudo destinado a examinar as necessidades das pequenas e médias empresas exportadoras norte-americanas, mencionado por Seringhaus e Rosson (1990), discriminou-as em seis grupos, a partir de seu estágio de envolvimento na exportação, com base em graus atribuídos às seguintes variáveis: a) coeficiente de exportação; b) volume de exportação; c) antigüidade na exportação; d) número de empregados alocados à atividade exportadora; e) mercados de destino das vendas externas; e f) número de clientes e número de transações com o exterior. O estudo concluiu que a assistência às empresas pode ser dada em função de seu estágio exportador, consoante o esquema apresentado no Quadro 1, a seguir. No mesmo texto, propõe-se um esquema para definir os alvos de uma política de promoção governamental das exportações (ver Quadro 2).

Definido o critério global, resta ainda a seleção “fina” das empresas que serão alvo dos programas de apoio. O estudo do ITC (2000) apresenta um esquema que se mostra útil para caracterizar os problemas envolvidos nessa seleção (ver Quadro 3).

Aparentemente o ideal seria concentrar as iniciativas de assistência em empresas que demandam pouco apoio, mas têm grande potencial (empresas X). Contudo, numa visão de longo prazo, vale a pena considerar o público-alvo constituído pelas empresas Y. Se esse conjunto for excessivamente numeroso para a dotação orçamentária existente, a recomendação do ITC

Quadro 1

Estágio Exportador	Programa de Apoio
<ul style="list-style-type: none"> Firma totalmente desinteressada na exportação Firma parcialmente interessada na exportação 	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar a percepção dos benefícios do mercado externo Aumentar a percepção dos benefícios da exportação e oferecer informação sobre procedimentos para exportar
<ul style="list-style-type: none"> Firma em fase de exportação exploratória 	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir para tornar mais lucrativa a exportação e fornecer informação genérica e assistência prática
<ul style="list-style-type: none"> Exportador experimental 	<ul style="list-style-type: none"> Estimular a ativa exploração do mercado externo, fornecer assistência global e ajudar na adaptação do produto
<ul style="list-style-type: none"> Exportador experiente de pequeno porte 	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir para tornar mais lucrativa a exportação, fornecer assistência global e ajudar no financiamento
<ul style="list-style-type: none"> Exportador experiente de grande porte 	<ul style="list-style-type: none"> Facilitar o serviço de atendimento ao cliente e fornecer assistência global

Fonte: Extraído de Seringhaus e Rosson (1990).

Quadro 2

		Time/Experience →			
Company target (export stage)	Non exporter →	Failed exporter →	First time exporter →	Expanding exporter →	Continuing exporter
Company need	Awareness of opportunities	Reminder of opportunities, resource assistance	Convincing that growth is feasible through exporting	Selection of best foreign markets	Explore ways to improve and fine-tune operations
Relevant government promotion assistance	Motivation	Motivation, market research, consulting	Market research, trade mission, consortium establishment	Market research, trade mission, market visits	Trade fairs, foreign buyers visits, sales office establishment

Fonte: Extraído de Seringhaus e Rosson (1990).

Quadro 3

Requisito de Apoio	Potencial Exportador da Empresa		
	Baixo	Médio	Alto
Baixo		Y	X
Médio		Y	Y
Alto	Z		Y

é concentrar a ação em associações, indústrias e grupos de empresas ou *clusters*. Focar os programas nas empresas Z (microempresas, por exemplo) é, obviamente, uma estratégia errada, mas não raro as ações governamentais fazem precisamente isso.

De modo geral, no Brasil, a idéia de sugerir uma seleção “fina” de empresas passíveis de receber assistência governamental encontra resistências não injustificadas. De fato, nosso *curriculum*, nessa matéria, não é de causar inveja. A pressão dos *lobbies* e os riscos de captura das agências e/ou entidades incumbidas dessa seleção são, conforme mostra a experiência local e internacional, muito elevados. O recurso a esquemas baseados em *cost-sharing* pode, no entanto, minimizar esse problema. Porém, existe também o obstáculo exatamente oposto, que Keesing e Singer (1990a, p. 31) denominam *misguided evenhandedness*, caracterizado da seguinte forma:

“As international markets are mostly extreme buyers markets, they are highly discriminatory. In each transaction the buyer is usually able to choose a supplier from among hundreds of very willing candidates. Over time, the market will inevitably reject large numbers of would-be market entrants from developing countries. Public service TPOs [trade promotion organizations] are uncomfortable with this characteristic of the market. A general public service tradition holds that the service should not be seen to favor any particular commercial firm. TPOs dislike and resist the notion of selecting particular firms for assistance. Instead they maintain an attitude of evenhandedness and nondiscrimination. At each step, the quest for the appearance of impartiality leads most TPOs to a diluted and diffused effort, and so to a more passive and reactive relationship with firms than it is compatible with good results.”

O debate desse assunto tem estado e estará cada dia mais na agenda de política industrial e de comércio exterior brasileira.

- **A importância de não se negligenciar os aspectos relacionados com a esfera produtiva**

Sem qualquer pretensão de originalidade, recorreremos, mais uma vez, a Keesing e Singer (1990a, p. 9-12):

“Nearly all external assistance to developing country support services for export expansion has shared a central deficiency. This deficiency is a systematic neglect of firms’ need for expert advice on production for export, and the closely related tasks

of upgrading firm's supply capabilities and adjusting what is supplied to the requirements of the target market or markets. Advice on production, other supply task, and associated management tasks has rarely been systematically provided by official trade promotion organizations, either directly or through consultants... The importance of upgrading supply is obvious. In a market economy, a manufacturing business must maintain a very close relationship between marketing and production. Supply must be adjusted to what the market is looking for, while sales must be based on what the business can reliably supply. The firm must up date and improve its production methods to keep up with the competition... For developing country firms looking for export orders from buyers (importers) from major developed country markets, what counts in marketing is the buyers' perception of the exporting firm's supply capabilities and its readiness to fulfill all aspects of the order... Inability to meet any aspect of the very detailed specifications disqualifies a manufacturer... The implicit strategy has been to leave supply to the private sector... Helping business sell exports is viewed as a concern of trade officials, but industrial production is not."

No Brasil, o Progex, uma parceria entre o Sebrae/SP e o IPT/SP destinada a adaptar e a aprimorar os produtos industriais exportados pelas pequenas empresas, constitui um bom exemplo daquilo que pode ser feito nessa matéria.

5.2. Exemplos Selecionados de Programas de Assistência e Apoio à Exportação²⁵

5.2.1. Programas Destinados a Avaliar o Preparo (*Readiness*) das Empresas que Pretendem Iniciar sua Experiência na Atividade Exportadora

- **Objetivo**

A finalidade desses programas destinados a avaliar as empresas é discriminar aquelas que estão prontas e aptas para se iniciar na atividade exportadora (*export ready*) daquelas que simplesmente manifestam o desejo de fazê-lo (*export willing*). Além de evitar fracassos prematuros, eles têm o obje-

25 Os programas descritos foram selecionados de Northdurft (1992).

tivo de aumentar a eficiência dos recursos públicos destinados a promover a internacionalização das pequenas e médias empresas, reduzindo a taxa de “aventureirismo” nos primeiros estágios dessa internacionalização. Muitos países adotam programas de avaliação e auditoragem para selecionar entre as empresas que se candidatam a receber serviços de apoio à exportação parcial ou totalmente subsidiados.

- **Formato**

A auditoragem pode ser realizada tanto por técnicos governamentais como por consultores privados. Nesse segundo caso, é freqüente que as empresas interessadas partilhem dos custos envolvidos na contratação dos consultores. Em muitos desses programas prevalece o princípio da confidencialidade. A auditoria é baseada nas seguintes informações: produtos e serviços ofertados e demandados, níveis dos estoques, capacidade produtiva e eventuais restrições de oferta, histórico na área de P&D, identificação da clientela doméstica, volume de vendas, concorrentes efetivos e potenciais, desempenho produtivo recente, análise financeira etc. Caso a avaliação indique que a empresa está pronta para exportar, é desenvolvido o primeiro estágio de um programa de assistência à exportação, parcialmente subsidiado, contemplando diversos aspectos como o mercado-alvo, os canais de comercialização, os requisitos alfandegários, a documentação aduaneira, os termos comerciais, as normas e requisitos técnicos prevalentes no mercado-alvo etc.

O formato do programa é, às vezes, um pouco diferente. Há países que fornecem um empréstimo (*soft loan*) às empresas que pretendem ingressar na atividade exportadora. Os recursos destinam-se a cobrir até 70% do custo de contratação de um consultor especializado incumbido de determinar se a empresa está apta a exportar e, ao mesmo tempo, desenvolver um plano estratégico que contemple, entre outros aspectos, a estrutura e o gerenciamento da empresa, o desenvolvimento de produtos, os sistemas de distribuição etc. Essa fase é um pré-requisito para o fornecimento de outros serviços de apoio e assistência à exportação. Se a empresa beneficiária obtiver sucesso em sua tentativa de penetrar no mercado, o empréstimo terá que ser pago. Caso contrário, a dívida não é cobrada.

5.2.2. Programas Destinados a Treinar Empresas de Pequeno Porte que Têm Potencial Exportador, mas Carecem dos Recursos e/ou Conhecimentos Necessários

- **Objetivo**

O objetivo desses programas é reduzir a taxa de desistência entre as exportadoras iniciantes, que, no Brasil, conforme mostrado na Seção 3, é da ordem do 70% após o quarto ano de ingresso na atividade exportadora. Alternativamente, eles podem focalizar as exportadoras fracassadas, sendo desenvolvidos segundo duas modalidades: a) programas de treinamento oferecidos aos gerentes das empresas candidatas; e b) apoio a instituições públicas, privadas ou quase-privadas, de caráter local ou regional, que atuam como *brokers* ou *minitrading*s, em benefício dessas empresas. Ou seja, a função exportadora da empresa é terceirizada.

- **Formato**

A descrição dos cursos e programas de treinamento de cunho mais tradicional é dispensável. Contudo, parece-nos uma experiência bastante original os programas baseados na contratação temporária de gerentes de exportação (*export manager-for-hire*), os quais são profissionais, com experiência no setor privado, que têm um vínculo contratual com uma entidade pública, privada ou semipública de âmbito local. As exportadoras iniciantes podem, então, contratar de 20% a 40% do tempo disponível desses gerentes, durante um período de dois a quatro anos. Ao longo desse período, o “gerente de aluguel” funciona como o diretor da área de exportações da empresa, contribuindo para o desenho do seu plano de exportação, identificando os mercados potenciais, contatando os potenciais clientes, sugerindo as modificações que devem ser efetuadas nos produtos exportados, e assim por diante. Sua função precípua, no entanto, é treinar o pessoal da empresa nas técnicas de exportação. As empresas beneficiadas participam com 50% dos honorários pagos ao gerente no primeiro ano, 75% no segundo e 95% no terceiro, devendo absorver integralmente o custo de sua contratação no quarto ano.

A terceirização da função exportadora é, ainda, uma alternativa para as empresas que carecem de recursos organizacionais e gerenciais ou mesmo de vocação para o desenvolvimento de uma gerência de exportação. Os

consórcios de exportação, as *minitradings* e diversas variantes de empresas comerciais exportadoras respondem a essa concepção.

5.2.3. Programas Destinados a Superar Barreiras Informacionais, Barreiras de Exposição e Barreiras à Entrada nos Mercados Externos

- **Objetivo**

As regras da OMC permitem que as partes contratantes desenvolvam uma ampla gama de atividades como forma de apoiar suas empresas exportadoras. Pesquisas de mercado, identificação de oportunidades comerciais, missões comerciais, participação em feiras e exposições, oficinas de promoção comercial no exterior, subsídio às atividades de P&D e seguro de crédito são algumas das iniciativas que podem contar com apoio governamental. Essa brecha é explorada por quase todos os países desenvolvidos para ajudar suas pequenas e médias empresas a superar diversas barreiras: informacionais, de exposição ou de entrada em novos mercados.

- **Formato (Barreiras Informacionais ou de Inteligência de Mercado)**

A informação comercial fornecida pelas agências governamentais de promoção de exportações poucas vezes atende às necessidades específicas das pequenas e médias empresas e, na maioria das vezes, é excessivamente generalista ou defasada no tempo. Muitos países têm optado, portanto, por desenvolver programas que ajudem as empresas a desenvolver por si próprias a inteligência de mercado requerida para o atendimento de suas necessidades específicas, absorvendo parte dos custos. Em alguns casos, as agências subsidiam a contratação de estudos de mercado e, em outros, quando as empresas preferem desenvolver por si próprias (*in house research*) o estudo do mercado-alvo, os governos subsidiam parte dos custos, inclusive as viagens ao exterior, excluindo, de modo geral, os mercados mais próximos. Alternativamente, as empresas podem adquirir estudos de mercado que estejam disponíveis na praça e, nesse caso, o subsídio envolve valores razoavelmente baixos.

- **Formato (Barreiras de Exposição ao Mercado Externo)**

As pequenas empresas têm grande dificuldade para absorver os custos envolvidos em viagens ao exterior, participação em feiras ou missões comerciais, ou mesmo para contratar um consultor ou representante que execute essas tarefas. É comum, portanto, que os governos subsidiem parcialmente essas iniciativas, tanto de forma direta como estabelecendo escritórios de representação no exterior. Uma experiência que nos parece original diz respeito à participação de agências seguradoras nos programas que envolvem a participação de pequenas ou médias exportadoras em feiras comerciais. As agências cobram, nesse caso, um prêmio equivalente a 2% dos gastos envolvidos na participação na feira, prévia aprovação do orçamento, e garantem 50% a 60% dessas despesas caso as vendas externas dos dois ou três anos subsequentes à participação no evento não possibilitem sua recuperação.

- **Formato (Barreiras de Entrada a Novos Mercados)**

Os custos de transação envolvidos na atividade exportadora podem ser muito elevados, principalmente quando as despesas cobrem atividades desenvolvidas no exterior, como a abertura de escritórios de representação das empresas, o estabelecimento de subsidiárias ou filiais, a aquisição de firmas, a obtenção de licenças, a negociação de *joint-ventures*, o recrutamento de pessoal etc. O mesmo diz respeito ao conhecimento das normas e regulamentos técnicos, dos procedimentos alfandegários ou da logística no exterior. Na Europa, muitas dessas atividades, envolvendo serviços técnicos especializados, contam com apoio governamental. Os serviços são fornecidos por instituições privadas ou quase-privadas, com financiamento estatal, a custo subsidiado.

6. Conclusões e Recomendações

Não há uma explicação consensual para o insuficiente crescimento das exportações do país após a desvalorização cambial de 1999. Pelo contrário, o que se observa, conforme apontado na introdução deste trabalho, é uma proliferação de diagnósticos, alguns parcialmente verdadeiros, mas todos igualmente imprecisos. A incompleta desoneração tributária, o elevado

custo do financiamento, a ausência de investimentos voltados para a exportação, a baixa diversificação de mercados e produtos, o reduzido número de empresas exportadoras, a inexistência de “transnacionais verde-amarelas”, o excesso de burocracia, o baixo conteúdo tecnológico das exportações industriais, a ausência de uma cultura exportadora, o protecionismo dos países desenvolvidos e a falta de coordenação das ações governamentais são as explicações mais freqüentes. Nenhum desses diagnósticos é inteiramente falso, mas inexistente consenso quanto à hierarquia ou importância dos problemas apontados. Refinar e organizar o diagnóstico constitui, portanto, uma tarefa inadiável.

O trabalho optou por questionar e aprofundar um desses diagnósticos: aquele que atribui o insuficiente desempenho das exportações ao reduzido número de empresas voltadas para a atividade exportadora. De modo geral, o diagnóstico apóia-se numa constatação simples, porém contundente: no Brasil, menos de 0,8% das empresas são exportadoras. De fato, em 2000, consoante os registros da Secex, a exportação brasileira acusou o envolvimento de apenas 16.016 empresas, enquanto nesse mesmo ano a Rais contabilizou a existência de cerca de 2,2 milhões de empresas (com pelo menos um empregado). Em decorrência desse diagnóstico, a política de promoção de exportações tem destinado não poucos esforços ao objetivo de promover o alargamento da base exportadora brasileira.

O trabalho contribuiu para introduzir algumas qualificações a esse diagnóstico. Constatou-se, em primeiro lugar, que, na última década, a base exportadora evoluiu a um ritmo bastante satisfatório (6,4% ao ano), passando de 8,5 mil empresas em 1990 para 16,8 mil em 2001. Adicionalmente, a política cambial foi apontada como o principal determinante dessa evolução: de fato, o crescimento da base exportadora foi particularmente intenso nos anos imediatamente após as desvalorizações cambiais de 1991/92 e 1999, mas absolutamente inexpressivo no quadriênio 1995/98, durante a fase de apreciação cambial. A vigência de uma taxa de câmbio realista, muito mais do que uma agressiva política de promoção com foco nas empresas não-exportadoras, afigura-se, portanto, como o principal estímulo à expansão continuada da base exportadora.

Em segundo lugar, o trabalho destacou dois fatos relevantes: a) no Brasil, as microempresas respondem por cerca de 93% do universo de empresas; e,

de outro lado, b) as empresas de serviços, administração pública e construção civil respondem por 40% desse mesmo universo (Rais 2000). Conseqüentemente, ao excluir da base produtiva as empresas que atuam em setores tipicamente *nontradeables* e/ou uma parcela relevante das empresas de menor tamanho (por exemplo, as microempresas com menos de cinco empregados), a relação base exportadora/base produtiva mostra-se bastante mais expressiva. No caso das empresas industriais, por exemplo, essa relação atinge 12,4% entre as pequenas, 40,6% entre as de porte médio e 86,5% entre as grandes. O potencial de expansão da base exportadora é, portanto, menos significativo do que o sugerido com base em análises superficiais ou impressionistas e se concentra, sobretudo, nas empresas de menor tamanho.

Em terceiro lugar, o trabalho mostrou que em média 3.350 empresas incorporam-se anualmente à base exportadora, as quais representam mais de 20% da base exportadora anual e respondem em média por 1,4% da exportação brasileira total. O incremento líquido anual da base exportadora é, contudo, bastante mais reduzido, da ordem de 750 empresas/ano, pois cerca de 2.600 empresas desistem anualmente da exportação.

O estudo mostrou, ainda, que a desistência é um fenômeno particularmente relevante entre as exportadoras iniciantes. Conforme apontado acima, cerca de 3.350 novas empresas incorporam-se anualmente à base exportadora, porém cinco anos após sua estréia menos de 25% delas permanecem na exportação. A desistência da atividade exportadora não implica necessariamente o fechamento das empresas, pois, em média, 70% delas continuam operando no mercado interno. De outro lado, entre as exportadoras sobreviventes, cerca de 65% são constituídos por empresas que exportaram de forma ininterrupta desde a sua estréia na exportação (empresas iniciantes contínuas). Adicionalmente, após o quinto ano de vida, elas respondem por mais de 80% das exportações das empresas de sua "geração".

A continuidade é condição necessária, mas não suficiente, para garantir o sucesso do empreendimento exportador, pois, mesmo entre as exportadoras contínuas (definidas como aquelas que exportaram de forma ininterrupta ao longo dos últimos cinco anos), os diferenciais de desempenho podem ser muito pronunciados. De fato, conforme constatado no estudo, a diversificação da linha de produtos, o *up-grade* tecnológico, a adaptação

da oferta exportadora ao dinamismo do comércio mundial e a qualidade da gestão empresarial são atributos característicos das empresas mais dinâmicas.

As conclusões acima orientam as principais recomendações do estudo. Em primeiro lugar, mais do que iniciativas seletivas destinadas a aumentar a percepção (*awareness*) da importância do mercado externo entre as empresas não-exportadoras, defende-se a adoção de ações horizontais destinadas a simplificar procedimentos e reduzir os custos de entrada na atividade exportadora. Em segundo lugar, recomenda-se o desenho de programas e ações destinados a: a) avaliar o preparo (*readiness*) das empresas que pretendem iniciar sua experiência na atividade exportadora; e b) treinar empresas de pequeno porte que têm potencial exportador, mas carecem dos recursos e/ou conhecimentos necessários. O objetivo desses programas é reduzir a taxa de desistência entre as exportadoras iniciantes, evitando a ocorrência de fracassos prematuros. Alguns desses programas podem ter como público-alvo as exportadoras fracassadas. Em terceiro lugar, sugere-se o desenvolvimento de ações e iniciativas destinadas a superar barreiras informacionais, barreiras de exposição e barreiras à entrada nos mercados externos. Pesquisas de mercado, identificação de oportunidades comerciais, participação em feiras e exposições, missões comerciais, estabelecimentos de escritórios de representação comercial no exterior e subsídio às atividades de P&D são algumas das iniciativas que podem merecer o apoio governamental.

O Brasil conta com uma ampla infra-estrutura institucional, pública e privada, que, em muitos casos, desenvolve programas bastante semelhantes aos acima descritos. O esforço, contudo, evidencia-se disperso e não está submetido a qualquer tipo de avaliação mais rigorosa.

Foge aos objetivos do presente trabalho o desenvolvimento de uma proposta mais detalhada. Contudo, é difícil resistir à tentação de apontar alguns dos requisitos mais óbvios de uma política de promoção das exportações: a) estabelecimento de uma parceria público-privada, envolvendo, por exemplo, a rede estadual do Sebrae, os CINs e/ou as agências de promoção estaduais; b) seleção das entidades executoras com base em critérios de desempenho; c) elaboração de programas como os acima descritos, mas com flexibilidade para a introdução de mudanças, adaptações

ou reformulações pelas entidades incumbidas de sua implementação; d) oferta de serviços de consultoria, parcialmente subsidiados (esquemas de *cost-sharing*), em benefício das pequenas e médias empresas, prévio escrutínio de seu potencial exportador; e) avaliação permanente dos resultados desses programas, bem como das entidades envolvidas; f) credenciamento e descredenciamento das entidades com base na referida avaliação; e g) revisão e reavaliação periódica dos recursos públicos disponibilizados para o *funding* de programas e instituições.

Anexo

Tabela A.1
Empresas Iniciais com Expurgo de “Falsos” Estreantes – 1994/2000

Discriminação	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Base Exportadora							
Iniciais (Número de Empresas)	3.486	2.799	2.770	3.152	3.026	3.700	3.530
Total (Número de Empresas)	14.296	13.433	13.397	13.850	13.966	15.168	16.016
Iniciais/Total (%)	24,4	20,8	20,7	22,8	21,7	24,4	22,0
Exportação							
Iniciais (US\$ Milhões)	534	648	759	546	655	756	936
Total (US\$ Milhões)	43.558	46.506	47.747	52.986	51.106	47.995	55.061
Iniciais/Total (%)	1,2	1,4	1,6	1,0	1,3	1,6	1,7

Fonte: Secex/MDIC. Elaboração: Funcex.

Tabela A.2
Exportadoras Industriais Contínuas: Dinâmicas versus Declinantes segundo Tamanho da Empresa, Mercados de Destino e Setor da Indústria

Discriminação	Número de Empresas				Exportação – 1996 (US\$ 10 ⁶)				Exportação – 2000 (US\$ 10 ⁶)				Crescimento – 1996/2000	
	Dinâmicas		Declinantes		Dinâmicas		Declinantes		Dinâmicas		Declinantes		Dinâmicas (% a.a.)	Declinantes (% a.a.)
	Número	%	Número	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%		
Total	1.781	100,0	2.221	100,0	7.798	100,0	18.082	100,0	20.237	100,0	11.061	100,0	26,9	(11,6)
Tamanho ou Porte da Empresa														
MPEs	826	46,4	938	42,2	353	4,5	524	2,9	1.008	5,0	271	2,4	30,0	(15,2)
Média	691	38,8	890	40,1	1.132	14,5	2.855	15,8	3.228	15,9	1.434	13,0	29,9	(15,8)
Grande	264	14,8	393	17,7	6.312	81,0	14.702	81,3	16.000	79,1	9.356	84,6	26,2	(10,7)
Mercados de Destino														
Mercosul	212	11,9	269	12,1	959	12,3	2.197	12,2	4.490	22,2	1.277	11,6	47,1	(15,9)
Demais Aladi	264	14,8	305	13,7	375	4,8	252	1,4	949	4,7	115	1,0	26,2	(23,0)
Estados Unidos/ Canadá	280	15,7	354	15,9	936	12,0	3.838	21,2	2.075	10,3	1.840	16,6	22,0	(16,8)
União Européia (15)	664	37,3	735	33,1	1.226	15,7	1.559	8,6	3.930	19,4	920	8,3	33,8	(12,3)
Ásia	75	4,2	108	4,9	481	6,2	2.141	11,8	894	4,4	1.377	12,5	16,7	(10,4)
Resto do Mundo	88	4,9	118	5,3	825	10,6	1.113	6,2	1.921	9,5	567	5,1	23,5	(15,5)
Diversificados	198	11,1	332	14,9	2.997	38,4	6.982	38,6	5.979	29,5	4.964	44,9	18,8	(8,2)
Setor da Indústria														
Extrativa Mineral	39	2,2	42	1,9	519	6,7	2.099	11,6	919	4,4	1.814	16,4	15,3	(3,6)
Alimentos e Bebidas	148	8,3	189	8,5	920	11,8	4.453	24,6	2.672	13,2	2.333	21,1	30,5	(15,9)
Fumo	6	0,3	10	0,4	98	1,3	646	3,6	307	1,5	227	2,1	33,1	(23,0)
Têxtil	79	4,4	120	5,4	135	1,7	579	3,2	327	1,6	349	3,2	24,8	(11,9)
Vestuário e Acessórios	45	2,5	59	2,7	39	0,5	98	0,5	75	0,4	41	0,4	17,5	(19,4)
Couro e Calçados	129	7,3	147	6,6	318	4,1	1.044	5,8	704	3,5	512	4,6	22,0	(16,3)
Madeira	140	7,9	125	5,6	169	2,2	373	2,1	425	2,1	216	2,0	25,9	(12,7)
Papel e Celulose	30	1,7	49	2,2	504	6,5	461	2,5	925	4,6	289	2,6	16,4	(11,0)

(continua)

Discriminação	Número de Empresas				Exportação – 1996 (US\$ 10 ⁶)				Exportação – 2000 (US\$ 10 ⁶)				Crescimento – 1996/2000	
	Dinâmicas		Declinantes		Dinâmicas		Declinantes		Dinâmicas		Declinantes		Dinâmicas (% a.a.)	Declinantes (% a.a.)
	Número	%	Número	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%		
Edição e Impressão	22	1,2	23	1,0	19	0,2	12	0,1	52	0,3	4	0,0	29,1	(25,6)
Petróleo e Álcool	6	0,3	16	0,7	700	9,0	172	1,0	1.470	7,3	83	0,7	20,4	(16,5)
Química	188	10,6	210	9,4	651	8,3	1.409	7,8	1.696	8,4	925	8,4	27,1	(10,0)
Borracha e Plásticos	103	5,8	127	5,7	181	2,3	262	1,4	313	1,5	163	1,5	14,7	(11,2)
Minerais Não-Metálicos	81	4,6	99	4,5	154	2,0	271	1,5	337	1,7	182	1,6	21,6	(9,5)
Metalurgia Básica	56	3,1	73	3,3	874	11,2	2.791	15,4	1.885	9,3	1.897	17,2	21,2	(9,2)
Produtos de Metal	105	5,9	150	6,8	94	1,2	242	1,3	202	1,0	144	1,3	21,0	(12,1)
Máquinas e Equipamentos	198	11,1	329	14,8	222	2,8	1.272	7,0	532	2,6	634	5,7	24,3	(16,0)
Máquinas de Escritório e Informática	7	0,4	8	0,4	118	1,5	186	1,0	226	1,1	16	0,1	17,6	(45,5)
Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos	58	3,3	92	4,1	75	1,0	359	2,0	204	1,0	173	1,6	28,3	(16,7)
Materiais Eletrônicos e de Comunicação	34	1,9	26	1,2	173	2,2	22	0,1	830	4,1	7	0,0	48,0	(26,1)
Instrumentos Médicos e de Precisão	61	3,4	44	2,0	47	0,6	25	0,1	110	0,5	12	0,1	23,5	(16,8)
Veículos Automotores	85	4,8	94	4,2	1.393	17,9	1.074	5,9	2.986	14,8	885	8,0	21,0	(4,7)
Outros Equipamentos de Transporte	14	0,8	16	0,7	299	3,8	12	0,1	2.797	13,8	5	0,0	74,9	(19,1)
Móveis e Indústrias Diversas	147	8,3	173	7,8	96	1,2	220	1,2	243	1,2	150	1,4	26,2	(9,1)

Fontes: Secex/MDIC e Rais/MTE. Elaboração: Funcex.

Referências Bibliográficas

- CEPEDA, H. *La internacionalización de las PYMEs argentinas: instrumentos de promoción y características de las firmas*. Buenos Aires: IDI-UIA, 1996 (Documento de Trabajo, 21).
- CLERIDES, S., LACH, S., TYBOUT, J. Is learning by exporting important? Micro-dynamic evidence from Colombia, Mexico and Morocco. *The Quarterly Journal of Economics*, Aug. 1998.
- CZINKOTA, M. An evaluation of the effectiveness of U.S. export-promotion efforts. In: CZINKOTA, M., TESAR, G. (eds.). *Export policy: a global assessment*. New York: Praeger Publishers, 1982.
- FERRAZ, Galeno T., RIBEIRO, Fernando J. Um levantamento de atividades relacionadas às exportações das empresas brasileiras: resultados de pesquisa de campo junto a 460 empresas exportadoras. In: PINHEIRO, A. C., MARKWALD, R., PEREIRA, L. V. (orgs.). *O desafio das exportações*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. [Capítulo 13 desta publicação, p. 623-704.]
- ITC – International Trade Centre. *Redefining trade promotion: the need for a strategic response*. Genebra: ITC/Unctad/WTO, 2000.
- KESING, D. B., SINGER, A. *Development assistance gone wrong: why support services have failed to expand exports*. The World Bank, Nov. 1990a (WPS, 543).
- _____. *How support services can expand manufactured exports: new methods of assistance*. The World Bank, Nov. 1990b (WPS, 544).
- KOENIG, V. M., MILESI, D., YOGUEL, G. *Ventajas competitivas dinámicas: las PYMEs exportadoras exitosas argentinas*. Buenos Aires, 2001.
- LALL, S. *Building industrial competitiveness in developing countries*. Paris: Development Centre Studies/OECD, 1990.
- NAJBERG, S., MORAES, R. M. de, IKEDA, M. *Emprego: a crescente participação das microfirms no total de estabelecimentos e no emprego*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002 (Informe-se, 36).

- NAJBERG, S., PUGA, F., IKEDA, M. *Criação e fechamento das firmas brasileiras: uma análise por porte*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001 (Informe-se, 32).
- NAJBERG, S., PUGA, F., OLIVEIRA, P. *Criação e fechamento de firmas no Brasil: dez. 1995/dez.1997*. Rio de Janeiro: BNDES, maio 2000 (Texto para Discussão, 79).
- NORTHDURFT, W. *Going global: how Europe helps small firms export*. Washington: The Brookings Institution, 1992.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. *Globalisation and small and medium enterprises (SMEs)*. Paris, 1997 (Synthesis Report, v. 1).
- ROBERTS, M. J., TYBOUT, J. R. O que induz o crescimento acelerado das exportações. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, Funcex, n. 52, 1997.
- SERINGHAUS, F. H. R., ROSSON, P. J. *Government export promotion: a global perspective*. New York: Routledge, 1990.
- TYBOUT, J. R. *Researching the trade-productivity link: new directions*. The World Bank, 1991 (WPS, 638).
- TYBOUT, J. R., MELO, J. de, CORBO, V. *The effects of trade reforms on scale and technical efficiency: new evidence from Chile*. The World Bank, 1990 (WPS, 481).
- VALLEJOS, E. Z. Empresa media, una nueva clasificación. *Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, v. 51, n. 12, 2001.

5

O Viés Antiexportador: Mais Além da Política Comercial

*Pedro da Motta Veiga**

* Sócio-diretor da EcoStrat Consultores e consultor da Funcex e da CNI.

1. Introdução

A existência de um viés antiexportador decorrente da política comercial pode ser avaliada pela comparação entre os incentivos à produção para o mercado interno e os que se aplicam à produção para a exportação: o viés antiexportador existe em uma dada economia quando os incentivos às vendas domésticas superam os estímulos à exportação.

O modelo de substituição de importações implantado no Brasil desde a Segunda Grande Guerra gerou um viés antiexportação em maior ou menor grau nos diversos setores produtivos. Barreiras tarifárias e não-tarifárias generalizadas encarecem os custos de produção das exportações pela sua influência nos custos dos insumos utilizados nas cadeias produtivas de setores ligados à exportação. Além disso, essas proteções têm gerado um diferencial de lucratividade em favor dos setores substituidores de importação e/ou orientados exclusivamente para o mercado doméstico, desviando assim produtos, recursos e investimentos para esses setores. Da mesma forma, ao reduzir a pressão competitiva imposta pelas importações, a proteção reduz a pressão pelo aumento de eficiência e queda de preços nos setores *nontradables*, já que, ao penalizar igualmente todas as empresas aqui instaladas, não afeta sua competitividade doméstica.

A abertura comercial brasileira da década de 90, apesar de retrocessos pontuais verificados após a implementação do Plano Real, reduziu drasticamente o grau de proteção nominal e, com ele, o viés antiexportação: em 1988, a média simples das tarifas nominais de importação praticadas pelo Brasil atingia 39,8%, enquanto os níveis de proteção efetiva (proteção proporcionada ao valor agregado domesticamente) chegavam a 52,1% (média simples) e 46,8% (média ponderada); em 1994, a média simples das tarifas nominais havia se reduzido para 11,2%, enquanto os níveis de proteção efetiva caíram, respectivamente, para 13,6% e 12,3%. Entre 1994 e 1998, esses indicadores voltaram a crescer, traduzindo a elevação pontual das tarifas em setores que tiveram sucesso em suas demandas por proteção, mas também a adoção de regimes setoriais de comércio e investimento, como o regime automotivo. Assim, em 1998, a tarifa nominal média subira para 15,5%, enquanto os níveis de proteção efetiva ficaram em 20,2% e 16,2%, respectivamente.

Embora não haja qualquer análise recente quantificando o viés antiexportador decorrente da política comercial praticada pelo Brasil e não obstante

seja um fato que o nível dos incentivos – especialmente financeiros – à exportação aumentou nos últimos anos, um estudo de M. Tyler [*Strengthening the policy environment for export growth in Brazil* (2002, processed)] sustenta que, dado que as tarifas são, na média, maiores que qualquer tipo de incentivos à exportação, a existência de um viés antiexportador desse tipo (ou seja, decorrente da política comercial) seria “evidente” no Brasil.

Além da política comercial e das variáveis a ela associadas tradicionalmente consideradas ao se avaliar o viés antiexportador presente em uma economia – a estrutura de proteção e de incentivos –, há um extenso conjunto de outros fatores que podem inibir significativamente a disposição empresarial para exportar e competir no mercado externo.

Este trabalho procurará discutir alguns dos fatores microeconômicos e regulatórios que, mais além da estrutura de proteção e de incentivos, impactam o desempenho exportador das empresas, sem pretender quantificar os impactos negativos desses fatores sobre a propensão exportadora das firmas e sobre o grau de dinamismo das exportações brasileiras.

Para tanto, na Seção 2 sintetizam-se as principais dimensões do viés antiexportador, tal como aqui considerado, fornecendo-se o quadro de referência para a questão que o trabalho pretende suscitar. Na Seção 3, partindo essencialmente de um significativo conjunto de pesquisas de campo realizadas no Brasil, nos últimos anos, junto a empresas exportadoras e não-exportadoras, se buscará avaliar a relevância do viés não-exportador – no sentido em que o termo é aqui utilizado – na seqüência de decisões que leva as empresas a se consolidar como exportadoras; a seção estará centrada na análise de dois conjuntos de fatores que compõem o viés antiexportador aqui considerado: a chamada dimensão microeconômica do viés e o componente relacionado às regulações e práticas diretamente vinculadas à atividade exportadora. Finalmente, a Seção 4 apresenta as principais recomendações de política que decorrem da análise feita.

2. O que É o Viés Antiexportador não Decorrente da Política Comercial

Na medida em que a decisão de exportar – e, principalmente, integrar permanentemente a atividade de exportação à estratégia de negócios da em-

presa – depende da avaliação empresarial da rentabilidade e dos riscos da exportação *vis-à-vis* a venda no mercado doméstico, toda e qualquer variável que influencie negativamente o risco e a rentabilidade relativos da exportação é um componente do viés antiexportador.

Há um amplo conjunto de fatores que podem exercer alguma influência sobre a decisão empresarial de exportar e crescer na exportação. Entre estes, cabe citar:

- Um primeiro conjunto de fatores relaciona-se ao que se poderia denominar a *dimensão microeconômica* do viés antiexportador. Exportar de forma crescente e sustentada exige da empresa a mobilização de recursos organizacionais, financeiros e humanos não desprezíveis, especialmente quando os mercados visados têm características e dinâmica de competição diversas daquelas que prevalecem no mercado doméstico.

A proteção elevada conferida à indústria doméstica no período de substituição de importações contribuiu para desincentivar a obtenção de efeitos de escala em muitos setores industriais, além de conferir sustentabilidade a práticas gerenciais, organizacionais e tecnológicas muito distantes das *best practices* internacionais. Ainda hoje, a persistência de um viés antiexportador conferido pela política comercial se traduz, no nível microeconômico, pela permanência de um atraso gerencial e tecnológico razoável, pelas insuficiências em termos de escala produtiva, mas também empresarial, e pelo baixo grau de integração das exportações à estratégia de crescimento e de investimento das firmas.

De maneira geral, sob essa primeira rubrica encontra-se o que se denomina, não sem ambigüidades, “falta de cultura exportadora” dos empresários. Esse componente do viés antiexportador é claramente identificado pelas autoridades públicas e pouco reconhecido pelos empresários.

- Um segundo conjunto de fatores está vinculado aos *custos de transação específicos* de entrada na atividade exportadora e de operacionalização das vendas externas, aí incluídos os custos de gerenciamento, pelas empresas, dos instrumentos de apoio oficial às exportações.

Esse conjunto de fatores vincula-se principalmente a aspectos operacionais da atividade exportadora e aos problemas associados à implementação – mais do que ao desenho – das políticas de apoio às exportações e

aos procedimentos operacionais de controle dos fluxos de comércio. Trata-se de custos ligados à gestão de procedimentos burocráticos, à obtenção de informação comercial sobre clientes e mercados, ao acesso a fontes de financiamento e a mecanismos de ressarcimento de créditos tributários, à utilização de regimes aduaneiros especiais, como o *draw-back*, e à gestão dos riscos específicos da exportação: riscos cambial, comercial e político.

Esse componente do viés é o alvo central das críticas empresariais ao descompasso entre as intenções governamentais de incentivar exportações e o tratamento efetiva e rotineiramente dispensado às empresas pelas autoridades públicas que atuam em nível operacional e em contato direto com as firmas durante o processo de exportação.

- Um terceiro conjunto de fatores envolve o viés antiexportador derivado de políticas e regulações e de características sistêmicas *não diretamente relacionadas às exportações* ou às importações, mas que discriminam em favor das vendas no mercado doméstico e, portanto, contra as exportações.

Entre esses fatores, merecem destaque, no caso brasileiro, as carências qualitativas e quantitativas que caracterizam a infra-estrutura de transportes domésticos e internacionais, bem como os portos. Em que pese os efeitos positivos da desregulamentação da atividade de transporte marítimo e a concessão de vários portos e terminais a operadores privados, há evidências, em diversas pesquisas, de que o binômio portos/transportes continua a ser um importante “gargalo” para os esforços voltados ao aumento das exportações brasileiras.

- Um quarto conjunto, que interage estreitamente com os demais, diz respeito às *percepções de diferentes atores sociais* e econômicos em relação às exportações: representantes de associações empresariais, de governos, de centrais sindicais etc.

As percepções desses atores têm um papel importante na reprodução do viés antiexportador e, portanto, em qualquer estratégia para revertê-lo, ainda que parcialmente. Em boa medida, a relevância política das percepções antiexportação traduz a resistência, no Brasil, da coalizão social e econômica que sustentou o processo de substituição de importações e

que mantém forte influência sobre as entidades das chamadas classes produtoras e em diversas áreas governamentais.

Embora praticamente ninguém se posicione de maneira explícita contra a prioridade concedida às exportações, é um fato que muitas associações empresariais preferem falar em substituição de importações do que em crescimento de exportações (preferência que encontra eco em muitas instâncias governamentais), governos estaduais têm pouco interesse em atrair investimentos de empresas exportadoras (pois a isenção de ICMS na exportação inviabiliza a utilização de incentivos baseados na redução desse imposto estadual) e centrais sindicais somente em data muito recente parecem ter começado a perceber que exportações geram empregos.

O resultado líquido da convergência desses fatores é claro: exportar é complicado, caro e arriscado, principalmente para quem tem acesso a um mercado doméstico de grande dimensão e ainda razoavelmente protegido. Para as empresas, os três fatores não microeconômicos acima apontados se conjugam para sancionar positivamente sua decisão de não integrar as exportações à sua estratégia de crescimento, reproduzindo, dessa forma, o viés antiexportador especificamente empresarial.

3. O Viés em Ação: Dimensões Empresarial e Regulatória

Nesta seção, discutem-se os dois primeiros conjuntos de fatores que compõem o viés antiexportador, tal como aqui definido. O primeiro componente do viés diz respeito essencialmente às empresas e às suas relações com as exportações, enquanto o segundo refere-se às práticas governamentais no trato com as empresas que exportam ou que pretendam fazê-lo.

O trabalho baseia-se, em boa medida, nas entrevistas aplicadas a 460 empresas exportadoras, mas também se valerá de pesquisas anteriores realizadas ao longo dos últimos anos pela Funcex e pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), que também tiveram um componente “de campo” importante e que também levantaram a questão dos impactos do viés antiexportador, no conceito aqui adotado.

3.1. O Viés Microeconômico

Exportar a partir do Brasil não é, para uma empresa, tarefa fácil, e as dificuldades começam dentro da própria firma. Habituada às condições de competição e ao nível de exigência da demanda vigentes no mercado doméstico, a empresa estruturou-se internamente, montou e consolidou, ao longo dos anos, rotinas e práticas de produção, concebeu estratégias de investimentos, tudo isso tendo como alvo central o mercado interno.

Começar a exportar significa, para ela, integrar à sua estrutura, procedimentos de decisão e rotinas de produção uma nova dimensão da atividade empresarial, com regras e códigos próprios e geradora de custos e riscos específicos. Consolidar-se na atividade exportadora implica aumentar a sua aposta: adaptar produtos e processos de produção, investir em desenvolvimento de mercados, atender a normas técnicas e ambientais não existentes no mercado doméstico, reduzir preços para manter-se competitiva e contemplar, em sua estratégia de investimentos, a variável exportação.

Não por acaso, diversas pesquisas de campo realizadas pela Funcex identificaram pelo menos duas etapas distintas no processo de envolvimento das empresas com a atividade exportadora: a entrada e a consolidação.

Essas pesquisas identificaram, no universo de empresas exportadoras brasileiras, uma alta taxa de rotatividade, indicando que muitas delas de diferentes portes entram e saem da atividade exportadora com certa facilidade, mas encontram dificuldades para permanecer e crescer como exportadoras. Os problemas por elas enfrentados em cada uma das etapas podem ser diferentes, embora também haja problemas que afetam tanto a entrada quanto a consolidação na atividade exportadora.

O grau de dificuldades enfrentado pelas empresas para entrar e crescer na exportação pode ser aferido por três informações obtidas a partir de pesquisa de campo realizada pela Funcex junto a 460 empresas exportadoras de diferentes regiões. Vale a pena observar que a amostra dessa pesquisa de campo é composta por um conjunto de empresas que conformam algo como uma “elite” exportadora: cerca de 72% são exportadoras permanentes ou assíduas e apenas 5,7% são classificadas como exportadoras esporádicas. Além disso, 55% das empresas entrevistadas registraram, no último ano, coeficiente de exportação superior a 15% (do faturamento).

Três informações, portanto, são úteis para explicitar a percepção dessa elite empresarial acerca das exportações:

- O principal risco associado à atividade exportadora relaciona-se à *intensidade da competição* enfrentada pelas empresas nos mercados externos, opção que foi assinalada por 58,3% das empresas entrevistadas. Essa percepção de risco é ainda maior (69%) entre as empresas que exportam pelo menos 30% de seu faturamento, ou seja, ela não pode ser relacionada a um baixo grau de envolvimento das empresas com as exportações. Além disso, a competição acirrada é percebida como o principal risco associado à exportação tanto por empresas nacionais quanto por aquelas controladas por capitais estrangeiros.

Uma pesquisa da Funcex realizada em 1999 sobre as empresas brasileiras que exportam para os Estados Unidos já observava que o traço mais notável, na avaliação feita pelos entrevistados, do mercado norte-americano é seguramente sua característica de tamanho – gerando sempre demandas por volume – e de dinamismo, bem como a intensidade da competição que o caracteriza. Enquanto os volumes demandados e o dinamismo do mercado são percebidos como fatores de atratividade para os exportadores brasileiros, a intensidade da competição, com a entrada freqüente de novos competidores, submete as empresas brasileiras presentes no mercado dos Estados Unidos a desafios permanentes e a pressões continuadas para reduzir preços e, por conseguinte, custos.

- O *nível de exigência* que a atividade exportadora coloca para as empresas é alto. Para 69% das empresas da amostra, exportar exige a adoção de normas de qualidade específicas, para atender a requerimentos dos mercados de destino. Para 63% delas, a exportação impõe a busca de parceiros nos mercados externos para a comercialização e distribuição dos produtos. Ter linhas específicas de produtos e tecnologias de produção direcionadas ao mercado externo são exigências da exportação percebidas por cerca de 50% das firmas entrevistadas. Todos esses percentuais são ainda maiores quando se consideram apenas as empresas controladas total ou majoritariamente por capital nacional. Não por acaso, a exportação é percebida, na pesquisa, como uma atividade que requer o desenvolvimento e a mobilização de capacitações e de ativos específicos das empresas.

O nível de exigência varia segundo os mercados de destino das exportações. Na pesquisa realizada, embora mais de 3/4 das empresas tenham respondido que as exigências ou requisitos de exportação se manifestam em todos os mercados externos, Estados Unidos e União Européia foram considerados, longe à frente dos demais, os mercados mais exigentes, recebendo juntos cerca de 80% das respostas. Além disso, 2/3 das empresas da amostra – com participação ainda maior, entre as empresas de grande porte, os exportadores permanentes e as firmas com coeficientes mais elevados de exportação – reconheceram ter estratégias diferenciadas segundo as características dos mercados de exportação visados, o que envolve, em primeiro lugar, estratégias de fixação de preços à exportação e, em segundo lugar, estratégias de distribuição, *marketing* e logística.

Como o grau de exigência associado às exportações varia segundo os mercados visados, a distribuição geográfica das exportações das empresas da amostra tende a traduzir, pelo menos em parte, tais variações. Assim, entre os fatores que condicionam prioritariamente a distribuição geográfica das exportações, foram citadas as dificuldades para concorrer por fatores relacionados a preço em certos mercados e as facilidades vigentes em outros, em função de afinidades culturais e da proximidade geográfica.

A já citada pesquisa sobre as exportações brasileiras para os Estados Unidos fornece um bom exemplo acerca dos requerimentos gerados por um alto grau de exigência da demanda em um mercado de exportação. De um lado, a demanda por volume que caracteriza aquele mercado representa por si mesma uma barreira à entrada para muitas empresas brasileiras e, de outro, a visão do mercado norte-americano que emerge das entrevistas aponta para um mercado altamente segmentado, no qual estratégias bem-sucedidas de penetração, mas sobretudo de consolidação, são aquelas capazes de “focar” um determinado segmento de mercado.

A essa combinação de demanda por volume e segmentação dos mercados vêm se juntar os efeitos de uma profunda mudança nas relações interindustriais, relacionada à crescente difusão, entre as empresas norte-americanas, do novo paradigma produtivo conhecido como *lean pro-*

duction (produção enxuta), impondo a seus fornecedores novas regras de jogo: zero defeito, *just in time*, reduções regulares de preços etc.

A difusão da informática na produção, em praticamente todos os setores, reduziu as margens de tolerância para peças, componentes e bens intermediários, mas também para o desempenho de máquinas e equipamentos, alterando radicalmente os conceitos de qualidade naqueles setores e impondo uma verdadeira revolução cultural aos fornecedores domésticos e externos nos Estados Unidos. Tanto uns quanto outros evoluíram no sentido de atender aos novos requisitos de qualidade, em um ambiente marcado pelo acirramento da competição e no qual repasses aos preços dos custos gerados pelo atendimento daqueles requisitos estavam em princípio excluídos.

O gerenciamento adequado da logística em um mercado de dimensão continental, a atuação, nesse mercado, como um fornecedor local – eliminando o *handicap* competitivo da empresa frente aos produtores domésticos, em termos de prazo de entrega, qualidade e serviços – e a adaptação a normas técnicas e a especificações de produto diversas das que se aplicam no Brasil e no resto do mundo são outros requisitos associados à consolidação empresarial em um mercado, como o norte-americano, caracterizado por competição intensa e níveis elevados de exigência da demanda.

- *A entrada e a consolidação na atividade exportadora explicitam carências e fragilidades competitivas da empresa: carência de recursos gerenciais e organizacionais e dificuldades para obter informações sobre mercados e clientes são obstáculos internos às empresas particularmente relevantes na fase de entrada na atividade exportadora. Na etapa de consolidação e expansão das exportações, os obstáculos à entrada perdem peso, ganhando relevância fatores menos circunstanciais, como escala insuficiente de produção e baixa prioridade estratégica concedida pela empresa às exportações. Ou seja, avançar na seqüência de decisões que caracterizam o envolvimento da empresa com a atividade exportadora requer a mobilização de recursos operacionais, num primeiro momento, e estratégicos, nos momentos posteriores.*

Essa característica interage com as duas outras (competição acirrada e alto nível de exigência), sendo mais uma vez ilustrativa a experiência das

empresas que exportam para os Estados Unidos. De acordo com a pesquisa sobre essas empresas, o dinamismo exportador no mercado dos Estados Unidos parece associado aos seguintes fatores: a) percepção estratégica da importância desse mercado para o posicionamento competitivo das empresas em todos os mercados em que atuam; e b) capacidade para mobilizar recursos (gerenciais, financeiros e outros) com vistas à implementação de estratégias compatíveis com as exigências do mercado, o que, por sua vez, está parcialmente relacionado com o porte empresarial dos exportadores.

Nesse quadro, não surpreende que a associação entre o grau – atual e visado – de envolvimento da firma com o mercado norte-americano e o seu desempenho exportador seja um dos elementos mais importantes que emergem daquela pesquisa. Um elevado grau de envolvimento não constitui certamente um “seguro” contra dificuldades no mercado dos Estados Unidos, mas aparece como uma condição *sine qua non* para que a firma exportadora possa lidar com razoável sucesso com um mercado exigente e em permanente transformação. Isso porque tais atributos do mercado norte-americano se traduzem, para as empresas, em custos adicionais e em formas novas de rigidez na área de produção e de comercialização.

Se a empresa não perceber esses custos adicionais – só parcialmente repassáveis aos preços finais – como investimentos estratégicos para a sua competitividade, é provável que sua inserção em mercados exigentes e competitivos se caracterize por uma abordagem oportunista e pela luta para se manter em um segmento de mercado no qual o preço é o único critério da competição. A experiência de algumas firmas da amostra sugere que, quando isso acontece, dificilmente as firmas brasileiras conseguem resistir à competição de países asiáticos (China, Índia, Paquistão, Indonésia) e de outros concorrentes, como México e Turquia.

Também na pesquisa realizada para o presente estudo – centrada em 460 empresas exportadoras – o nível de envolvimento da empresa com a atividade exportadora aparece como uma variável relevante para explicar a percepção empresarial em relação à atividade e à seqüência de decisões que concretizam o envolvimento da empresa com as exportações.

De fato, embora a maioria das empresas entrevistadas tenha afirmado que as exportações ocupam uma posição relativa muito importante nas deci-

sões relacionadas com a produção (61,3% do total) e o investimento (51%), esses percentuais caem significativamente quando se trata de empresas classificadas como exportadoras esporádicas.

Utilizando-se o coeficiente de exportação como uma outra forma de aproximação ao grau de envolvimento das firmas com a atividade exportadora, constata-se que, embora as que mostrassem um alto coeficiente (maior que 30%) representassem apenas 28,3% da amostra, elas respondiam por 45,4% das que consideram as exportações como uma variável muito importante nas decisões relativas à produção e por 47,4% das que atribuem grande importância às vendas externas nas decisões de investimentos.

Por outro lado, entre as empresas com baixo coeficiente de exportação (até 5%), as vendas externas não afetam a qualidade dos investimentos – apenas seu volume – em 26% dos casos, ao passo que, para aquelas com coeficiente superior a 20%, esse percentual cai para algo entre 3,5% e 5,5%, ou seja, em sua quase totalidade, tais empresas levam em conta as exportações na definição qualitativa de seus investimentos. Outro exemplo: a proporção de empresas que consideram as exportações parte da estratégia das firmas está diretamente relacionada ao coeficiente de exportações, muito mais do que a outros atributos empresariais, como porte ou origem do capital.

Finalmente, coeficientes mais altos de exportação estão correlacionados com uma propensão relativamente elevada (*vis-à-vis* o conjunto de empresas da amostra) a perceber a importância da adoção de linhas de produtos e tecnologias capazes de atender aos mercados externos, bem como do atendimento de normas técnicas e de qualidade específicas.

É como se o crescimento do coeficiente de exportação das empresas as levasse gradualmente a integrar a atividade de exportação à sua estratégia de negócios, com impactos elevados sobre decisões relacionadas à produção, ao investimento e ao financiamento. Mas o que as leva a aumentar seu coeficiente de exportação? A motivação estratégica da empresa é essencial, mas também o são a criação de um ambiente regulatório de que fazem parte não só uma competição acirrada no mercado doméstico, mas também um sistema de apoio público às exportações que reduza substancialmente para as empresas os custos de entrada e de permanência na atividade exportadora.

É importante ter claro que exportar só faz sentido para as empresas se permitir, entre outras coisas, aumentar a rentabilidade global de seus negócios. Colocadas diante de várias opções de benefícios potencialmente associados às exportações, 44,3% das empresas exportadoras entrevistadas na pesquisa de campo atribuíram o primeiro lugar àquela opção. Há outros benefícios percebidos, tanto estratégicos (contato com tendências de desenvolvimento dos produtos/demanda, com 26%) quanto de curto prazo (compensar as oscilações do mercado doméstico, com 14%), mas é fundamental perceber que ou as exportações contribuem para aumentar a rentabilidade global das empresas ou estas deixarão de exportar ou ainda tornar-se-ão exportadoras eventuais.

3.2. O Ambiente Regulatório Específico da Atividade Exportadora

Se exportar exige que a empresa consiga gradualmente integrar à sua estrutura, rotinas e práticas novos elementos especificamente vinculados à exportação, isso não decorre apenas do saudável confronto da empresa com um universo de competição acirrada e de demandas exigentes e mutantes.

Boa parte da adaptação da empresa vincula-se à necessidade de atender a requisitos documentais, normas fiscais e procedimentos operacionais exigidos por autoridades governamentais e outros agentes privados, como os bancos, que só passam a existir para a empresa caso esta exporte. Ao contrário dos custos de adaptação de processos e produtos, de atendimento a normas de qualidade e de abertura de empresas no exterior, que podem ser vistos estrategicamente como investimentos, essa adaptação exigida pelas normas domésticas de exportação é, para as empresas, essencialmente custo de transação especificamente decorrente da decisão de exportar.

Mesmo sabendo disso, é surpreendente, à primeira vista, a frequência com que aparecem, em diversas pesquisas de campo voltadas para a identificação dos fatores que dificultam a entrada e a permanência das empresas na atividade exportadora, queixas de empresas exportadoras e não-exportadoras em relação às dificuldades derivadas de normas diversas e de exigências burocráticas e operacionais dos órgãos que acompanham e controlam o comércio exterior brasileiro.

Na recente pesquisa realizada junto a 460 exportadores – 3/4 dos quais foram considerados como permanentes ou assíduos –, a burocracia associada às exportações foi apontada como a primeira restrição para que as empresas exportem regularmente: a relevância desse fator é maior entre as de menor porte, as exportadoras do Nordeste e as iniciantes. Na mesma linha, lidar com os procedimentos burocráticos e administrativos associados à exportação foi apontado como a maior dificuldade ligada à atividade exportadora por 43,5% das empresas entrevistadas, superando de longe a opção colocada em segundo lugar – obter informações comerciais, com 24,3%. Vale registrar que a dificuldade com a burocracia e os procedimentos administrativos de exportação foi apontada por empresas de todos os portes, de capital nacional e estrangeiro, e por exportadoras mais e menos assíduas e com distintos coeficientes de exportação.

Também numa pesquisa recentemente realizada pela CNI, a burocracia alfandegária ocupou, com 39,2% das respostas, o primeiro lugar em uma vasta lista de possíveis entraves ao crescimento das vendas externas de quase 900 empresas exportadoras de diferentes portes e localizadas nas várias regiões do país, tendo sido apontada ainda como uma das duas principais restrições à expansão das exportações por firmas de todos os portes e com os mais variados coeficientes de exportação.

A presença dessa queixa generalizada contra os mecanismos governamentais de controle e acompanhamento das exportações sugere que há aí um sério problema de política, que requer pronta solução, até porque a persistência do quadro atual compromete a credibilidade dos esforços governamentais para incentivar o crescimento das exportações.

Na já citada pesquisa de campo junto a empresas exportadoras para os Estados Unidos, grande parte delas, em particular as grandes exportadoras, queixou-se dos controles burocráticos e da atitude de “desconfiança” que caracteriza os agentes governamentais no trato com a atividade de exportação por elas desenvolvida. Algumas dessas empresas, que exportam há mais de 20 anos, surpreendem-se por serem tratadas como exportadoras iniciantes. As atividades aduaneiras desenvolvidas pela Secretaria da Receita Federal concentraram boa parte das críticas, e a agenda dos empresários nessa área é um autêntico programa de facilitação de negócios de exportação como meio para reduzir o claro viés antiexportador que os controles e trâmites burocráticos hoje geram no Brasil.

Outras pesquisas de campo desenvolvidas pela Funcex em diferentes estados (São Paulo, Bahia e Rio Grande do Sul), nos últimos anos, chegaram a conclusão semelhante: os procedimentos burocráticos e administrativos especificamente associados à operação de exportação constituem um dos principais fatores, senão o maior, a desestimular não somente a entrada, a permanência e o crescimento das empresas na atividade exportadora.

Além das dificuldades relacionadas ao acompanhamento e controle governamental dos fluxos de comércio, há outras que se manifestam quando as empresas buscam utilizar os instrumentos de apoio – financeiros e tributários, por exemplo – colocados à disposição dos exportadores pelo governo.

Um bom exemplo dos custos gerados pela utilização de um instrumento de apoio à exportação é fornecido pelo *drawback*, mecanismo dos mais tradicionais e consolidados de apoio à exportação no Brasil, que tem uma ampla clientela mas é relativamente mais utilizado entre as empresas de grande porte e que exportam com regularidade. Trata-se de instrumento valorizado pelos seus usuários como um importante fator de competitividade, tanto para a entrada das empresas na atividade exportadora quanto para seu crescimento posterior nessa atividade, em função da redução de custos por ele proporcionada.

Apesar de todas essas qualidades, pesquisa de campo realizada pela Funcex junto a usuários do mecanismo, em 2001, identificou, como principais pontos fracos do valorizado instrumento, a burocratização excessiva do processo em suas várias fases, seguida da ineficiência e lentidão dos operadores de seus mecanismos. O controle da Secretaria da Receita Federal e a sua exigência de vinculação física entre produtos importados e exportados são também criticados, por ignorar completamente a lógica de operação e de produção das empresas.

Tais críticas não se concentram em determinados grupos de empresas organizados por tamanho ou setor, estando difundidas pelo conjunto daquelas que são usuárias, independente da frequência com que utilizaram o *drawback* durante os últimos cinco anos. Em diversas firmas entrevistadas, a utilização do instrumento implicou custos associados a pessoal e à criação de mecanismos de monitoramento e controle das atividades associadas à obtenção, administração e baixa do *drawback*. Ou seja, a relação custo/benefício da utilização do instrumento é elevada, reduzindo-se para as grandes

empresas e/ou exportadoras permanentes, que têm condições de diluir os gastos específicos associados à utilização do instrumento em sua estrutura de custos e/ou compensá-los com sobra em função do volume e regularidade de suas exportações.

Na área de financiamento às exportações, as dificuldades operacionais afetam essencialmente o acesso das empresas às linhas públicas disponíveis: assegurado esse acesso, a gestão do crédito pela empresa não parece ser custosa ou problemática. Se o acesso é o problema, torna-se importante ter em conta que a pesquisa da CNI junto a quase 900 empresas exportadoras constatou que cerca de 2/3 das entrevistadas não utilizam nenhuma das cinco linhas oficiais de financiamento (incluindo o Proex-Equalização): falta de conhecimento das linhas e dificuldades para acessá-las, depois de conhecidas, são as razões desse resultado. No caso das linhas BNDES-*exim*, os principais problemas apontados pelos usuários são as exigências de garantias reais, também identificadas como uma dificuldade preponderante para o acesso às demais linhas, e a documentação requerida da empresa. O porte das empresas é, em geral, uma variável condicionante relevante do acesso das firmas exportadoras às linhas públicas de financiamento às exportações.

Reconhece-se que o sistema tributário é, no Brasil, nocivo à competitividade dos bens produzidos no país. A fim de minimizar os impactos das distorções tributárias sobre as exportações, os governos federal e estaduais criaram mecanismos de ressarcimento de três impostos ao exportador: IPI, ICMS e PIS/Cofins. No entanto, como constatou a pesquisa da CNI, as empresas exportadoras encontram uma série de dificuldades – variáveis segundo o mecanismo a ser utilizado (e o tributo a ser ressarcido) – para se valer desse benefício, o que envolve a apuração do crédito a ser ressarcido e a demora na homologação dos pedidos de compensação por parte da Secretaria da Receita Federal e nos ressarcimentos dos créditos em espécie.

4. Recomendações de Política

Os fatores que compõem o viés não-exportador da economia brasileira aqui analisados envolvem, do ponto de vista de *policy*, aspectos nitidamente distintos. As questões regulatórias que afetam a atividade exportadora e as que restringem a eficácia dos instrumentos de apoio à exportação – aqui consideradas em seu nível operacional – requerem sempre medidas de

simplificação e de desburocratização, mas, em certos casos, sua solução exige mudanças de desenho e implementação mais complexas.

É o caso da modernização da função de aduana no Brasil – hoje desempenhada por órgão cuja função é essencialmente fiscal –, necessidade suscitada por uma série de queixas relacionadas à sua burocracia. É também o caso da revisão do modelo de gestão de risco de crédito hoje prevalente na atuação dos bancos públicos no financiamento às exportações, de forma a permitir aos agentes financeiros públicos atuar como agentes de políticas públicas sem comprometer seus resultados financeiros.

O ambiente regulatório hostil à atividade exportadora das empresas brasileiras é percebido por estas como uma forte desvantagem competitiva frente a suas concorrentes. Vale lembrar que tal desvantagem prejudica com especial intensidade as vendas de manufaturados, sobretudo no caso de vendas para os mercados mais competitivos e exigentes, por seus impactos sobre prazos de entrega e preços.

No caso da componente microeconômica do viés, é menos óbvia não só a necessidade de ações de política voltadas para removê-lo – ou, pelo menos, atenuá-lo –, mas também a definição dos instrumentos capazes de fazê-lo, caso se conclua pela pertinência da intervenção pública.

De fato, embora não se tenha analisado aqui a política comercial como fato gerador do viés antiexportador, parece claro que a sua dimensão microeconômica traduz em boa medida, no nível das estratégias e dos comportamentos das firmas, a existência do viés da política comercial. Não seria, portanto, razoável propor que políticas voltadas para a dimensão microeconômica do viés compensem a dimensão macroeconômica: tais políticas seriam provavelmente custosas, do ponto de vista fiscal, e de eficácia duvidosa, se seu objetivo fosse alterar de forma permanente paradigmas de atuação empresarial. Nesse sentido, antes de apresentar recomendações para reduzir o componente microeconômico do viés, é fundamental registrar que a consideração acima somente será atendida se se reduzir o viés antiexportador especificamente gerado pela política comercial. Como não se pode aumentar significativamente o nível de subsídios que beneficiam as exportações – por questões domésticas e externas –, a redução desse componente do viés supõe a diminuição dos níveis de proteção tarifária e

não-tarifária concedida à produção doméstica e o aumento da contestabilidade no mercado interno, via competição de produtos importados.

No entanto, parece claro que há um componente do viés microeconômico que não pode ser reduzido aos efeitos de uma adaptação empresarial “natural” a um ambiente pouco competitivo, refletindo antes os custos do desenvolvimento, na empresa, da atividade exportadora: são custos de prospecção de mercados, de investimentos no exterior para criar canais de comercialização e distribuição, de promoção comercial, de adaptação de produtos e processos, de certificação e de cumprimento de normas de qualidade requeridas pelos mercados internacionais.

Embora esses custos devam ser percebidos como investimentos pela empresa, a intervenção pública pode ser importante para reduzi-los, minimizando uma importante barreira à entrada e à permanência das firmas na atividade exportadora. Há uma série de mecanismos que podem ser especificamente desenhados para cumprir essa função, e um deles – que merece ser citado, a título de exemplo – é um instrumento híbrido de financiamento/seguro para cobrir os gastos com prospecção de mercados externos.

Esse mecanismo poderia ser desenhado com base naquele que já existe há muito tempo em outros países e que foi instituído pela primeira vez na França há cerca de 40 anos. Trata-se de um programa plurianual de financiamento dos esforços empresariais de prospecção de mercados, que provou ser uma ferramenta de elevada eficácia para reduzir os custos de entrada e permanência na atividade exportadora e para mitigar os riscos de fracasso comercial dos esforços de entrada da empresa. Além de cobrir os riscos de fracasso comercial, as parcelas recebidas anualmente pela empresa permitem que ela sustente o esforço de prospecção em um horizonte de tempo muito superior ao que seria autorizado pelo investimento de capitais próprios da empresa. No caso do mecanismo operado pela Coface na França, esse prazo do contrato do seguro-prospecção pode chegar a, no máximo, sete anos e cobre uma parcela significativa dos gastos de prospecção entendidos em sentido amplo, de forma a incluir, entre outros, despesas de adaptação dos produtos às normas do mercado visado, gastos financeiros ligados à manutenção de estoques no destino, gastos de pessoal dedicado à prospecção e contratação de serviços de consultoria jurídica e outras no mercado visado etc.

Ou seja, em ambas as áreas aqui examinadas a intervenção pública pode ser de extrema relevância para reduzir obstáculos internos e externos às empresas em sua trajetória para se tornar exportadora e se consolidar como tal. Medidas relacionadas à redução dos dois componentes do viés antiexportador considerados neste trabalho deveriam, nesse sentido, fazer parte de uma “segunda geração” de políticas governamentais de apoio às exportações, que complementar e aperfeiçoaria aquelas adotadas principalmente a partir de 1995 em diversas áreas.

6

Uma Análise do Desempenho e da Segmentação do Sistema de Crédito à Exportação no Brasil

Fernando Blumenschein
*Fernanda Leite Lopez de Leon**

* Respectivamente, do Instituto Brasileiro de Economia/Fundação Getulio Vargas e da Faculdade de Economia e Administração/Universidade de São Paulo. Gostaríamos de agradecer, com as ressalvas de isenção, as colaborações de Jack Schetchman e Lia Valls, pelas discussões, de Helena Veiga, pelas discussões e pelo apoio no fornecimento de dados, de Lucia de Souza, pelos dados sobre o Proex, de Agnaldo Maciente, pelos dados do Apêndice B, de Bruno Wegmann, pelo apoio de edição, e de Orlando Sotomayor, Luiz Guilherme Scorfaze, Edson Paulo Domingues e Fernando Postali, pelas discussões sobre a metodologia econométrica.

1. Introdução

O sistema de crédito ou de financiamentos aparece como um setor vital para a política de promoção às exportações de qualquer país. Dentre os diversos aspectos desse sistema, o papel a ser desempenhado pelo setor público se mostra como o mais importante e o mais difícil de ser adequadamente equacionado. Assim, é preciso que seja definido o que o setor privado é capaz de oferecer com eficiência daquilo que necessita ser regulamentado ou provido diretamente pela intervenção do setor público.

No Brasil, um conjunto de iniciativas adotadas ao longo dos anos 90 reformulou o sistema público de financiamento e seguro à exportação. Tem-se hoje, pelo menos em tese, um quadro caracterizado pela oferta de um amplo leque de mecanismos de apoio financeiro às exportações com condições de suprir a demanda dos exportadores.

Apesar disso, existem argumentos ressaltando a existência de dois grupos de problemas. O primeiro está relacionado às incertezas de recursos que ainda cercam o sistema de financiamento à exportação: de um lado, pelo fato de o Proex ser negociado dentro do Orçamento da União, existe incerteza sobre a disponibilidade anual de recursos; e, de outro, porque os mecanismos privados estão sujeitos, em termos de preço, prazo e volume, às oscilações de oferta vinculadas às estratégias dos bancos internacionais – provedores de *funding* para essas linhas – em relação ao Brasil. Nesses mecanismos, portanto, a componente dada pela percepção do risco-Brasil influencia os movimentos de alongamento de prazos e aporte de recursos e taxa de juros. A questão que se coloca é: em que medida essas incertezas foram e são determinantes para o volume total de *funding* para a exportação dentro de um determinado ano? Ademais, existe alguma política ou conjunto de políticas que possa reduzir essas incertezas?

O segundo problema diz respeito ao acesso ao crédito, que não é igual para todos os tipos de exportadores. No que concerne aos mecanismos oficiais, emergem problemas de duas ordens. De um lado, esses mecanismos operam segundo princípios de gestão de risco e de distribuição do produto que selecionam as empresas de grande porte (e baixo risco) e os clientes tradicionais daqueles agentes que, em sua grande maioria, são privados. Portanto, os mecanismos públicos ou oficiais acabam se concentrando em um grupo restrito de empresas exportadoras que, em geral,

também tem acesso a fontes privadas de crédito. De outro lado, os mecanismos de garantia de crédito – o Fundo de Aval, também denominado Fundo de Garantia de Promoção de Competitividade (FGPC), e a Seguradora Brasileira de Créditos à Exportação (SBCE) – encontram dificuldades de implementação que se relacionam com os mesmos obstáculos que derivam do modelo de gestão de riscos e de distribuição do produto que caracterizam a ação pública na área de financiamento à exportação. Ou seja, examinando isoladamente os mecanismos públicos, o principal problema que emerge, tanto nos instrumentos de financiamento quanto nos de seguros, envolve as dificuldades para atingir uma parcela importante da clientela potencial deste tipo de instrumento, ou seja, as micro e pequenas empresas (MPEs).

No financiamento privado, mecanismos semelhantes de seleção atuam para produzir os mesmos resultados. Dos mecanismos privados, apenas o ACC permite o acesso ao crédito a um número maior de empresas exportadoras. Mesmo assim, suas condições de financiamento (custos, volumes e prazos) atuam contra empresas cujo risco de inadimplência é percebido pelos bancos como acima de um dado patamar.

Boa parte dos problemas identificados tem menos a ver com questões específicas de financiamento à exportação e mais com o acesso das MPEs ao crédito bancário em geral. Nesse sentido, a atuação dos bancos públicos nessa área parece sancionar os padrões observados no setor privado. Assim, duas questões que se colocam são: a) há de fato alguma falha na alocação do crédito à exportação como conseqüência da avaliação equivocada do risco das pequenas empresas exportadoras?; e b) o foco da política pública está adequado, ou seja, se o risco é corretamente precificado, qual deveria ser o papel da política pública em tentar reduzi-lo? Nesse caso, cabe avaliar por que instrumentos de diversificação de risco, como o Fundo de Aval e a SBCE, não estão operando adequadamente. Têm sido sugeridos mecanismos alternativos para diversificar os riscos das MPEs ainda não implementados no sistema de financiamento à exportação brasileiro: um deles refere-se à securitização de recebíveis; o outro envolve a criação de instrumentos que permitam aos exportadores vender suas posições em moeda forte para *hedge* de importadores, investidores estrangeiros e empresas com dívidas fora do país. Com a adoção do câmbio flutuante, esse se tornou um ativo valioso que pode contribuir para aumentar a lucratividade da

atividade exportadora, ao mesmo tempo em que reduz seu próprio risco.¹ Será avaliado em que grau isso já vem sendo feito, e em que extensão essa possibilidade tem sido aberta às MPEs.

O trabalho está dividido em quatro seções além desta introdução. A Seção 2 tem como foco a questão dos mecanismos de financiamento, através de uma análise descritiva dos mecanismos de financiamento e de seguro disponíveis no mercado brasileiro. A maior preocupação é ressaltar os principais fatos estilizados relacionados ao comportamento desses mecanismos. A Seção 3 analisa a caracterização do risco dos diversos mecanismos e dos portes de empresa, além da gestão desses riscos pelos diferentes instrumentos de seguro existentes. O conjunto de evidências a ser seguido em ambas as seções será composto pelos dados existentes sobre os diversos mecanismos e pelos resultados teóricos e empíricos dos estudos específicos realizados tanto para o Brasil como para outros países. Essas evidências são complementadas pelos resultados dos questionários realizados junto a 460 empresas exportadoras em diversas regiões do Brasil, os quais são focalizados na Seção 4 por meio de uma análise estatística preliminar e de uma análise econométrica com o uso de um modelo Probit. Nessas análises são levantadas hipóteses alternativas para explicar a segmentação do mercado de crédito à exportação. As considerações suscitadas até então têm relacionado a segmentação do mercado de crédito em geral em função do porte da empresa, às restrições impostas pela oferta, ou seja, pelos agentes financiadores, enquanto pouco tem sido discutido sobre as considerações do lado da demanda. Nesse aspecto, o acesso diferenciado das MPEs ao crédito à exportação pode se dar também pelo fato de que elas demandam pouco esses instrumentos. As razões dessa baixa demanda podem estar relacionadas tanto aos fatores de acesso à informação sobre os mecanismos como à baixa propensão a exportar desse grupo de empresas. A Seção 5 versa sobre algumas considerações de política referentes ao papel dos agentes públicos e privados de crédito e seguro, assim como a articulação entre eles.

O estudo não tem como foco aquilo que denominamos política de instrumento, entendida como a criação de mecanismos de crédito e seguro novos, ou a implementação de mudanças pontuais nos instrumentos já em

¹ De fato, a volatilidade cambial inerente ao câmbio flutuante pode inibir as exportações por aumentar o seu risco, afetando negativamente a *performance* exportadora do país, especialmente para as pequenas empresas.

operação, com o intuito de expandir o financiamento à atividade exportadora tanto de forma geral como para grupos específicos de empresas. Algumas discussões de possíveis políticas de instrumentos são feitas, no entanto, tendo como premissa os resultados encontrados no enfoque metodológico mencionado acima.

2. Mecanismos de Financiamento e Seguro à Exportação: Descrição e Fatos Estilizados

Esta seção descreve os mecanismos de financiamento e seguro à exportação durante a década de 90, tendo como preocupações centrais o comportamento da alocação de recursos por porte de empresas e a questão referente ao volume de recursos de cada instrumento, assim como o volume total de recursos alocados para o financiamento à exportação. Dentro dessas duas preocupações, o objetivo desta seção é ressaltar os principais fatos estilizados relacionados ao comportamento desses instrumentos.

2.1. Mecanismos de Crédito à Exportação no Brasil

Nesta subseção, realiza-se uma descrição dos principais mecanismos de financiamento de crédito existentes no Brasil, assim como se apresentam os indicadores de desempenho desses mecanismos, incluindo o BNDES-*exim* e o Proex (públicos) e o Adiantamento do Contrato de Câmbio/Adiantamento do Contrato de Exportação (ACC/ACE) e o Pré-Pagamento (privados). Na subseção seguinte serão examinados também os mecanismos de seguro representados pelo Fundo de Aval e pela SBCE.

O BNDES-*exim* é um programa gerenciado pelo BNDES, criado em 1991, inicialmente com o nome de Finamex. Desde então, o mecanismo passou por várias modificações, como a ampliação da abrangência setorial do programa, que a princípio contemplava apenas o apoio à indústria de bens de capital. Ele apresenta três modalidades de crédito: pós-embarque, destinado à comercialização de bens e serviços no exterior através do refinanciamento ao exportador (*suppliers credit*), ou do financiamento do importador (*buyer's credit*); pré-embarque, que trata do financiamento à produção de bens a serem exportados vinculados a embarques específicos; e

pré-embarque especial, financiando o incremento das exportações das empresas apoiadas, sem vinculação com embarques específicos, mas por um período predeterminado.²

O *funding* do BNDES utiliza recursos do FAT cambial e padrão, além de recursos externos. Segundo indicações do BNDES, aparentemente não há restrição do volume de *funding*. A demanda não atendida corresponde à fração que não apresenta garantias suficientes para a contratação de empréstimos. A parte que se refere à incerteza de recursos desse instrumento aparece apenas na parcela captação externa que é utilizada como *funding*. Mesmo assim, parece haver uma flexibilidade considerável de substituir o *funding* externo pelo interno em situações desfavoráveis no mercado internacional. A Tabela 1 mostra que, desde a sua instituição, houve um forte aumento do volume de financiamento do programa em todas as suas modalidades, principalmente a partir de 1997, quando o BNDES passou a financiar as exportações da Embraer.³ Além disso, em novembro de 1996, houve a adoção de um conjunto de medidas com o objetivo de reduzir o custo de financiamento e a ampliação do escopo do mecanismo. Essas mu-

Tabela 1
Desembolso das Linhas do BNDES-*exim* – 1991/2001
(Em US\$ Milhões)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a
Total	32,8	77,7	64,3	279,9	377,6	388,3	1.185,3	2.064,6	2.100,5	3.082,6	2.632,9
Pré-Embarque	32,8	30,9	27,8	69,2	95,1	85,6	213,3	642,0	638,0	809,3	410,4
Pós-Embarque	-	46,8	36,5	210,7	282,5	302,7	591,8	1.076,8	1.160,5	1.778,9	1.663,3
Pré-Embarque Especial	-	-	-	-	-	-	380,2	345,8	302,0	494,4	559,2

Fonte: BNDES.

Obs.: Os dados em negrito referem-se ao desempenho das linhas de financiamento, excluídos os créditos concedidos à Embraer.

^aAté novembro.

2 O pré-embarque especial é um financiamento de até 100% do valor de aumento das exportações para o período de 12 meses que se seguem ao pedido de crédito, tendo como parâmetro de referência o valor exportado pela empresa nos últimos 12 meses. Uma descrição mais pormenorizada das disposições básicas dos mecanismos pode ser encontrada em Veiga e Iglesias (2000).

3 No período 1997/99, as operações com a Embraer representaram, em média, 45% de todo o desembolso do BNDES-*exim*. Em 2001, esse valor foi de 44%.

danças deram grande impulso ao programa, sendo que o total financiado cresceu continuamente, passando de US\$ 388,6 milhões em 1996 para US\$ 3.082,6 milhões em 2000. A maior parte dos financiamentos está concentrada nos créditos pós-embarque, que representaram em média 50% do total financiado pelo programa depois de 1997.

Uma das restrições do programa está relacionada à falta de apoio às MPes. As Tabelas 2 e 3 mostram, para o período 1999/2001, a distribuição de desembolsos do BNDES-*exim* de acordo com o porte das empresas, respectivamente em número de operações e em valor financiado.⁴ Como pode ser observado, o programa está fortemente concentrado nas empresas de grande porte.

A Tabela 2 indica que a participação das grandes empresas no total das operações de todas as modalidades foi de 92,03%, em média, para o período 1999/2001. Essa concentração foi ainda mais expressiva para a modalidade pós-embarque, respondendo por 97,13% das operações. Nas linhas de pré-embarque e pré-embarque especial, a concentração das operações nas grandes empresas foi menos intensa, mas ainda elevada, atingindo 77,90% e 71,13%, respectivamente. A Tabela 3 mostra que, do total financiado pelo programa durante o período 1999/2001, 97,53% foram direcionados para as grandes empresas. Essa concentração foi alta em todas as modalidades, atingindo 95,30% no pré-embarque, 99,17% no pós-embarque e 94,57% no pré-embarque especial.

Do total de desembolsos de todas as modalidades, a participação das MPes diminuiu de 0,6% em 1999 para 0,2% em 2001. Através do critério de classificação das empresas por número de empregados e receita de exportação, essa tendência de decréscimo já havia sido detectada no período 1997/99, quando o valor contratado para as MPes passa de 1,7% em 1997 para 1,3% em 1999 [Puga (2001)]. É importante notar também que a participação dos diversos portes de empresas nas várias modalidades sofreu pouca alteração no período entre 1999 e 2001.

4 A partir de 1999, o BNDES passou a adotar os parâmetros de classificação do Mercosul para o porte das empresas, que leva em conta a sua receita operacional bruta (ROB): micro e pequena – ROB até R\$ 6.125 mil; média – ROB entre R\$ 6.123 mil até R\$ 35 milhões; e grande – ROB acima de R\$ 35 milhões. A partir de 2001, esses valores foram alterados para R\$ 900 mil, R\$ 7.875 mil e R\$ 45 milhões, respectivamente.

Tabela 2
Desembolsos do BNDES-*exim* por Porte das Empresas – 1999/2001
 (Em Número de Operações)

Porte	1999		2000		2001		Média (%)
	Número	%	Número	%	Número	%	
Pré-Embarque							
Micro e Pequena	5	2,0	12	4,9	9	6,5	4,47
Média	23	9,2	45	18,2	35	25,5	17,63
Grande	221	88,8	190	76,9	93	67,8	77,90
Total	249	100,0	247	100,0	137	100,0	100,00
Pós-Embarque							
Micro e Pequena	17	1,3	0	0,0	4	0,6	0,63
Média	56	4,3	0	0,0	17	2,4	2,23
Grande	1.226	94,4	1.094	100,0	660	97,0	97,13
Total	1.299	100,0	1.094	100,0	681	100,0	100,00
Pré-Embarque Especial							
Micro e Pequena	10	11,5	9	9,0	3	2,3	7,60
Média	22	25,3	18	18,0	27	20,5	21,27
Grande	55	63,2	73	73,0	102	77,2	71,13
Total	87	100,0	100	100,0	132	100,0	100,00
Total							
Micro e Pequena	32	2,0	21	1,5	16	1,7	1,73
Média	101	6,2	63	4,4	79	8,3	6,30
Grande	1.502	91,9	1.357	94,2	855	90,0	92,03
Total	1.635	100,0	1.441	100,0	950	100,0	100,00

Fonte: BNDES.

Apesar da concentração do mecanismo em empresas de maior porte, o BNDES tem procurado iniciativas de incentivo ao crédito para a pequena empresa, tendo recentemente adotado um programa de “milhagem” de crédito com os bancos privados, de forma que estes, ao aumentarem o volume de crédito concedido às pequenas empresas, teriam uma ampliação do limite de crédito junto ao BNDES para aplicação livre. Em essência, esse instrumento de política representa uma forma de liberação do direcionamento de crédito, com impactos positivos sobre a alocação de recursos para as MPes.

Puga (2001) avalia o apoio do BNDES às micro, pequenas e médias empresas exportadoras no período 1997/99 e mostra que aquelas apoiadas pelo programa apresentaram um crescimento significativo de suas exportações.

Tabela 3
Desembolsos do BNDES-*exim* por Porte das Empresas em Valor – 1999/2001
 (Em US\$ Milhões)

Porte	1999		2000		2001		Média (%)
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Pré-Embarque							
Micro e Pequena	2,35	0,4	9,3	1,1	2,83	0,7	0,73
Média	12,23	1,9	37,4	4,6	20,11	5,3	3,93
Grande	623,44	97,7	762,6	94,2	387,45	94,0	95,30
Total	638,02	100,0	809,3	100,0	410,39	100,0	100,00
Pós-Embarque							
Micro e Pequena	0,90	0,1	0,0	0,0	0,22	0,0	0,03
Média	9,91	0,9	0,0	0,0	23,44	1,5	0,80
Grande	1.149,65	99,1	1.778,9	100,0	1.609,58	98,4	99,17
Total	1.160,46	100,0	1.778,9	100,0	1.633,24	100,0	100,00
Pré-Embarque Especial							
Micro e Pequena	8,90	2,9	3,7	0,7	0,15	0,1	1,23
Média	19,16	6,3	13,6	2,7	19,49	3,4	4,13
Grande	273,94	90,7	477,1	96,5	539,52	96,5	94,57
Total	302,00	100,0	494,4	100,0	559,16	100,0	100,00
Total							
Micro e Pequena	12,15	0,6	12,9	0,4	2,49	0,2	0,40
Média	41,30	2,0	51,0	1,7	41,95	2,6	2,10
Grande	2.047,02	97,5	3.018,7	97,9	2.558,38	97,2	97,53
Total	2.100,48	100,0	3.082,6	100,0	2.602,82	100,0	100,00

Fonte: BNDES.

As das MPEs apoiadas pela primeira vez em 1997 passaram de US\$ 11 milhões em 1996 para US\$ 17 milhões em 1997. Além disso, elas exportaram US\$ 1,6 para cada dólar emprestado, enquanto nas médias e grandes empresas esses valores foram US\$ 1,2 e US\$ 1,1, respectivamente, resultados que parecem indicar uma eficácia menor do programa no segmento das grandes empresas. No entanto, esse incremento marginal superior das MPEs contribuiu pouco para o crescimento das exportações totais do Brasil. As MPEs apoiadas pelo BNDES-*exim* a partir de 1997 contribuíram com R\$ 38 milhões, enquanto as 38 maiores empresas incentivadas participa-

ram com US\$ 3,7 bilhões. Esses resultados mostram que, devido ao volume de exportação reduzido e à falta de tradição no mercado internacional, um esforço de incorporação das MPEs ao sistema de financiamento do comércio internacional brasileiro pouco contribuiria para a elevação da pauta de exportação do Brasil. Conforme mostrado no Apêndice B, nossas estimativas indicam que a universalização do acesso ao crédito para as MPEs exportadoras, na melhor das hipóteses, poderia elevar a pauta de exportação em cerca de 0,35% ao ano.⁵

O Programa de Financiamento às Exportações (Proex) foi criado em junho de 1991, nas modalidades de financiamento e de equalização de taxas de juros. Na modalidade de financiamento, que consiste em créditos pós-embarque à exportação de bens e serviços, o financiamento é concedido em duas formas: uma delas é o *supplier's credit* ou financiamento ao exportador, em que o crédito é concedido diretamente ao exportador através do desconto dos títulos representativos, depois de contratada a venda externa e o embarque das mercadorias ou faturamento do serviço; e a outra forma é o *buyer's credit* ou financiamento ao importador, em que as operações só são viabilizadas mediante contrato de financiamento firmado entre entidades estrangeiras e o governo brasileiro, e o financiado, na medida em que recebe o bem ou serviço contratado, autoriza o crédito na conta do exportador. Já o sistema de equalização da taxa de juros consiste no pagamento às instituições financiadoras da diferença, a maior, entre os encargos negociados com o exportador ou o importador e os custos de captação dos recursos pelo financiador. As taxas de equalização são estabelecidas pelo Banco Central em função dos prazos das operações.

A Tabela 4 reúne os principais indicadores de desempenho do programa no período 1994/2001. Embora grande parte dos recursos e das operações sejam voltadas para a equalização de taxas de juros, a modalidade financiamento vem aumentando sua participação no total de desembolsos. As operações de equalização, que representavam 99% do total em 1994, caíram continuamente, atingindo 78% em 2001. Como contrapartida, as operações na modalidade financiamento passaram de 1% em 1994 para 22% em 2001. Com isso, o número de empresas beneficiadas pelo programa de financiamento ultrapassou o de equalização a partir de 1999. Apesar disso, o

5 Ver Apêndice B para as premissas usadas na simulação.

Tabela 4
Proex: Indicadores de Desempenho – 1994/2001

	1994		1995		1996		1997	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Operações Aprovadas								
Total	697	100	1.104	100	2.132	100	4.914	100
Equalização	688	99	1.082	98	2.042	96	4.855	99
Financiamento	9	1	22	2	90	4	59	1
Empresas Beneficiadas								
Total	131	100	152	100	177	100	269	100
Equalização	125	95	140	92	153	86	243	90
Financiamento	6	5	12	8	24	14	26	10
Exportações Efetivadas (US\$ Milhões)								
Total	186,1	100	350,9	100	1.047,7	100	2.696,7	100
Equalização	97,8	53	305,8	87	971,8	93	2.561,1	95
Financiamento	88,3	47	45,1	13	75,9	7	135,6	5

(continua)

	1998		1999		2000		2001	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Operações Aprovadas								
Total	8.696	100	5.392	100	5.742	100	4.079	100
Equalização	8.079	93	4.691	87	4.865	85	3.182	78
Financiamento	617	7	701	13	877	15	897	22
Empresas Beneficiadas								
Total	587	100	516	100	648	100	428	100
Equalização	354	60	232	45	172	27	145	34
Financiamento	233	40	284	55	476	73	283	66
Exportações Efetivadas (US\$ Milhões)								
Total	7.322,0	100	6.463,8	100	8.218,6	100	7.334,8	100
Equalização	7.111,6	97	6.254,7	97	7.804,9	95	6.932,4	95
Financiamento	211,4	3	209,1	3	413,7	5	402,4	5

Fonte: Banco do Brasil

grande crescimento do programa observado a partir de 1998 foi, em sua grande maioria, devido ao acréscimo dos valores alocados para a equalização. Entre 1997 e 1998, o número de operações de equalização aumentou 77% e as exportações efetivadas com o Proex elevaram-se 171%, crescimento que, entretanto, estabilizou-se desde então. A desvalorização do real, em janeiro de 1999, foi um dos determinantes dessa estabilização, tendo em vista que a dotação orçamentária do Proex é em reais, ao passo que as exportações são realizadas em moeda estrangeira.

Os recursos do Proex são orçamentários, atuando o Banco do Brasil como o agente financeiro da União responsável pelo gerenciamento e repasse desses recursos. Ao contrário do BNDES-*exim*, que possui recursos de fundos públicos do FAT, a questão do *funding* do Proex caracteriza-se atualmente pelas incertezas da negociação e aprovação dos orçamentos da União. Essas incertezas, entretanto, são inerentes ao processo orçamentário e fazem parte de todos os recursos públicos. Isso é consequência das novas leis orçamentárias implantadas no cenário macroeconômico de estabilidade fiscal e monetária que predomina desde 1994 no Brasil.

A Tabela 5 detalha o desempenho do Proex desagregado pelo porte das empresas beneficiadas. As PMEs obtiveram a maioria das operações do programa a partir de 1999, atingindo uma média de 58,5% no período 1998/2001. Isso significa que, em média, as PMEs corresponderam a 65,7% das empresas exportadoras beneficiadas pelo programa, enquanto as grandes empresas ficaram com 34,3%. Apesar disso, o valor da exportação das PMEs representou na média do período 1997/2001 apenas 22% do total, enquanto as grandes empresas tiveram a contrapartida de 78%. Esses números mostram que o Proex, à semelhança do BNDES-*exim*, teve seus desembolsos concentrados nas grandes empresas.

O ACC e o ACE⁶ são mecanismos de financiamento às exportações apoiados por recursos privados. No caso do ACC, os bancos concedem aos exportadores os adiantamentos sobre os contratos de câmbio. Essa é uma mo-

6 O que diferencia o ACC do ACE (Adiantamento sobre Cambiais Entregues) é que no primeiro o exportador recebe a moeda nacional antes de embarcar a mercadoria, servindo esta como apoio financeiro à produção da mercadoria, e no segundo a moeda nacional é entregue após o embarque da mercadoria, representando, na prática, a antecipação do pagamento da exportação.

Tabela 5
Proex: Indicadores de Desempenho por Porte de Empresa – 1998/2001

		1998		1999		2000		2001	
		Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Quantidade de Operações	Pequena e Média	264	42,8	465	65,9	645	63,9	588	61,3
	Grande	353	57,2	236	34,1	365	36,1	371	38,7
	Total	617	100,0	701	100,0	1.010	100,0	959	100,0
Valor da Exportação (US\$ Milhões)	Pequena e Média	116,8	19,9	134,5	12,1	625,9	43,8	112,9	12,0
	Grande	468,8	80,1	978,7	87,9	803,5	56,2	827,0	88,0
	Total	585,6	100,0	1.113,2	100,0	1.429,5	100,0	939,9	100,0
Quantidade de Exportadores	Pequena e Média	141	60,5	198	69,7	224	64,7	267	67,8
	Grande	92	39,5	86	30,3	122	35,3	127	32,2
	Total	233	100,0	284	100,0	346	100,0	394	100,0

Fonte: Banco do Brasil.

Nota: Faturamento até R\$ 120 mil = microempresa; de R\$ 120 mil até R\$ 720 mil = pequena; de R\$ 720 mil até R\$ 20 milhões = média; e acima de R\$ 20 milhões = grande. Esse critério é baseado em informações da Secretaria da Receita Federal.

dalidade de crédito pré-embarque que consiste na antecipação parcial ou total do montante em moeda nacional equivalente à quantia em moeda estrangeira comprada a termo dos exportadores. O período máximo de cobertura dos ACCs é de 180 dias anteriores ao embarque das mercadorias, e após essa data o exportador pode obter o refinanciamento da operação por meio do ACE até o momento da liquidação do câmbio. Isso, em geral, ocorre até 180 dias após o embarque das mercadorias, sendo o ACE, portanto, um crédito pós-embarque.

As condições de oferta de recursos externos no que se refere a custo, volume e prazo para as operações de repasse doméstico dependem essencialmente do nível de exposição ao risco-Brasil pretendido pelos bancos internacionais. Ao contrário da incerteza orçamentária que permeia o Proex, os recursos alocados pelos bancos privados dependem, em grande medida, das percepções dos fundamentos macroeconômicos e políticos. Nesse

caso, a ação da política econômica para diminuir tais incertezas passam necessariamente por um conjunto amplo de políticas macroeconômicas e estruturais que condicionam direta e indiretamente a percepção de risco-país pelo investidor externo.

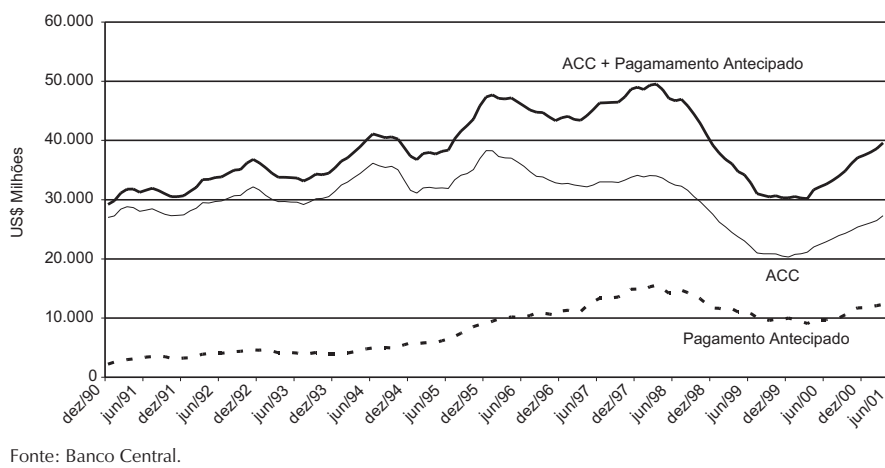
As condições de financiamento se ajustam às variações conjunturais essencialmente através de preços e prazos e às diferenças nos perfis de risco dos tomadores. Apesar dessa diferenciação, o ACC e o ACE são créditos de baixo custo que influenciam a rentabilidade das exportações. Pereira e Maciente (2000) estimaram o impacto desses mecanismos sobre a rentabilidade da atividade exportadora em relação às vendas para o mercado doméstico na economia brasileira e mostraram que a contração desse crédito acarreta um rebaixamento do custo de financiamento do capital de giro e/ou ganhos diretos de arbitragem entre as taxas internas. Durante o período 1993/98, os diferenciais de taxas de juros interna e externa propiciaram às empresas exportadoras uma margem financeira de até 13% do valor FOB das vendas para o mercado externo. Essas evidências indicam que tais mecanismos de financiamento tiveram uma contribuição importante para a elevação da rentabilidade da atividade exportadora.⁷ Por outro lado, as condições de funcionamento do mecanismo de ACC/ACE permitem a compra de *performance* de exportação entre companhias, e isso tem atraído a demanda de empresas que não operam no comércio exterior, ocasionando um desvio considerável de recursos para atividades não-exportadoras.

O Gráfico 1 mostra a evolução temporal do total de desembolso das linhas ACC/ACE e Pagamento Antecipado. O volume de financiamento dos mecanismos de ACC/ACE é bastante significativo, crescendo até 1998, sofrendo uma queda no final de 1999 e voltando a crescer novamente após esse período.

Os empréstimos na modalidade de Pagamento Antecipado cresceram fortemente a partir de 1995, consolidando-se cada vez mais como alternativa de financiamento, através da qual os bancos estão ampliando significativamente os prazos de seus financiamentos às exportações.

⁷ Esse tipo de incentivo também foi encontrado nos mecanismos de vários países da OCDE, conforme mostrado em Abraham, Couwenberg e Dewit (1992). Durante o período 1978/87, as firmas exportadoras obtiveram nos financiamentos à exportação um benefício na forma de taxas de juros inferiores às taxas de mercado. No caso da França, por exemplo, a taxa de subsídio em 1981/82 foi superior a 5%.

Gráfico 1
ACC e Pagamento Antecipado: Volume de Desembolsos – Dez. 1990/Jun. 2001
 (Média Móvel de 12 Meses)



É importante mencionar que a ampliação do Pagamento Antecipado é essencialmente seletiva para os tomadores com risco baixo, o que consiste na antecipação do pagamento ao exportador. O risco da não efetivação da exportação é contornado pela exigência de garantia bancária nacional. As empresas que se beneficiam são aquelas consideradas pelos bancos como de primeira linha e baixo risco, capazes de oferecer garantias maiores do que as exigidas em operações de ACC e, via de regra, fornecedoras de clientes também de baixo risco localizados em países considerados seguros. O *funding* dos bancos para essas operações foi aberto pelos recentes mecanismos de emissão de *commercial paper*, *bonds* e *notes*.⁸ O crescimento ou expansão do uso do Pagamento Antecipado serve como um exemplo típico da elevação do crédito para exportação advindo de maior liberalização da conta capital que se acentuou no Brasil após 1995.

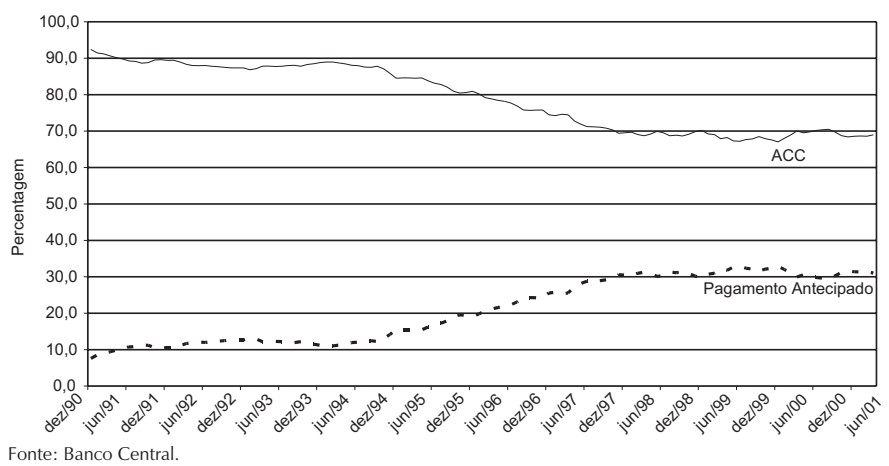
Em 1990, o Pagamento Antecipado financiava 6,6% das exportações brasileiras, com um volume anual que representava menos de 10% do volume

⁸ A evolução dessas entradas no balanço de pagamentos nos últimos anos foi bastante significativa. Os saldos líquidos de *notes* e *commercial paper* na década de 90 foram, respectivamente, de US\$ 67 bilhões e US\$ 4 bilhões.

das linhas privadas. Sua participação no volume total de financiamento privado às exportações cresceu ao longo da década, atingido cerca de 30% a partir de 1997, conforme indicado no Gráfico 2.

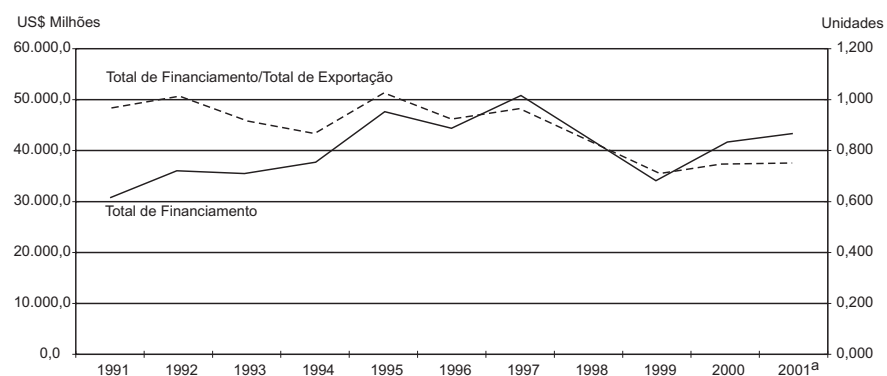
A *performance* individual dos mecanismos de financiamento à exportação é importante para a avaliação de desempenho de cada programa, mas não permite verificar a evolução do total de crédito do sistema. No Gráfico 3, que mostra a evolução do crédito total para a exportação dado pelo somatório dos desembolsos anuais de todos os mecanismos,⁹ pode-se verificar que o financiamento à exportação tem apresentado uma penetração expressiva no volume total da pauta brasileira. A relação entre os desembolsos totais/exportação total foi próxima de 1, durante quase toda a década. Em 1995, por exemplo, o volume total de financiamento ultrapassou o va-

Gráfico 2
ACC/ACE e Pagamento Antecipado: Percentagem de Desembolsos –
Dez. 1990/Jun. 2001
 (Média Móvel de 12 Meses)



⁹ Não estão incluídos outros mecanismos como a Securitização de Recebíveis e *Export Notes*, entre outros. Dados do Banco Central indicam que o total de recursos desses mecanismos durante a década de 90 foi equivalente ao do Pagamento Antecipado. Deve-se ressaltar também que os créditos privados são para pré-embarque e, portanto, de prazo inferior a um ano. Por outro lado, os créditos públicos incluem também os créditos de pós-embarque cujo prazo pode chegar a 10 anos.

Gráfico 3
Evolução do Financiamento Total às Exportações no Brasil – 1991/2001



Fontes: BNDES, Banco do Brasil e Banco Central.
^aOs valores de ACC e Pagamento Antecipado são estimativas.

lor total das exportações. Entretanto, esses números indicam que, se o crédito fosse hipoteticamente distribuído de acordo com a pauta de exportação, cada atividade teria aproximadamente o valor de sua exportação como quantidade de crédito disponível. Isso, a princípio, poderia apontar para uma possível situação de superfinanciamento da atividade exportadora. Entretanto, uma possível explicação para esses números pode estar relacionada com o fato de o crédito cobrir o valor esperado das exportações futuras. Além disso, há sobreposição dos mecanismos de crédito para uma mesma transação. Muitas transações que utilizam o crédito pré-embarque com capital de giro (privado ou público) usam posteriormente o financiamento pós-embarque (público) para a venda da mercadoria no exterior.

Logo, a análise dos dados de volume agregado de crédito à exportação não permite concluir sobre a questão da existência de restrição de financiamento no Brasil. Entretanto, uma tendência de decréscimo iniciou-se após 1995. Nota-se que em 1999 e 2000 a relação entre desembolsos totais/exportação total sofreu uma retração de cerca de 20% em relação ao volume que persistiu antes de 1999, o que está associado principalmente à diminuição dos mecanismos privados, conforme indicado na Tabela 6. Esse fato parece estar ligado a uma elevação da percepção do risco-país e suas impli-

cações negativas sobre a provisão de *funding* externo para financiamento do comércio exterior pelos bancos estrangeiros. Os mecanismos públicos tiveram um incremento considerável em 1997 e, posteriormente, em 1999, estabilizando-se a partir de então.

A Tabela 6 desagrega o volume total de créditos à exportação entre os mecanismos públicos e privados. Os números mostram que a maior parte do volume de financiamento está concentrada nos mecanismos privados, ou seja, ACC/ACE e Pagamento Antecipado. O grande volume de crédito concedido por esses mecanismos frente ao volume de exportações brasileiras

Tabela 6
Desembolsos dos Programas de Financiamento de Exportações – 1991/2001
(Em US\$ Milhões)

	1991	1992	1993	1994	1995
BNDES- <i>exim</i>	32,8	77,7	64,3	279,7	377,6
Proex	–	–	–	–	–
ACC/Pagamento Antecipado	30.673,5	36.211,1	35.377,2	37.358,6	47.332,0
Público ^b (%)	0,11	0,21	0,18	0,74	0,79
Privado ^c (%)	99,89	99,79	99,82	99,26	99,21
Total	30.706,3	36.288,8	35.441,5	37.638,3	47.709,6

(continua)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a
BNDES- <i>exim</i>	388,6	1889,8	3074,4	3238,1	3082,6	2602,81
Proex	–	324,5	664,9	594,9	817,3	893,2
ACC/Pagamento Antecipado	43.854,4	48.992,0	39.184,1	30.308,6	37.511,6	39.938,0
Público ^b (%)	0,88	4,32	8,71	11,23	9,42	8,05
Privado ^c (%)	99,12	95,68	91,29	88,77	90,58	91,95
Total	44.243,0	51.206,3	42.923,4	34.141,6	41.411,5	43.434,0

Fontes: Banco do Brasil e BNDES.

Nota: Nos valores do BNDES-*exim* estão incluídos os desembolsos pré-embarque, pós-embarque e pré-embarque especial. Já nos do Proex estão incluídas as operações de financiamento e as de equalização.

^aACC e Pagamento Antecipado são estimativas.

^bInclui BNDES-*exim* e Proex.

^cInclui ACC e Pagamento Antecipado.

pode ser justificado pelo baixo custo do crédito, assim como pela agilidade por eles oferecida.

Apesar disso, de 1991 a 1999 os mecanismos públicos apresentam um aumento contínuo do volume de crédito concedido. Conforme mostrado na Tabela 6, os créditos às exportações originados de recursos públicos aumentaram de 0,11% em 1991 para 11,23% em 1999, caindo para 8,05% em 2001. Vale ressaltar que a maior parte dos empréstimos concedidos pelos mecanismos públicos ocorre na modalidade pós-embarque. É importante frisar também que a grande maioria do crédito à exportação continua sendo financiada por fontes privadas, correspondendo hoje a mais de 90% do total. Portanto, apesar do esforço governamental durante toda a década no sentido de inserir o setor público no sistema de financiamento à exportação, os fundos privados continuam sendo os principais provedores de recursos.

2.2. Mecanismos Oficiais de Seguro e Garantia à Exportação¹⁰

Existem atualmente dois mecanismos de seguro e garantia de crédito à exportação: o Fundo de Garantia de Promoção de Competitividade (FGPC), ou Fundo de Aval, e a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE).

O Fundo de Aval, criado em 1997, é gerenciado pelo BNDES e se trata de um mecanismo voltado para garantir o risco de operações de financiamen-

10 Serão analisados os instrumentos de seguro de crédito atualmente existentes no sistema de financiamento à exportação no Brasil, cujas características básicas podem ser encontradas em Veiga e Iglesias (2000). Esse sistema, que sucedeu o sistema de seguro anterior, que tinha como órgão gestor central o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), transferia a grande maioria dos riscos das operações externas para o governo federal, gerando problemas de má diversificação dos riscos, *moral hazard* e seleção adversa. Outro mecanismo desse sistema de seguros era o Convênio de Crédito Recíproco (CCR), que cobria operações de importação e exportação no âmbito da Aladi e da República Dominicana e tinha a garantia dos bancos centrais dos diversos países. Tanto o IRB quanto o CCR acumularam um passivo expressivo ao longo dos anos e tiveram que ser reformulados na primeira metade da década de 90. O CCR foi reestruturado e hoje cobre operações no âmbito do Mercosul que não ultrapassem US\$ 100 mil.

to ao investimento e à exportação (pré-embarque) realizadas direta ou indiretamente pelo BNDES e pela Finame. As micro, pequenas e médias empresas são as beneficiárias finais do FGPC, que é, portanto, um mecanismo de seguro ao crédito de capital de giro dessas empresas, sendo assim um instrumento de seguro contra os riscos de inadimplência das pequenas empresas exportadoras. O objetivo do programa é promover a inserção dessas empresas no comércio exterior e, em consequência, reduzir o grau de concentração da atividade exportadora detido pelas grandes empresas. O Fundo de Aval provê recursos para prevenir o risco de operações realizadas pelo BNDES e pela Finame para implantação, expansão, modernização ou localização de empreendimentos que visem ao fornecimento da competitividade da produção destinada à exportação. Portanto, pelo menos em tese, existiriam externalidades positivas associadas a esse mecanismo de seguro na forma de aumento da exportação do país, melhorias distributivas e fortalecimento da competitividade industrial.

A Tabela 7 mostra, para o período 1998/2001, o número de operações, assim como os valores desembolsados pelo FGPC, por porte das empresas e por programas de financiamento. Como se pode observar, no caso do BNDES-*exim* o número de operações aprovadas foi pequeno, totalizando 146, correspondentes ao desembolso total de R\$ 128 milhões no período. Essas operações apresentaram tendência estável entre os anos e, conforme mostrado na Tabela 8, estiveram direcionadas principalmente ao pré-embarque. Esse desempenho modesto contrasta com a *performance* do FGPC para as linhas de crédito de investimento Finame e BNDES Automático. Para a Finame, o total de operações no período 1998/2001 foi de 4.357, o que correspondeu ao desembolso total de R\$ 414 milhões. Para o BNDES Automático, esses números foram, respectivamente, 3.885 e R\$ 847 milhões. De forma contrária ao BNDES-*exim*, ambos os programas mostraram um crescimento bastante pronunciado da abrangência do FGPC, especialmente para o caso da Finame, que passou de 13 operações em 1998 para 2.265 em 2001, correspondendo, respectivamente, a desembolsos de R\$ 1,6 milhão e R\$ 216 milhões. Deve ser ressaltado que todos os três produtos contemplados pelo FGPC são créditos de investimento ou de capital de giro, implicando, assim, riscos de mercado consideráveis. Entretanto, o BNDES-*exim* apresentou uma *performance* consideravelmente inferior à dos demais. Portanto, o insucesso do FGPC em prover seguros para as atividades exportadoras não está necessariamente

Tabela 7
Aprovações do FGPC: Programas/Porte – 1998/2001
 (Em R\$ Mil Correntes)

Ano	Produtos					
	Finame		BNDES Automático		BNDES-exim	
	Valor	Número de Operações	Valor	Número de Operações	Valor	Número de Operações
1998	1.615	13	25.138	237	4.389	31
1999	35.269	321	108.701	745	26.453	26
2000	161.281	1.758	342.434	1.590	59.443	59
2001	215.847	2.265	371.169	1.313	37.700	30

(continua)

Ano	Porte				Total	
	Micro e Pequena		Média		Valor	Número de Operações
	Valor	Número de Operações	Valor	Número de Operações		
1998	20.519	245	10.623	36	31.142	281
1999	123.732	1.055	46.691	37	170.423	1.092
2000	465.301	3.292	97.857	115	563.158	3.407
2001	534.941	3.463	89.775	145	624.716	3.608

Fonte: BNDES.

relacionado com uma deficiência inerente ao mecanismo, haja vista o contraste de sua *performance* com as operações Finame e BNDES Automático.

A *performance* da SBCE no período 1998/2001, tanto para os desembolsos quanto para o número de operações de médio e longo prazos, está apresentada na Tabela 9. Durante esse período, os valores desembolsados foram em média de US\$ 100 milhões e o número de operações não ultrapassou 50. Além disso, tais valores estiveram praticamente estáveis e, dado o volume de financiamento concedido à exportação mostrado na Subseção 2.1, são pouco expressivos. Observou-se também no caso da SBCE uma taxa de desistência de cerca de 54% durante o período, ou seja, operações que tiveram a promessa de garantia emitida pela SBCE mas que

Tabela 8
FGPC: BNDES-*exim* – 1999/2001
 (Em R\$ Mil Correntes)

Ano	Aprovações				Desembolsos			
	Pré-Embarque		Pré-Especial Especial		Pré-Embarque		Pré-Embarque Especial	
	Valor	Número de Operações	Valor	Número de Operações	Valor	Número de Operações	Valor	Número de Operações
1999	19.366	17	7.087	9	19.155	21	6.976	9
2000	53.221	49	6.222	10	53.616	53	7.513	11
2001 ^a	23.980	19	13.721	11	26.680	22	10.232	10

Fonte: BNDES.

^aAté outubro.

não foram utilizadas pelo exportador como garantia ou as exportações não foram efetuadas.¹¹

Além disso, o percentual de operações de financiamento pós-embarque (Proex e BNDES-*exim*) que receberam seguro via SBCE foi de 1,5% em 1999, 2,3% em 2000 e 3,7% em 2001. A taxa de incidência do seguro nas operações de pós-embarque foi, portanto, bastante reduzida. Esses números indicam que existe um potencial de crescimento das operações via SBCE, dado que a demanda não atendida parece ser bastante elevada.

Portanto, o fato estilizado mais significativo dos mecanismos de seguro à exportação discutidos acima está relacionado à sua baixa *performance*,

Tabela 9
Demonstrativo da *Performance* do SBCE: Operações de Médio e Longo Prazos – 1998/2001

	Valores Acumulados por Ano (US\$ Milhões)				Número de Operações por Ano			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
Solicitadas	2.413	3.535	4.717	4.334	92	277	288	274
Aprovadas	96	1.572	1.195	1.409	7	134	108	109
Concretizadas	80	159	57	202	4	30	45	48

Fonte: BNDES.

¹¹ De acordo com a 29ª R.O. CFGE de 18.12.01 do BNDES.

principalmente quando se considera o volume total de financiamento. Dessa forma, o sistema de financiamento à exportação brasileiro não possuiu um mecanismo de seguro de crédito que funcionou adequadamente. Tanto os financiamentos para pré-embarque das MPEs pelo FGPC quanto a cobertura dos riscos comerciais e políticos do pós-embarque pela SBCE foram pouco usados nas operações de crédito. Nesse último caso, as empresas exportadoras estariam utilizando outros instrumentos como aval do importador, fiança bancária ou cartas de crédito.

Pode-se resumir as discussões desta seção em um conjunto de fatos estilizados. Primeiro, em todos os mecanismos ou modalidades de crédito à exportação existentes, as MPEs tiveram um acesso bastante restrito, pois nos últimos cinco anos a grande maioria dos desembolsos foi alocada às grandes empresas. Segundo, apesar da introdução de novos mecanismos públicos a partir de segunda metade da década de 90, a maioria dos créditos à exportação foi efetuada com origem em fontes privadas de recursos. Terceiro, durante a década de 90 a relação entre volume total de crédito à exportação e total de exportação esteve próxima de 1, indicando que não houve variações significativas no volume de financiamento direcionado à atividade exportadora no Brasil. Quarto, os mecanismos de seguro de crédito tiveram uma penetração extremamente baixa nos mercados de crédito à exportação.

3. Caracterização e Gestão do Risco

O objetivo central desta seção será caracterizar os riscos associados aos diversos mecanismos de crédito à exportação no Brasil. Isso será feito na Subseção 3.1, na qual se avaliará tanto os mecanismos de crédito pós-embarque quanto de pré-embarque. Entretanto, a caracterização dos riscos dos diversos instrumentos não deve estar dissociada do porte da empresa que obtém o financiamento, uma vez que isso influencia a caracterização do risco dos diversos mecanismos de forma diferenciada. Por isso, na Subseção 3.2 será apresentada uma revisão dos argumentos teóricos e empíricos que discorrem sobre a questão da assimetria de informação, bem como suas implicações sobre a concessão de financiamento às empresas de diversos portes. O objetivo dessa subseção é justificar, através de resultados consolidados na literatura, as razões do diferencial de risco associado às

MPEs em relação às grandes empresas. Finalmente, na Subseção 3.3 serão considerados outros instrumentos para a redução e diversificação dos riscos das MPEs, assim como se comentará sobre a racionalidade de maior intervenção do setor público nesse segmento.

3.1. Caracterização do Risco nos Mecanismos de Crédito à Exportação

A teoria moderna de intermediação financeira e de segurança dos sistemas bancários está baseada na informação. A resolução dos problemas de intermediação, portanto, está largamente baseada na resolução dos problemas de informação. A situação de assimetria de informação no mercado tem vários desdobramentos, que podem estar relacionados ou não a falhas de mercado. Em uma situação de eficiência de mercado, o risco seria “corretamente” precificado e melhores condições seriam alocadas a empresas ou atividades mais seguras.

O risco da atividade de concessão de crédito está relacionado essencialmente à assimetria de informação entre emprestadores e tomadores de empréstimos. Os emprestadores são incapazes de distinguir *a priori* – sem incorrer previamente em custos de informação – os tomadores de empréstimo seguros dos arriscados. O risco incorrido pelo emprestador tem dois componentes: o risco de *default* e o risco associado à recuperação das garantias, caso o *default* ocorra.

No que concerne às condições de financiamento atreladas aos mecanismos de financiamento à exportação, a principal dicotomia ocorre de acordo com a natureza da operação, ou seja, pré-embarque e pós-embarque. A razão para isso é que o risco da operação recai sobre agentes distintos nas diferentes modalidades. No financiamento de crédito pré-embarque, o risco da inadimplência incide principalmente sobre o exportador que contrai o crédito para financiar sua produção. Na modalidade pós-embarque, que é um financiamento à comercialização do bem no exterior em que o risco de inadimplência recai essencialmente sobre o importador, a rigor a questão da segmentação do mercado de crédito baseada no porte da empresa não é tão direta quanto na modalidade pré-embarque. Tratando-se de comparações pontuais, ela nem é justificada, uma vez que o risco da ope-

ração recai sobre o importador. O empréstimo ao importador menos arriscado deve ser preferido ao mais arriscado, independentemente do porte da empresa exportadora. O restrito acesso ao crédito às micro e pequenas empresas aos mecanismos de pós-embarque, mostrado na Seção 2, não deve estar ligado, portanto, somente ao risco inerente a essas empresas. Quando os bancos se deparam com transações que apresentam o mesmo risco de inadimplência, e considerando o escopo de portfólio dos bancos com carteiras limitadas, eles podem preferir negociar com grandes empresas, visto que incorrerão em menores custos de transação. Nesse caso, a segmentação poderia ocorrer não por motivos ligados ao risco, mas sim por questões de custos ou economias de escala ligadas às grandes operações de crédito *vis-à-vis* as pequenas.

O quadro a seguir apresenta a caracterização do risco dos principais mecanismos de crédito à exportação discutidos neste trabalho. Nota-se nos mecanismos da modalidade pré-embarque (BNDES-*exim* pré-embarque, BNDES-*exim* pré-embarque especial e ACC) há risco de *default* por parte do exportador e do importador. Além do risco de *não-performance* do exportador, há um risco indireto, o de *default* por parte do importador, cujo não cumprimento do contrato pode comprometer a capacidade de pagamento do exportador.

Na modalidade pré-embarque, portanto, o risco-país refere-se principalmente ao risco do país exportador, visto que a sua capacidade de pagamento

Caracterização do Risco dos Instrumentos de Crédito à Exportação

	<i>Default</i>		Risco-País	
	Exportador	Importador	Exportador	Importador
BNDES-<i>exim</i>				
Pré-Embarque	sim	sim	sim	sim
Pré-Embarque Especial	sim	sim	sim	sim
Pós-Embarque	não	sim	não	sim
Proex				
Pós-Embarque	não	sim	não	sim
Equalização	não	sim	sim	sim
ACC	sim	sim	sim	sim
ACE	não	sim	não	sim

sofre influência da conjuntura macroeconômica local. O risco-país, entretanto, pode estar relacionado tanto ao país importador como ao exportador. Em um primeiro momento, o risco do país exportador é um importante determinante do total de volume destinado na carteira dos bancos estrangeiros para o crédito à exportação nesse país, o que representa um fator inerente ao risco de inadimplência dos empréstimos realizados, pois tem impacto sobre a capacidade de pagamento das empresas tomadoras de empréstimos. Posteriormente, o risco do país importador está bastante relacionado à alocação de crédito nas operações de pós-embarque, visto que nessa modalidade o risco está associado à capacidade de pagamento do importador, que sofre a influência da conjuntura macroeconômica do país que importa.

O risco dos mecanismos na modalidade pós-embarque (BNDES-*exim* pós-embarque, Proex pós-embarque e ACE) está relacionado ao *default* do importador no pagamento das exportações, uma vez que essa operação caracteriza-se como um crédito à comercialização, em que a produção já foi efetuada. Nessa modalidade, o risco-país incorre sobre o país importador, dado pela influência das flutuações macroeconômicas sobre a capacidade de pagamento do importador.

O custo do financiamento do BNDES-*exim* pré-embarque e pré-embarque especial difere entre as instituições/bancos que assumem o risco de *default* do exportador e aquelas que não o fazem. Mas a modalidade pré-embarque especial detém um fator de risco adicional, uma vez que está vinculada ao incremento das exportações da empresa tendo como base o valor exportado do período de 12 meses anterior ao pedido do financiamento. O crédito não precisa estar vinculado a embarques já estabelecidos contratualmente, o que agrava o problema de informação assimétrica nessa modalidade. Caso as exportações não sejam efetivadas, os exportadores seriam penalizados com aumento do *spread* e redução do prazo para a quitação do financiamento.

O BNDES-*exim* pós-embarque, assim como o Proex pós-embarque, apresenta duas modalidades, ou seja, *supplier's credit*, que consiste no desconto dos títulos representativos de venda a prazo e cujo risco recai sobre o *default* do exportador ocasionado pelo possível *default* do importador, e *buyer's credit*, cujo risco recai somente sobre o importador.

A modalidade Proex-Equalização, que se caracteriza por uma transferência de recursos do governo para as instituições financiadoras de crédito, con-

siste no crédito ao exportador ou importador de bens e serviços brasileiros concedido por instituições financeiras no país ou no exterior e no qual o Proex assume parte dos encargos financeiros, tornando-os compatíveis com os praticados no mercado internacional. As partes beneficiadas são as instituições financeiras de crédito provedoras dos recursos do financiamento.¹² Embora as taxas de equalização sejam estabelecidas pelo Banco Central, em função dos prazos das operações, as condições de financiamento ao exportador podem diferir das de equalização, em termos de garantia, taxa de juros, prazo e percentual negociável. Para a instituição financiadora e/ou repassadora de crédito, os riscos dessa modalidade são os mesmos da modalidade pós-embarque conforme o tipo de empréstimo concedido, visto que o risco da operação é repassado para a instituição financeira beneficiada. Para o agente financiador, o governo, o risco associado a essa transferência, portanto, está relacionado ao não cumprimento do embarque ou ao *default* do importador. Como se trata de uma transferência, o não cumprimento das obrigações contratuais implicam perdas para o governo na forma de custo de oportunidade dos recursos.

Os riscos para o credor de um empréstimo de ACC também são os mesmos da modalidade de crédito pré-embarque. Para a contratação do crédito de ACC não é necessária a apresentação do contrato de exportação, e os bancos intermediadores estabelecem o limite de crédito compatível com a *performance* exportadora da empresa e sua capacidade de pagamento. A *não-performance* da exportação implica, além da devolução do empréstimo, o pagamento de altos encargos ao Banco Central e a perda de credibilidade da empresa no mercado frente a uma nova contratação de crédito de ACC/ACE.

3.2. Riscos Inerentes às Micro e Pequenas Empresas (MPes)

O mercado financeiro privado que provê crédito às pequenas empresas tem um funcionamento distinto daquele que caracteriza os mercados pú-

12 No Brasil, essas entidades seriam os bancos múltiplos, comerciais, de investimento e de desenvolvimento e o BNDES-*exim*. No exterior, os estabelecimentos de crédito ou financeiro cujos estatutos prevejam a possibilidade de conceder crédito sob qualquer forma de mútuo.

blicos que financiam as grandes corporações de capital aberto. Os contratos que as pequenas empresas fazem, seja com seus trabalhadores, fornecedores ou clientes, são de característica privada, com restrito enfoque público de disseminação de informação. Por outro lado, as grandes empresas de capital aberto possuem um conjunto de informações disponíveis que funcionam como fontes de dados importantes para a avaliação do risco. Nesse caso, os intermediários financeiros e as instituições a eles associadas desempenham um papel importante nos mercados privados como provedores de informação. As grandes empresas que emitem títulos nos mercados internos e externos possuem esses papéis precificados constantemente em mercados privados e registrados na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), os quais funcionam como provedores e fiscalizadores da saúde financeira das grandes empresas. Esses procedimentos, no entanto, estão ausentes nas pequenas empresas.

As empresas pequenas são geralmente administradas pelos proprietários, existindo, assim, superposição entre propriedade e gerência. Esses proprietários são, na maioria das vezes, concentrados somente nos seus negócios, sem chances porém de diversificação das atividades, o que produz, em muitos casos, um comportamento empresarial com elevada aversão ao risco e seus efeitos deletérios sobre a propensão ao endividamento e à disposição de fornecer colateral em operações de crédito.¹³ As experiências internacionais mostram que, na maioria das vezes, as empresas pequenas e novas obtêm seus financiamentos via de regra através de fundos próprios ou no mercado informal de crédito, onde a opacidade das informações e o relacionamento cliente/financiador prevalecem.

Para as empresas grandes e mais maduras, os acessos a outras fontes de crédito são facilitados, ocorrendo, assim, maior diversidade na forma de elas se financiarem. Durante o ciclo financeiro da empresa surgem diferentes maneiras de ela se financiar, produzindo sinergias positivas que aumentam a disponibilidade de crédito e diminuem seu custo. Portanto, existe uma conexão entre os diversos tipos de crédito ou financiamento disponíveis para as grandes empresas. Assim, o acesso a um tipo de crédito hoje afeta o custo e a disponibilidade de outros tipos de crédito no futuro. Dessa forma, há uma complementaridade entre as diversas formas de acesso ao crédito

13 Para uma revisão da literatura desses argumentos, ver Berger e Udell (1998).

em termos de fornecer informações ao mercado quanto aos riscos da operação.

Esses argumentos permitem inferir que existe um *continuum* de disponibilidade de informações entre as empresas pequenas e grandes. Esse *continuum* é determinado pela combinação de disponibilidade de informações e custos fixos altos de emissão pública. O acesso às emissões públicas envolve custos fixos altos com os quais as empresas pequenas não podem arcar. Portanto, existe um ciclo financeiro associado com o tamanho da empresa que influi na capacidade geral de obter formas de financiamento.¹⁴ Via de regra, o sistema bancário não fornece crédito para as pequenas empresas até que elas atinjam um nível de produção em que os balanços reflitam um conjunto de ativos que podem ser usados como colateral. No caso do Brasil, entretanto, mesmo a existência desses ativos muitas vezes deixa dúvidas com relação à possibilidade de resgatá-los, dada a morosidade do sistema judiciário e a complexidade legal, o que permite aos devedores diversas possibilidades de postergar a decisão no tribunal.¹⁵ Portanto, as estruturas institucionais formais e informais que regulamentam a recuperação de garantias têm um papel crucial no funcionamento do mercado de crédito de uma forma geral.

Desse modo, não se pode dissociar o acesso da pequena empresa às linhas de crédito para a exportação no Brasil do acesso às demais linhas de crédito que são importantes para o processo produtivo da empresa. Tal premissa parece muito importante para analisar o problema de acesso ao crédito da pequena empresa não somente para o financiamento à exportação, mas para qualquer outro de tipo de financiamento.

Dentro do argumento de racionamento de crédito de Stiglitz e Weiss (1981), a existência de opacidade das informações da empresa pequena poderá agravar a disponibilidade de crédito. Nesse caso, a taxa de juros que equilibraria oferta e demanda por crédito das MPEs com informações assimétricas pode ser tão elevada que comprometeria a lucratividade dos

14 Para uma revisão da literatura no caso de crédito de longo prazo, ver Caprio e Demirguç-Kunt (1997).

15 Pinheiro e Cabral (1998) estimam o impacto da situação do desempenho judicial no desenvolvimento do mercado de crédito brasileiro e concluem que a falta de um desempenho judicial adequado reduz significativamente a razão crédito/PIB.

projetos. Assim, o desejo de pagar altas taxas de juros ou de oferecer muito colateral poderá elevar o risco geral dos projetos e, em um mundo de informações imperfeitas, ser um indicador que desencorajaria investidores mais seguros. Dessa forma, nem a taxa de juros nem as garantias poderiam funcionar como um mecanismo que equilibraria a oferta e a demanda de crédito para as MPEs. Nessas circunstâncias, as restrições de crédito tomam a forma de racionamento de crédito, limitando, assim, o número de operações que o banco realiza com as MPEs, ao invés de ajustar a taxa de juros cobrada ou o volume de cada operação de crédito. Somente mecanismos de seguro de crédito eficientes e críveis poderiam minorar o problema de racionamento.

Uma análise das particularidades ou características das MPEs no Brasil pode trazer contribuições para a formulação de políticas para o comércio exterior. Nesse sentido, cabe destacar a situação de informalidade das empresas brasileiras. A grande maioria das MPEs possui algum nível de informalidade que pode justificar o argumento da assimetria de informação, o que contribui para que elas “não se revelem no mercado” e, dessa forma, prefiram incorrer em piores condições de financiamento. *Na maioria das vezes, a permanência na informalidade significa a própria sobrevivência das empresas, o que torna muito alto o custo de se revelarem ao mercado.* O incentivo para não revelar informações está associado a um conjunto amplo de variáveis (fiscais, jurídicas, institucionais) que pode significar a sobrevivência da empresa, o que pode causar uma segmentação pelos fatores do lado da demanda, pois as MPEs não se inserem no sistema formal.

Um aspecto que pode melhorar o problema de racionamento de crédito para a pequena empresa é o histórico de seu relacionamento com o banco. Durante o processo de relacionamento banco/empresa, um conjunto de informações pode ser acumulado pelo contato contínuo que se estabelece no decorrer da provisão de serviços financeiros ou operações de crédito. Esse relacionamento permite diminuir o problema de informação assimétrica, que é mais aguda na pequena empresa.

É interessante investigar como evoluiria a taxa de juros cobrada pelos bancos durante o relacionamento. Existem duas correntes da literatura que prevêem movimentos diferentes para a taxa de juros cobrada pelos bancos. A primeira enfatiza que o agente financiador tem poder de mercado sobre as informações acumuladas e explora esse poder em benefício próprio

através de taxas de juros mais elevadas. Esse poder advém do fato de que bancos rivais não possuem acesso às informações, dando origem, assim, a lucros extras de monopólio para os bancos [Sharpe (1990)]. Múltiplos relacionamentos ou aumento do número de bancos que transacionam com a empresa podem ser a reação para escapar do poder de monopólio, comportamento que pode elevar os custos de transação, trazendo mais efeitos negativos sobre as condições de financiamento dos bancos.

A segunda corrente, ao contrário, argumenta que o relacionamento possibilitaria diminuir o custo do crédito e elevar a disponibilidade de fundos para as empresas. Além disso, o estabelecimento de múltiplos relacionamentos bancários pode evitar a excessiva vulnerabilidade dos tomadores de crédito em relação a choques adversos sofridos pelo banco prestador. Entretanto, o efeito de sinalização no mercado pode comprometer o acesso ao crédito em outras instituições. Detragiache, Garella e Guiso (2000) mostram que esse problema pode ser particularmente severo em economias nas quais os bancos raramente sofrem problemas de liquidez, visto que a restrição de crédito por um banco pode ser interpretada pelos demais como um problema do credor.¹⁶

Em uma resenha da literatura sobre o poder de mercado dos bancos, Berger e Udell (1998) sugerem algumas conclusões. Primeiro, a força do relacionamento entre a empresa e o banco, medida pela duração desse relacionamento, está associada, quase sempre, a condições de financiamento mais favoráveis em termos de taxas de juros mais baixas, menores exigências de garantias ou colateral e maior disponibilidade de fundos.¹⁷ Isso indica que o relacionamento cliente/banco parece ser um mecanismo eficiente de

16 Os autores realizaram uma análise econométrica dos determinantes do estabelecimento de relações bancárias únicas pelas empresas e do número ótimo de relacionamentos bancários para empresas que mantêm múltiplas relações bancárias na Itália. Estas apresentam uma moda de sete relações bancárias, em contraste com os Estados Unidos, cuja moda é de um banco.

17 Berger e Udell (1995) usaram dados do National Survey of Small Business Finance (NSSBF) de pequenas empresas e evidenciaram que uma empresa com a idade de 11 anos e com o mesmo banco paga em média 81 pontos-base menos do que uma empresa com apenas um ano de idade e de relacionamento. Petersen e Rajan (1995) mostram que a queda é maior quanto mais competitivo for o sistema bancário. Em um período médio de 10 anos, a queda em mercados competitivos pode ser até quatro vezes maior do que em mercados concentrados. Entretanto, durante períodos de reestruturação do sistema bancário, mesmo na direção de maior competitividade, pode ser desfavorável para o acesso ao crédito da pequena empresa.

coleta de informação, sendo que a exploração do poder de mercado pelo monopólio da informação parece menos severa. Existem evidências indicando também que o efeito do relacionamento no sentido de melhorar as condições de financiamento das MPEs é mais pronunciado nas linhas de crédito específicas, como é o caso dos créditos à exportação, do que nos empréstimos ligados a transações esporádicas (crédito ao consumidor, por exemplo).

Evidências da importância do relacionamento banco/empresa para o caso brasileiro foram apresentadas por Miller e Caprio (1997), que enfatizam que as empresas e os bancos nos países que compõem o Mercosul apresentam um comportamento de diversificação de relacionamento muito superior ao verificado nos países desenvolvidos. Os bancos e as firmas tentam com isso diversificar o risco das operações e do acesso ao crédito, abdicando dos possíveis ganhos de maior unificação das operações. As evidências indicam o papel do crédito bancário na explicação da *performance* de exportação das MPEs no Mercosul e o impacto positivo do relacionamento banco/empresa na *performance* exportadora das empresas.

Em resumo, o problema de assimetria de informações presente no relacionamento entre as empresas e o sistema financeiro é consideravelmente mais severo nas MPEs do que nas médias e grandes, por questões estruturais inerentes ao funcionamento das MPEs. No caso brasileiro, esse problema de opacidade das informações das MPEs é agravado pela informalidade sob a qual a maioria delas funciona, que em muitos casos significa a sua própria sobrevivência. Nessas condições, o nível de risco dessas empresas se torna elevado, ou mesmo imensurável, ocasionando racionamento de crédito. Nesse cenário, deve-se buscar formas de melhorar o fluxo de informações das MPEs, de forma a tornar possível a avaliação do risco desse grupo de empresas.

3.3. Gestão do Risco: Intervenção Pública e Alternativas de Mercado

O objetivo dos mecanismos de seguro de financiamento pós-embarque é cobrir o risco inerente à diferença entre o preço de mercado internacional e o preço esperado pelo exportador descontado pelo risco de *default* do importador. O papel a ser desempenhado pelo governo nesse mercado de seguro pode ser separado em duas visões.

A primeira visão considera que a intervenção do governo nesse mercado deve levar a uma absorção dos custos da redução dos riscos da atividade. Essa absorção deve ocorrer através de subsídio ao seguro à exportação, o que pode acarretar benefícios para o país no médio e longo prazos, como o aumento de divisas decorrente do aumento das exportações. Além dos ganhos de divisas, outras possíveis razões para a intervenção do governo no mercado de crédito e seguro incluem os ganhos de uma política industrial e as externalidades do comércio exterior resultante do estabelecimento de poder de mercado.

A segunda visão entende que os seguros para as MPEs caracterizam-se por mercados incompletos, os quais podem surgir tanto por falhas de mercado passíveis de intervenção como por riscos não diversificáveis.¹⁸ Falhas de mercado acontecem frequentemente pela presença de *moral hazard* e seleção adversa, sendo que a restrição ao acesso do seguro à exportação pode ser justificada por esses fatores. O problema de *moral hazard* pode surgir pelo incentivo que gera para que os exportadores se engajem em operações de seguro arriscadas. No caso da seleção adversa, pode haver uma parte do mercado que seja “tão arriscada” que esteja disposta a pagar taxas muito altas. Garantia de crédito em bases semelhantes para empresas com riscos diferentes fará com que aquelas menos arriscadas subsidiem as mais arriscadas, gerando distorções. Esses são aspectos inerentes à atividade de crédito, o que não caracteriza o problema de restrição ao acesso do seguro de crédito necessariamente como uma falha de mercado, tornando assim questionável a intervenção do governo nesse mercado. Em um contexto mais de longo prazo, a internalização pelo governo de parte dos custos relacionados com a ampliação do mercado de crédito pode aumentar a probabilidade de *default* no mercado e causar a formação de passivos públicos de porte considerável.¹⁹

18 Mercados incompletos de seguros podem surgir por diversas causas, como riscos sociais (guerra, terremotos etc.), assimetria de informações, altos custos de transações, entre outros. Em Schlesinger e Doherty (1985) tem-se uma revisão dos argumentos de mercados incompletos e seus efeitos sobre o setor de seguros.

19 Fitzgerald e Monson (1986) relatam algumas experiências internacionais de programas de crédito à exportação e de seguro ao crédito à exportação para seis países em desenvolvimento (Colômbia, Hong Kong, Índia, Coréia, Sri Lanka e Turquia) e três países industrializados (Estados Unidos, Reino Unido e França). As experiências apontam para o prejuízo causado em todos os programas de seguro ao crédito financiados pelo governo.

No caso brasileiro, a gestão do risco das MPEs possui uma dimensão que não está presente nos países desenvolvidos. Trata-se da informalidade em que a maioria dessas empresas opera, conforme mencionado na Subseção 3.2. Como consequência, surgem problemas de falta de informações adequadas para o sistema financeiro e segurador tomar as decisões. Assim, o gerenciamento do risco para essa parcela do mercado de crédito fica comprometido, e o resultado final é o alijamento das MPEs do sistema de financiamento não somente das exportações, mas também da maioria das linhas de crédito cujos custos não refletem os riscos associados a tais empresas. Portanto, no caso do Brasil, o risco inerentemente elevado das MPEs é potencializado pela natureza das operações informais de grande parte delas. A existência de problemas de informações assimétricas e informalidade das MPEs torna difícil a avaliação dos riscos em suas operações de financiamento. Além disso, esse segmento do mercado é inerentemente mais arriscado, e o resultado final é um custo do seguro para essas empresas extremamente elevado, ocasionando a eliminação desse grupo de agentes do processo de seguro e, conseqüentemente, do financiamento para exportação.

Algumas alternativas de mercado têm sido sugeridas para a diversificação do risco das MPEs, entre elas a securitização de recebíveis e a venda de posições dos exportadores para *hedge* dos importadores. O conceito de securitização de recebíveis está centrado em um processo que objetiva a captação de recursos em mercado local e/ou internacional. Esses recursos são obtidos geralmente cedendo títulos (ou *securities*) lastreados em recebíveis futuros, que são as expectativas de receitas da empresa.

O processo de securitização dos recebíveis de exportação é uma alternativa para que o exportador consiga antecipadamente suas receitas. Essas empresas vendem títulos lastreados (garantidos) em seus contratos de exportação presentes e futuros e, com essa venda, conseguem antecipar sua receita, que poderá ser usada no próprio processo produtivo ou como capital de giro. A estrutura típica da securitização de recebíveis de exportação é a cedência (venda) de um ou mais ativos (títulos) por parte da empresa detentora (originador, exportador) desses ativos. Quando efetuada no mercado internacional, a securitização de recebíveis pode ser operacionalizada pela própria empresa originadora dos recebíveis ou pela criação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE). Nesse caso, existe uma transferência para a SPE, que eventualmente emitirá valores mobiliários, obedecendo as-

sim ao princípio de segregação do risco.²⁰ Esses valores normalmente são avaliados por agências de *rating*.

Devido à complexidade do sistema de financiamento, aos custos elevados da operação de securitização e à necessidade de bens colaterais, as empresas envolvidas nesse tipo de transação são de grande porte.²¹ Outro fator que inibe a expansão da atividade para as empresas de menor porte é o baixo desenvolvimento do mercado de capitais e o aparato legal brasileiro, ainda que tradicionalmente essa seja uma atividade voltada para o financiamento de bens com longos períodos de maturação. Ketkar e Ratha (2001) listam, num estudo sobre o processo de securitização nos países em desenvolvimento, os bens mais propícios a utilizar esse tipo de transação (apresentam menor risco): recebíveis de óleo e petróleo, passagens de avião, telefones, cartões de crédito, *royalties* de gás e óleo e impostos. A securitização de recebíveis não é apontada como uma alternativa para o financiamento de crédito à pequena e média empresa, que mais sofrem o problema de restrição ao crédito.

A securitização poderia ser feita também no mercado nacional através do sistema bancário.²² Nesse caso, o modelo de securitização poderia seguir aquele atualmente utilizado com outros tipos de papéis, como recebíveis de cartão de crédito ou mesmo de cheques, e os bancos formariam carteiras específicas para o desconto desses recebíveis. Esse tipo de mecanismo não vem se desenvolvendo para as MPEs porque não existe um mercado desenvolvido para esse fim, o que se deve ao fato de que a oferta de recebíveis originárias das MPEs, que seria a condição necessária para o início desse mercado, ainda é inexistente ou incipiente. O mercado para esses ativos ainda é estreito (*thin market*), dado o próprio volume de recebíveis. Ademais, cabe ressaltar que se deve atingir um volume de recebíveis necessário para gerar uma escala de operação mínima que cubra os custos operacio-

20 A idéia básica da segregação do risco é afastar os eventuais passivos (trabalhistas, fiscais etc.) já existentes na empresa originadora [ver Borges (1999)].

21 O Brasil entrou nesse mercado há alguns anos, e o exemplo mais recente e expressivo é a Embraer, que, através do BNDES, tem buscado antecipar suas receitas das vendas feitas a empresas americanas.

22 Da mesma forma que no plano internacional, no plano doméstico também pode ser criada uma SPE, que capta recursos no mercado financeiro nacional através da emissão de valores mobiliários, via de regra por meio de debêntures. Para detalhes jurídicos e operacionais, ver Borges (1999).

nais dos agentes e que seja adequado para compatibilizar os fluxos de caixa entre recebimentos e desembolsos. Além disso, a diversificação adequada do risco exige uma escala mínima de operações sob as quais são inferidas as diversas correlações de risco associadas às diferentes operações. Portanto, as perspectivas de surgimento e crescimento do mercado de recebíveis de operações de exportação das MPEs são bastante remotas em um futuro próximo. O próprio sistema bancário se organizaria e exploraria as oportunidades de lucro caso existisse mercado para recebíveis de exportação das MPEs, não havendo necessidade de intervenção do setor público.

Conforme discutido na Subseção 3.2, é importante mencionar que os riscos associados às MPEs aplicam-se aos mecanismos de pré-embarque, uma vez que nos mecanismos de pós-embarque a caracterização do risco concentra-se no importador. Dessa forma, ao descontar os títulos de recebíveis futuros, existe uma segregação efetiva do risco, uma vez que os produtos foram entregues. Assim, as MPEs exportadoras terão os títulos descontados por uma taxa que reflita os riscos dimensionados para cada operação. Nesse caso, as SPEs não devem estar sujeitas a insolvências, o que em muitos casos implica auditoria e medidas mitigadoras de risco, seja através de garantias reais (caução) ou pessoais (fiança ou aval). Nesse caso, as MPEs estarão sujeitas aos mesmos requerimentos de garantias e seguros de crédito que têm dificultado a contratação de financiamentos de exportação, especialmente para os mecanismos de pré-embarque.

O mecanismo de venda de posições dos exportadores para *hedge* dos importadores enfrenta também barreiras quanto aos custos da operação. Existem no mercado mecanismos de *hedge* com custos de transação menores e com risco bem mais reduzido, como é o caso dos títulos públicos cambiais. Cabe ressaltar que está regularizado pelo Banco Central o comércio de *performance* de exportação entre empresas. Essa regulamentação tem permitido que empresas exportadoras com descasamento de embarques possam comprar contratos de entrega de outras empresas, prática que permite maior diversificação do risco da operação. Entretanto, este procedimento tem servido para a utilização das linhas de ACC por empresas que não possuem qualquer propensão a exportar, contratam financiamentos de ACC e posteriormente compram *performances* de empresas que possuem entregas ou embarques de mercadorias desvinculados de contratos de ACC. A rigor, esses procedimentos caracterizam desvio de crédito de sua finalidade precípua e deveriam ser evitados.

É importante mencionar também que vários outros mecanismos de garantias ao financiamento à exportação têm sido utilizados, destacando-se o aval do importador e a carta de crédito, que são, na maioria das vezes, disponíveis para as empresas médias e grandes, mas não para as MPEs. A questão de custos menores dessas formas alternativas pode explicar parte desse comportamento.

4. Resultados dos Questionários

Esta seção descreve os principais resultados da pesquisa realizada com 460 empresas exportadoras nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste do Brasil. A amostra é composta por micro (86), pequenas (126), médias (151) e grandes (97) empresas. Na Subseção 4.1 será apresentada uma análise descritiva dos principais resultados dos questionários, abordando-se a questão referente ao acesso aos diversos instrumentos de financiamento à exportação pelas empresas de diferentes portes. A preocupação é não somente tentar mostrar a segmentação dentro do mercado de crédito à exportação, como também tentar caracterizar essa segmentação para alguns tipos de crédito e mecanismos de seguro e as diversas correlações entre eles. Na Subseção 4.2 é apresentado um estudo econométrico realizado com o objetivo de ilustrar os determinantes da obtenção de informação e contratação de crédito à exportação e de seguro. O objetivo é identificar as variáveis explicativas desses dois processos, assim como verificar a possível distinção entre eles. A principal variável de interesse é o porte das empresas, e o objetivo é verificar a provável existência de segmentação nos mercados de obtenção de informação e contratação de crédito e seguro.

4.1. Análise Descritiva

Os resultados dos questionários possibilitam que seja retratada uma série de aspectos relacionados ao comportamento dos diversos mecanismos de crédito e de seguro. A seguir, serão vistos os aspectos referentes à utilização e conhecimento dos mecanismos, assim como os fatores responsáveis pelas tentativas frustradas de contratação de crédito e as características negativas associadas a esses mecanismos.

Pode-se verificar, pela Tabela 10, o percentual das empresas que utilizam os diversos mecanismos de crédito e seguro. Os mecanismos privados nas modalidades pré-embarque, ACC e Pré-Pagamento são os mais utilizados, seguidos do Proex Financiamento. Por outro lado, os mecanismos públicos BNDES-*exim* e Proex pré-embarque são os menos utilizados, o mesmo ocorrendo com o Fundo de Aval, que é utilizado por menos de 1% das empresas. Do total de 460 empresas, apenas três utilizaram o FGPC. Além dessas evidências, pode-se constatar que as empresas da amostra que mais usam os mecanismos são as de maior porte, dentre as quais 70% utilizam o financiamento de ACC, ao passo que para as MPEs esses números correspondem, respectivamente, a 34,9% e 43,6%.

Apesar de a Tabela 10 apontar a maior participação das grandes empresas, não é possível concluir a relação causal da diferença de financiamento entre os portes das empresas. Se for um problema de oferta de recursos, as menores contraem menos crédito porque não conseguem obter o financiamento ou se deparam com condições de financiamento desfavoráveis, em termos de prazos, juros e necessidade de apresentar garantias. Entretanto, o menor grau de financiamento dessas empresas também pode ser atribuído a uma possível falta de demanda, pois elas podem não apresentar interesse no financiamento às exportações, não obtendo crédito justamente por isso. Se existir o problema de falta de demanda efetiva por crédito, a

Tabela 10
Utilização dos Mecanismos de Crédito à Exportação por Porte de Empresa
 (Em %)

	Todas	Micro	Pequena	Média	Grande
ACC	51,3	34,9	43,7	55,0	70,0
Proex Equalização	5,2	1,2	4,0	3,3	13,4
Proex Financiamento	10,7	7,0	7,9	9,9	18,6
BNDES- <i>exim</i> Pré-Embarque	7,0	1,2	4,0	5,3	18,6
BNDES- <i>exim</i> Pré-Embarque Especial	3,0	0,0	1,6	2,7	8,3
BNDES- <i>exim</i> Pós-Embarque	3,5	1,2	3,2	2,0	8,3
Pré-Pagamento	23,5	15,1	20,6	22,5	36,1
Seguro de Crédito	9,4	0,0	11,9	9,9	13,4
Fundo de Aval (FGPC)	0,7	0,0	0,8	0,7	1,0

segmentação do mercado de crédito verificada não pode ser atribuída apenas à percepção do risco pelos bancos.

Na tentativa de separar esses dois problemas, utilizamos como *proxy* para o interesse na obtenção do crédito o fato de as empresas conhecerem ou não os diversos mecanismos. O conhecimento desses mecanismos nada diz sobre as condições de financiamento com que elas se deparam no mercado, mas pode sinalizar algum interesse, ou falta dele, na obtenção de crédito.

A Tabela 11 traz o percentual das empresas que não conhecem os diversos mecanismos, por porte de empresa. A modalidade mais conhecida é o ACC, seguida do Proex Financiamento: cerca de 85% das empresas conhecem o ACC e mais de 70% delas conhecem o Proex Financiamento. Os mecanismos menos conhecidos são os de seguro (SBCE e Fundo de Aval) e os do BNDES, mais especificamente a modalidade BNDES-*exim* Pré-Embarque Especial. O BNDES-*exim* Pré-Embarque também não é muito conhecido, sendo que 58,1% das microempresas e 52,4% das pequenas empresas exportadoras não o conhecem, o que contrasta com as grandes empresas, pois apenas 26,8% não têm conhecimento do mecanismo. Esses números indicam que as empresas de menor porte apresentam menos acesso à informação relativa aos mecanismos de financiamento à exportação que as de maior porte. Para todas as modalidades de crédito e seguro à exportação, a percentagem das MPEs que as desconhecem é consideravelmente maior que a das grandes empresas.

Tabela 11
Desconhecimento dos Mecanismos de Crédito à Exportação, por Porte de Empresa
(Em %)

	ACC	Proex Equali- zação	Proex Financia- mento	BNDES- <i>exim</i> Pré-Embar- que	BNDES- <i>exim</i> Pré-Embar- que Especial	BNDES- <i>exim</i> Pós-Embar- que	Pré-Pa- gamento	Seguro de Crédito	Fundo de Aval (FGPC)
Todas	16,5	46,7	28,0	46,1	56,7	53,5	35,2	37,4	70,7
Micro	29,1	57,0	39,5	58,1	70,9	67,4	48,8	55,8	79,1
Pequena	15,9	47,6	32,5	52,4	58,7	54,0	35,7	37,3	69,8
Média	15,9	52,3	24,5	46,4	57,6	55,0	37,7	37,7	74,2
Grande	7,2	27,8	17,5	26,8	40,2	38,1	18,6	19,6	62,9

A Tabela 12 mostra as correlações entre o conhecimento dos diversos mecanismos. As maiores correlações ocorreram entre o conhecimento conjunto dos mecanismos de financiamento BNDES-*exim*, e a maior delas (0,82) se dá entre o conhecimento da modalidade pré-embarque especial e pós-embarque, sendo também altas entre o pré-embarque e as linhas pré-embarque especial (0,76) e pós-embarque (0,79). Esses resultados são esperados, pois, possivelmente, uma empresa que contata o BNDES em busca de financiamento informa-se sobre todas as modalidades de crédito oferecidas. As correlações entre o Proex Equalização e os diversos mecanismos do BNDES-*exim* ficaram acima de 0,5, sendo todas significativas. Entretanto, as correlações do ACC com os diversos mecanismos, embora significativas ao nível de 5%, ficaram, na média, em cerca de 0,25.

De forma geral, as correlações da Tabela 12 são positivas e significativas, mas a maioria dos valores está próxima de 0,4, indicando que o conhecimento de todo o sistema de financiamento à exportação ainda é pouco difundido. Esses números parecem mostrar que existe ainda relativamente pouca informação sobre os diversos mecanismos de crédito disponíveis para o financiamento da exportação.

Como verificado, parte das empresas da amostra parece não ter interesse na contratação de crédito à exportação. Por isso, é importante apresentar

Tabela 12
Correlações entre o Conhecimento dos Mecanismos

	ACC	Proex Equalização	Proex Financiamento	BNDES- <i>exim</i> Pré-Embarque	BNDES- <i>exim</i> Pré-Embarque Especial	BNDES- <i>exim</i> Pós-Embarque	Pré-Pagamento	Seguro de Crédito	Fundo de Aval (FGPC)
ACC	1								
Proex Equalização	0,2755*	1							
Proex Financiamento	0,1393*	0,4627*	1						
BNDES- <i>exim</i> Pré-Embarque	0,2228*	0,5324*	0,4325*	1					
BNDES- <i>exim</i> Pré-Embarque Especial	0,2230*	0,5981*	0,4181*	0,7633*	1				
BNDES- <i>exim</i> Pós-Embarque	0,2741*	0,5593*	0,4658*	0,7924*	0,8218*	1			
Pré-Pagamento	0,2602*	0,3857*	0,2692*	0,3775*	0,3866*	0,4231*	1		
Seguro de Crédito	0,2611*	0,4107*	0,4277*	0,4032*	0,4299*	0,4506*	0,4179*	1	
Fundo de Aval (FGPC)	0,1453*	0,4411*	0,3067*	0,4235*	0,5068*	0,4996*	0,3553*	0,4093*	1

*Estatisticamente significativo ao nível de 5%.

dados nos quais se excluem as empresas que declararam não conhecer os mecanismos, na tentativa de identificar a demanda efetiva pelas empresas. A Tabela 13 mostra o percentual de financiamento concedido às empresas que se informaram a respeito dos mecanismos.

Essa tabulação confirma os resultados mostrados na Tabela 10. Os mecanismos mais utilizados são os privados de pré-embarque – ACC e pré-pagamento –, enquanto os mecanismos públicos – Proex, BNDES-*exim* e Fundo de Aval – são os menos utilizados. Dentre os mecanismos pós-embarque, o Proex é mais utilizado que o BNDES-*exim*. No caso do ACC e do pré-pagamento, ainda persiste um nível de acesso mais elevado para as grandes empresas. No caso do Proex e do BNDES-*exim*, ainda que persista alguma relação positiva entre o porte da empresa e a contratação de crédito, a principal diferença do percentual de empresas que contraem o financiamento ocorre entre as grandes empresas e as demais. De forma geral, esses números confirmam o acesso mais amplo do crédito à exportação para as grandes empresas e ratificam também a baixa utilização dos mecanismos de seguro pelas microempresas, resultados que estão em sintonia com os fatos estilizados encontrados na Seção 2.

A Tabela 14 mostra a correlação entre a contratação dos diversos mecanismos, considerando que as empresas os conhecem. As correlações entre a utilização dos diversos mecanismos e o porte das empresas são baixas, mas positivas e significativas, indicando talvez a baixa relação de complementaridade entre eles. Com exceção do pré-pagamento, a utilização do ACC

Tabela 13
Empresas que Contraem o Financiamento, por Porte de Empresa
(Considerando que Conhecem os Mecanismos)
 (Em %)

	ACC	Proex Equali- zação	Proex Financia- mento	BNDES- <i>exim</i> Pré-Embar- que	BNDES- <i>exim</i> Pré-Embar- que Especial	BNDES- <i>exim</i> Pós-Embar- que	Pré-Pa- gamento	Seguro de Crédito	Fundo de Aval (FGPC)
Micro	49	3	12	3	0	4	29	0	0
Pequena	52	8	12	8	4	7	33	20	5
Média	65	7	13	10	6	4	36	16	3
Grande	76	19	23	25	14	13	46	21	3

Tabela 14
Correlação entre a Utilização dos Mecanismos, Considerando que as Empresas Conhecem os Mecanismos

	ACC	Proex Equalização	Proex Financiamento	BNDES-exim Pré-Embarque	BNDES-exim Pré-Embarque Especial	BNDES-exim Pós-Embarque	Pré-Pagamento	Seguro de Crédito	Fundo de Aval (FGPC)
ACC	1								
Proex Equalização	0,1279	1							
Proex Financiamento	0,0570	0,3762*	1						
BNDES-exim Pré-Embarque	0,1238	0,3588*	0,3442*	1					
BNDES-exim Pré-Embarque Especial	0,1278	0,2799*	0,1702*	0,3481*	1				
BNDES-exim Pós-Embarque	0,1269	0,5155*	0,2258*	0,5165*	0,3764*	1			
Pré-Pagamento	0,3042*	0,0900	0,1053	0,0871	-0,0022	0,0877	1		
Seguro de Crédito	0,1088	0,1879*	0,1980*	0,1953*	0,0133	0,1395	0,3274*	1	
Fundo de Aval (FGPC)	0,1088	-0,0543	0,0610	0,1545	-0,0324	-0,0364	0,0296	0,2641*	1

* Estatisticamente significativo ao nível de 5%.

não está correlacionada com nenhum outro mecanismo, sinalizando que as empresas que o utilizam não utilizam, ou utilizam pouco, os outros mecanismos. As maiores correlações ocorrem entre as empresas que utilizam o BNDES Pós-Embarque e o BNDES pré-embarque (0,52) e o BNDES Pós-Embarque e o Proex Equalização (0,52). O pré-pagamento possui correlação positiva e significativa apenas com o ACC, ao passo que o Fundo de Aval não possui correlação significativa com nenhum mecanismo de financiamento, fato explicado pela sua baixa utilização, conforme mostrado na Seção 2.

Outra questão relevante diz respeito à importância do financiamento de crédito às diversas empresas, condicionado ao fato de elas: a) não conhecerem os mecanismos; b) conhecerem, mas não contraírem o crédito; e c) contraírem o crédito. A Tabela 15 mostra que as empresas que contraem o crédito são as que mais os valorizam, seguidas daquelas que conhecem os mecanismos mas não contraem o financiamento e, por fim, daquelas que não os conhecem. Esse resultado pode ter duas explicações: primeiro, as empresas que mais valorizam o crédito podem estar mais dispostas a incorrer nos custos (juros e prazos) da atividade e, por isso, contraem o crédito, ao contrário, pois, daquelas que valorizam menos o crédito; e, segundo, pode ser que as empresas valorizem mais o crédito justamente porque o

utilizam e, com isso, podem ter uma medida mais precisa da importância dos seus serviços do que as que não contraem o financiamento, ou nem mesmo o conhecem. Seria razoável supor uma certa endogeneidade entre contratação e valorização de crédito.

Verifica-se também, na Tabela 15, a inexistência de grandes diferenças entre a valorização por porte de empresa dentro da mesma modalidade de

Tabela 15
Importância dos Mecanismos de Financiamento Existentes para o Desempenho de sua Atividade de Exportação – 1 (Nada Importante) a 5 (Muito Importante)

	Média	Número de Observações
Todas	3,88	460
Não Conhecem Nenhum dos Tipos	2,20	10
<i>Conhecem Pré-Embarque mas não o Utilizam</i>	3,34	162
Micro	3,53	41
Pequena	3,40	52
Média	3,16	50
Grande	3,26	19
<i>Conhecem Pós-Embarque mas não o Utilizam</i>	3,87	285
Micro	3,91	47
Pequena	4,06	62
Média	3,92	75
Grande	3,17	101
<i>Utilizam Pré-Embarque</i>	4,31	269
Micro	4,42	38
Pequena	4,39	78
Média	4,22	63
Grande	4,27	90
<i>Utilizam Pós-Embarque</i>	4,48	58
Micro	4,42	7
Pequena	4,45	22
Média	4,66	12
Grande	4,41	17

contratação de crédito.²³ Isso significa que, entre as empresas que conhecem os mecanismos, mas não adquirem o crédito, não há grande diferença da valorização por porte de empresa. A principal diferença ocorre pelo fato de ela contrair o crédito ou não. As empresas que conhecem os mecanismos pré-embarque, mas não os utilizam, os valorizam em 3,34, ao passo que as empresas que utilizam esses mecanismos dão em média um valor de 4,31. Da mesma forma, as empresas que utilizam os mecanismos pós-embarque valorizam substancialmente mais do que as que apenas conhecem esse tipo de mecanismo, respectivamente, 4,48 e 3,87.

Outra questão a ser considerada é aquela referente aos fatores que determinariam o acesso diferenciado ao crédito à exportação para os diversos portes de empresas. A Tabela 16 mostra alguns dos prováveis fatores responsáveis por tentativas frustradas de contratação de financiamento à exportação, tendo sido considerados os mais importantes as exigências de garantias reais pelos bancos e as condições de financiamento.²⁴ Essas conclusões se revelaram relativamente comuns para todas as decomposições realizadas.

A Tabela 17 mostra os principais fatores negativos relacionados ao financiamento às exportações, sendo considerado o principal a taxa de juros elevada. Cerca de 42% das empresas que tomam crédito o consideram um fator negativo, enquanto 19% delas apontam para a inadequação dos prazos de financiamento.

23 Na Tabela 15 foram agregados os mecanismos nas suas modalidades de embarque. As empresas que conhecem os mecanismos pré-embarque, mas não o utilizam, são as que conhecem ao menos um dos mecanismos pré-embarque (ACC, Pré-Pagamento, BNDES-*exim* Pré-Embarque ou BNDES-*exim* Pré-Embarque Especial), mas não utilizam nenhum deles. As empresas que conhecem os mecanismos pós-embarque, mas não o utilizam, conhecem ao menos um dos mecanismos pós-embarque (Proex Financiamento e BNDES-*exim* Pós-Embarque), mas não utilizam nenhum deles. As empresas que utilizam o mecanismo pré-embarque conhecem ao menos um dos mecanismos de financiamento pré-embarque e utilizam ao menos um deles. As empresas que utilizam o mecanismo pós-embarque são as que conhecem ao menos um dos mecanismos de financiamento pós-embarque e utilizam pelo menos um deles. Note-se que a modalidade Proex Equalização não foi considerada nessa análise, visto que pode ser utilizada tanto para o crédito pré-embarque como para o pós-embarque.

24 Essa conclusão baseia-se no critério da média da valorização da importância dos fatores, considerados no escopo de 1 (nada importante) a 5 (muito importante).

Tabela 16

Fatores Responsáveis por Tentativas Frustradas de Contratação de Financiamento à Exportação – 1 (Nada Importante a 5 (Muito Importante))

	Todas	Micro	Pequena	Média	Grande	Não Co- nhecem	Conhe- cem, mas não Utili- zam	Contraem Crédito
Exigência de Garantias Reais	3,70	3,77	3,42	3,80	3,75	3,80	3,75	3,67
Condições do Financiamento	3,56	3,54	3,44	3,65	3,54	3,59	3,43	3,59
Entraves Burocráticos/Legais	3,50	3,53	3,33	3,59	3,74	3,53	3,65	3,54
Falta de Recursos	3,43	3,48	3,38	3,40	3,49	3,37	3,42	3,45
Porte da Empresa	3,23	3,44	2,91	3,27	3,27	3,53	3,18	3,18
Escala de Exportação	3,19	3,28	3,02	3,27	3,17	3,42	3,27	3,13
Ausência de Seguro de Exportação	3,06	3,20	2,95	3,10	3,00	3,32	3,09	3,00

Tabela 17

Principais Fatores Negativos Relacionados ao Financiamento à Exportação

	Todas	Micro	Pequena	Média	Grande	Não Co- nhecem	Conhe- cem, mas não Utili- zam	Contraem Crédito
Taxa de Juros Elevada	35,7	33,7	41,2	35,8	32,5	29,0	22,2	42,4
Não se Aplica	22,2	29,1	19,6	21,2	20,6	37,7	44,4	9,89
Montante de Recursos Insuficiente	17,2	18,6	16,5	16,6	17,5	8,7	7,41	23,0
Prazo de Financiamento Inadequado	13,5	10,5	21,7	14,6	7,94	8,7	0,93	19,4
Nenhum	12,6	9,3	11,3	13,3	15,1	11,6	14,8	12,0
Não Sabe/Não Respondeu	3,48	5,81	2,06	3,31	3,17	8,70	5,56	1,41
Inadequação das Linhas de Crédito (Volume)	2,17	3,49	1,03	0,66	3,97	2,90	2,78	1,77
Dificuldades com Garantias	1,96	2,33	4,12	0,66	1,59	1,45	2,78	1,77
Não Exporta Atualmente	1,09	1,16	1,03	1,32	0,79	0,00	0,93	1,41

Diferentemente da Tabela 16, a dificuldade na apresentação de garantias não foi um fator muito considerado. Apenas 2,78% das empresas que “conhecem os mecanismos mas não os utilizam” consideram a exigência de garantias um fator negativo. Outro ponto que chama a atenção foi a alta participação das respostas “não se aplica, não sabe/não respondeu e nenhum”, principalmente por parte das empresas que não contraem crédito, o que chega a somar 65% dessa amostra de empresas.

4.2. Análise Econométrica

As tabulações e as correlações estimadas na subseção anterior não consideram o efeito de características particulares das empresas, que podem estar relacionadas à obtenção de informação e à contratação dos mecanismos de financiamento. Portanto, há a necessidade de se efetuar uma análise multivariada que investigue a importância dessas características. Para essa análise multivariada foi utilizado o modelo não-linear Probit, visto que as variáveis dependentes “obtenção da informação sobre os mecanismos” e “contratação dos mecanismos” têm caráter discreto e podem assumir os valores 1 ou 0. Essas variáveis de estudo são proporções, ou seja, frequências relativas das empresas que conhecem e/ou contratam o crédito à exportação ou seguro.

4.2.1. O Modelo Econométrico

As regressões foram estimadas por um modelo não-linear Probit, que segue a especificação abaixo:

- $y_i = 1$ se $y_i^* = \beta'x_i + u_i > 0$; e
- $y_i = 0$ caso contrário.

$$\begin{aligned} \text{Dessa forma: } \Pr ob(y_i = 1) &= \Pr ob(u_i > 0) \\ &= 1 - F(-\beta'x_i) \end{aligned}$$

sendo F a função distribuição cumulativa de u .

As variáveis explicativas (x_i) foram escolhidas a partir das questões do questionário que permitissem a geração de variáveis exógenas aos processos de obtenção de informação e contratação de crédito às exportações.

Na explicação do processo de *obtenção de informação* dos mecanismos de crédito ou seguro, a variável dependente apresentou os seguintes valores:

- $y = 1$ se a empresa conhece ao menos um dos mecanismos de financiamento à exportação; e
- $y = 0$ se a empresa não conhece os mecanismos de financiamento à exportação.

Foram utilizadas as seguintes variáveis explicativas:

Porte das empresas – Existe uma vasta literatura que explica a segmentação do mercado de crédito como consequência da assimetria de informação dos emprestadores em relação aos tomadores de empréstimos [ver Berger e Udell (1995)]. Nas regressões, foram utilizadas variáveis *dummies* para a identificação dos portes das empresas. Através da utilização desses controles, testou-se a diferença de probabilidade na obtenção de informação e/ou contratação de crédito das micro, pequenas e médias empresas em relação às empresas de grande porte.

Participação do capital da empresa – nacional ou estrangeiro – O tipo de capital da empresa, nacional ou estrangeiro, pode explicar a obtenção de informação e/ou contratação do financiamento à exportação. As empresas com maior participação de capital nacional podem ser preferidas na concessão do crédito, como consequência de incentivos de política comercial, principalmente nos mecanismos públicos. Utilizamos as seguintes variáveis *dummies* para identificar o tipo de capital da empresa: a) *cnacio1* – capital totalmente nacional; b) *cnacio2* – a maior parte é de capital nacional, mas tem participação de capital estrangeiro; c) *cnacio3* – a maior parte é de capital estrangeiro, mas tem participação de capital nacional; e d) *cnacio4* – capital totalmente estrangeiro.

A utilização dessas variáveis explicativas tem o objetivo de testar a diferença na probabilidade de obtenção de informação e/ou contratação de crédito e de seguro das empresas cuja maior parte é de capital estrangeiro (c e d) em relação àquelas cuja maior parte do capital é nacional.

Tipo de capital da empresa – aberto ou fechado – A abertura do capital da empresa pode ocasionar um aumento do seu grau de transparência no mercado [ver Berger e Udell (1995 e 1998)]. As empresas de capital aberto

têm que divulgar seus balanços e prestar conta deles a um maior número de sócios. Nas regressões, foi testada a diferença da probabilidade na obtenção de informação e/ou contratação de crédito e seguro das empresas de capital fechado em relação às de capital aberto.

Número de anos que a empresa começou a exportar – Utilizou-se essa variável como uma *proxy* para a tradição exportadora da empresa. Espera-se que empresas com maior tradição exportadora tenham maior reputação no mercado e, com isso, apresentem maior chance de conhecer os mecanismos de financiamento e de contratação do crédito e/ou de seguro.

Região de localização das empresas – A utilização dessa variável tem o intuito de verificar se as empresas localizadas nas regiões Sul e Nordeste apresentam menor chance de conhecer os mecanismos de financiamento *vis-à-vis* as da região Sudeste, economicamente mais dinâmica que as demais.

Para a estimação dos determinantes da *contratação* do crédito à exportação ou seguro, foi utilizado também o modelo Probit. Nessa estimação, a amostra foi condicionada apenas nas empresas que conhecem os mecanismos. A variável dependente apresenta a seguinte especificação:

- $y = 1$ se a empresa contrata ao menos um dos mecanismos de financiamento ou seguro à exportação e conhece algum dos mecanismos de financiamento ou seguro; e
- $y = 0$ se a empresa não contrata os mecanismos de financiamento ou seguro mas conhece algum dos mecanismos de financiamento ou seguro.

A razão desse corte é que, como exposto anteriormente, as empresas que nem tomaram conhecimento dos mecanismos de financiamento sinalizam o desinteresse na contratação do crédito ou do seguro. Sua intenção frente à contratação do financiamento à exportação é distinta das empresas que potencialmente sofrem restrição de crédito (aquelas que conhecem os mecanismos mas não contratam o crédito ou não obtêm o seguro). Para contornar o possível problema de viés de seleção²⁵ e falta de aleatoriedade da amostra das empresas potenciais contratantes de crédito, calculou-se a ra-

25 As empresas que conhecem os mecanismos podem apresentar características distintas daquelas que não os conhecem e que tenham influência sobre sua chance de contratar algum dos mecanismos de crédito ou seguro.

ção de *mills* invertida,²⁶ avaliada a partir dos resultados da regressão dos determinantes da obtenção de informação dos mecanismos de financiamento de crédito e incluída como variável explicativa na regressão explicativa da contratação de crédito. Além das variáveis já utilizadas na primeira regressão (porte das empresas, tipo de capital – nacional ou estrangeiro –, *dummy* para a identificação das empresas de capital fechado, número de anos que a empresa começou a exportar e região de localização das empresas), foram usadas como controles adicionais na explicação da contratação de crédito as variáveis a seguir mencionadas.

Investimento no exterior – Foi criada uma variável *dummy* para identificar as empresas que possuem investimentos no exterior destinados a apoiar as vendas externas. Espera-se que as empresas que usufruam desse benefício apresentem uma garantia adicional para a contratação de crédito e que, com isso, sua chance na obtenção de financiamento seja maior que a das demais.

*Condições de financiamento*²⁷ – Essa variável corresponde à valoração da empresa frente às condições de financiamento como tentativas frustradas na obtenção de crédito, tendo sido utilizada para identificar a diferença de percepção das empresas frente às condições de financiamento com que se deparam no mercado de crédito. Espera-se que as empresas que avaliem as condições de financiamento como um importante fator nas tentativas frustradas na obtenção de crédito apresentem menor chance de contratação em comparação com aquelas que considerem isso um fator menos importante.

*Utilização de algum mecanismo de seguro de crédito*²⁸ – O acesso ao seguro pode facilitar a contratação do crédito, visto que soluciona o problema

26 Para uma especificação maior, ver Greene (1995) e Maddalla (1983).

27 Essa variável não identifica a diferença das condições de financiamento (juros e prazos) com as quais as empresas se deparam no mercado, mas sinaliza sua percepção frente às condições de acesso ao financiamento. Pode ser que uma empresa pequena depare-se com condições piores de financiamento que uma empresa de maior porte, mas, mesmo assim, considere esse um entrave menor que a empresa de maior porte, que possa vir a ter acesso a outros tipos de crédito. Logo, é importante ressaltar que essa variável não representa a diferença de condições de financiamento com as quais as empresas se deparam no mercado.

28 Seguro de Crédito ou Fundo de Aval.

da exigência de garantias e, com isso, pode aumentar a chance de contratação de financiamento.

País de destino das exportações – Um dos riscos de *default* do crédito refere-se à não efetuação do pagamento das exportações pelos importadores. Através dessa variável pretende-se chamar a atenção para a percepção da diferença de risco nos distintos mercados [ver Veiga e Iglesias (2000)]. Em determinadas modalidades do financiamento pós-embarque, a contratação de crédito é realizada pelo importador, sendo que o banco prestador pode analisar distintamente um empréstimo para um importador proveniente de diferentes regiões.

Na estimação da probabilidade de contratação de financiamento de crédito à exportação da empresa, assim como nas tabulações realizadas, o valor do empréstimo não é considerado, ou seja, empresas que contratam o financiamento de R\$ 1 ou um de R\$ 10 milhões são igualmente consideradas na amostra de empresas que contratam o financiamento. Logo, o exercício realizado não tem o intuito de verificar a diferença da quantidade de financiamento adquirido pelas empresas, mas apenas a contratação de crédito ou não. Considerando que o mecanismo de ACC é bastante mais conhecido e mais utilizado que os demais, realizaram-se estimações separadas da probabilidade de conhecimento e contratação desse mecanismo. Em relação aos mecanismos de crédito, foi realizada apenas a regressão para a explicação do processo de conhecimento e contratação do seguro de crédito (SBCE). O motivo dessa separação é que o Fundo de Aval e a SBCE são modalidades de seguro bastante distintas, pois seguram o crédito pré-embarque e pós-embarque, respectivamente. Além disso, na amostra considerada o número de empresas que contratam o Fundo de Aval é muito baixo: apenas três.

4.2.2. Resultados

A partir das considerações acima, foram realizadas as seguintes estimações: a) probabilidade de conhecimento e d) contratação de ao menos um dos mecanismos de financiamento ao crédito à exportação; b) probabilidade de conhecimento e e) contratação do financiamento do ACC; e c) probabilidade de conhecimento e f) contratação do seguro de crédito. Os resultados econométricos encontram-se no Apêndice A.

a) Probabilidade de conhecer ao menos um dos mecanismos de crédito

Nas regressões, verifica-se a existência de diferença na chance de obtenção de informação por porte das empresas. As menores (micro, pequenas e médias) apresentam menor chance de se informar a respeito dos diversos mecanismos em relação às de grande porte (Tabela A.1). Foram feitos testes de restrições de parâmetros para verificar a diferença dos coeficientes dos portes das empresas. Considerando o resultado dos testes, com o nível de significância de 5%, as micro, pequenas e médias não apresentam distinção entre si na probabilidade de obtenção de informação em comparação com as grandes. Em relação aos controles adicionais, referentes ao tipo de capital e à tradição exportadora da empresa, a maioria não se mostrou estatisticamente significativa. As demais variáveis explicativas não se mostraram estatisticamente significativas ao nível de 10%.

b) Probabilidade de conhecer o ACC

Como mostra a Tabela A.1, diferentemente da probabilidade de conhecer ao menos um dos mecanismos de crédito, apenas as microempresas apresentam menor chance frente às grandes em conhecer o ACC, assim como aquelas que apresentam maior tradição exportadora. A região de localização da empresa mostrou-se significativa na explicação do conhecimento do ACC, mas de forma contra-intuitiva. Empresas localizadas nas regiões Sul ou Nordeste apresentam maior chance de conhecer o ACC frente àquelas localizadas na região Sudeste.

c) Probabilidade de conhecer o seguro ao crédito

A maioria das variáveis relativas às características das empresas não se mostrou estatisticamente significativa. As únicas que se mostraram significativas ao nível de 5% foram as *dummies* de porte de empresa. Novamente foi verificada a existência de diferença por porte das empresas. As menores (micro, pequenas e médias) apresentam menor probabilidade de conhecer algum dos mecanismos de seguro frente às de grande porte (Tabela A.1).

d) Probabilidade de contratação de ao menos um dos mecanismos de crédito

Os resultados das regressões apontam novamente para a diferença segundo o porte de empresa na explicação da contratação de crédito, ou seja,

controlando por todas as demais co-variantes, inclusive pelo viés de seleção das empresas que conhecem o mecanismo,²⁹ a probabilidade de contratação do financiamento é menor para as micro, pequenas e médias empresas frente às grandes (Tabela A.2). Logo, as estimações não permitem inferir a inexistência de restrições da oferta em relação ao fornecimento de crédito pelo porte da empresa.

As variáveis relativas ao tipo de capital e região de localização da empresa mostraram-se estatisticamente significativas. Empresas de capital misto, parcialmente estrangeiro e nacional, apresentam maior chance de contratar algum dos mecanismos de crédito frente àquelas de capital totalmente nacional ou totalmente estrangeiro. Em relação à localização, empresas do Sul e do Nordeste apresentam maior chance de contratação dos mecanismos frente àquelas localizadas na região Sudeste. Também se verifica que empresas que utilizam o seguro de crédito à exportação apresentam maior chance de contratação de crédito.

As exportações realizadas para a União Européia e a Aladi apresentam maior chance de obtenção de financiamento de crédito frente às transações para os demais grupos de países (Tabela A.2).

e) Probabilidade de contratação do ACC

Diferentemente do processo de contratação de ao menos um dos mecanismos de crédito à exportação, a Tabela A.2 mostra que apenas as pequenas empresas apresentam menor chance na contratação do ACC frente às grandes. A maioria das demais variáveis explicativas não foi significativa. Apenas as empresas que apresentam participação de capital estrangeiro, mas com a maior parte de capital nacional, têm mais chance de contratação do ACC frente àquelas de capital totalmente nacional. Além disso, quanto maior a valoração das condições de financiamento como tentativas frustradas de contratação de financiamento, menor sua chance de contratação do ACC. Em relação às *dummies* de país de destino das exportações, as realizadas para a União Européia têm maior chance de obter o financiamento de ACC, enquanto as transações feitas para a China apresentam menor probabilidade frente aos demais países de destino.

29 O viés de seleção da amostra é controlado pela razão de *mills*.

f) Probabilidade de contratação do seguro de crédito

Na amostra de empresas exportadoras contempladas pela pesquisa, nenhuma das microempresas contratou o seguro de crédito. Logo, na avaliação da diferença da probabilidade de contratação dos mecanismos de seguro por porte de empresa, não foram obtidos resultados para as microempresas. Os resultados da diferença da probabilidade de contratação de seguro por porte de empresa não foram significativos (Tabela A.3). Além disso, nenhuma das características observáveis das empresas exportadoras controladas nas regressões foi estatisticamente significativa ao nível de 10%. Esse resultado pode ser explicado pela natureza do seguro de crédito, pois esse mecanismo segura o risco de *default* do importador. Logo, ao menos teoricamente, as características das empresas exportadoras não deveriam influir no processo de obtenção do seguro. As *dummies* de país de destino de exportações também não foram estatisticamente significativas, considerando o nível de significância de 10% (Tabela A.3). Vale ressaltar que, apesar de o valor da estatística R^2 apresentar-se bastante baixo em todas as estimações, esse é um valor habitual nas estimativas *cross-section*. Além disso, essa estatística não é usualmente considerada um bom critério para a seleção de modelos econométricos.

4.2.3. Conclusões

Os resultados da pesquisa mostram que os créditos mais utilizados são os privados de pré-embarque, ou seja, ACC e Pré-Pagamento. O ACC é o mecanismo de crédito à exportação mais conhecido e utilizado. Já as linhas de financiamento pré-embarque públicas, BNDES-*exim* Pré-Embarque e Pré-Embarque Especial, são bem pouco conhecidas e, mesmo entre as empresas que as conhecem, são bem pouco utilizadas. Os mecanismos de seguro também são pouco difundidos, mas as empresas que conhecem o seguro de crédito apresentam um percentual de contratação superior ao dos demais mecanismos públicos de financiamento à exportação. A utilização dos mecanismos de seguro mostrou-se estatisticamente significativa na explicação da probabilidade de obtenção de crédito à exportação, o que aponta para a relevância desse mecanismo ainda bem pouco conhecido pelas empresas. Apesar disso, os dados apontam para a baixa utilização e

grau de conhecimento dos mecanismos de seguro, independente do tamanho da empresa.

As correlações sugerem a baixa complementaridade da contratação dos mecanismos de crédito e seguro. As maiores correlações ocorreram para a contratação dos mecanismos na mesma linha de financiamento, como o BNDES.

Entre as empresas exportadoras existe um desconhecimento considerável dos mecanismos de financiamento à exportação, que é tanto menor quanto maior o porte da empresa. A análise descritiva dos dados e os resultados econométricos apontam para a existência de segmentação por porte de empresas na obtenção de informação e contratação dos mecanismos de crédito: as menores têm menor chance de conhecer e contratar os diversos mecanismos. Nesse ínterim, uma política de divulgação dos benefícios do crédito à exportação poderia incentivar um maior nível de contratação de crédito, principalmente pelas empresas de menor porte. Apesar disso, nas regressões explicativas da obtenção de informação e contratação do ACC, que é justamente o mecanismo mais conhecido e utilizado, somente as microempresas apresentam menor chance de conhecê-lo frente às grandes empresas, e apenas as pequenas empresas apresentam menor chance na obtenção de crédito de ACC frente às grandes empresas.

É importante ressaltar que as possíveis diferenças nas condições de oferta entre as empresas (taxa de juros, prazos ou necessidades de garantias) não foram utilizadas como controles nas regressões explicativas da probabilidade de contratação de crédito. Isso deixa não-conclusiva a questão das razões da segmentação verificada no mercado de crédito por porte de empresa. Apesar disso, a significância da variável avaliação das empresas frente às condições de financiamento como tentativas frustradas de contratação de financiamento pode ser um indício do efeito negativo das condições de financiamento no mercado sobre a probabilidade de contratação de crédito.

As exigências de garantias, os entraves burocráticos e algumas condições do financiamento têm sido os maiores responsáveis pelas tentativas frustradas de contratação de financiamento à exportação. O principal ponto negativo apontado foi a taxa de juros elevada. Esses fatores estiveram presentes nas respostas dos diversos portes de empresas.

Além disso, as regressões apontam para a diferença nas características das empresas responsáveis pela obtenção de crédito e seguro – as que apresentam maior chance na contratação de crédito são mistas e de grande porte, enquanto que nenhuma das características utilizadas como controle nas regressões mostrou-se significativa na explicação da obtenção de seguro ao crédito à exportação.

5. Considerações de Políticas

O sistema brasileiro de financiamento à exportação sofreu grandes mudanças ao longo da década de 90. Várias evoluções e desenvolvimentos ocorreram com o intuito de expandir o crédito ligado à atividade exportadora. Entretanto, a penetração dos mecanismos de crédito e de seguro na pauta de exportação permaneceu estagnado durante toda a década. Algumas das possíveis causas dessa estagnação foram levantadas e investigadas.

Uma causa relaciona-se ao acesso diferenciado das MPEs ao crédito à exportação. Apenas uma pequena parcela do crédito total do sistema é alocada às PMEs, ficando as grandes empresas com a grande maioria das operações e dos recursos tanto privados quanto públicos. Esse fato estilizado, entretanto, não qualifica nem tampouco quantifica uma questão básica de causalidade entre financiamento e exportação das MPEs. Elas não têm acesso ao crédito e, portanto, não conseguem exportar ou, por não terem condições de exportar, não fazem parte do sistema de financiamento à exportação. O primeiro efeito pode ser caracterizado como um problema de oferta ou subprovisão de crédito, enquanto o segundo se caracteriza essencialmente como uma questão de demanda insuficiente. Em que medida esses efeitos explicam aqueles fatos estilizados é uma questão ainda em aberto. No que se segue, assume-se que existe espaço para recomendações que ataquem um possível problema não somente pelo lado da oferta, mas também da demanda.

Os dados e as análises efetuadas mostram que parte do problema de acesso diferenciado das MPEs ao sistema de financiamento à exportação está relacionada ao conhecimento do próprio sistema por esse conjunto de empresas. Maior divulgação do sistema de financiamento à exportação e dos seus instrumentos individuais de crédito poderia mudar a função-objetivo das MPEs na direção de um esforço exportado maior. O mesmo fenômeno pa-

rece ocorrer com os instrumentos de seguro, que, tanto para o crédito pré-embarque das MPEs (Fundo de Aval) quanto para o crédito pós-embarque via SBCE, são ainda muito pouco utilizados pelo sistema de financiamento à exportação. No caso do Fundo de Aval, nossos dados e análises indicam que pode existir também um problema de demanda associado à baixa penetração desse instrumento entre as MPEs.

Há a necessidade de mais estudos sobre a importância dos efeitos de oferta e demanda das MPEs para explicar as causas da baixa participação dessas empresas no acesso ao crédito para a exportação. Os argumentos mais conservadores têm-se concentrado exclusivamente na hipótese de que se trata de uma questão de oferta, enquanto nossas análises mostraram que pode haver parcela não desprezível do problema associada a uma demanda deficiente por essa parcela do mercado. É necessário expandir a análise dessa questão de maneira que seja investigada as razões pelas quais as MPEs estão excluídas do mercado de crédito à exportação.

Uma outra causa relaciona-se com as incertezas referentes ao volume de recursos privados e públicos alocados ao financiamento à exportação. As incertezas quanto aos recursos dos bancos estrangeiros possuem ligação estreita com a percepção do risco-Brasil, o que, por sua vez, passa essencialmente pela avaliação dos agentes privados quanto à qualidade dos fundamentos macroeconômicos. Dessa forma, a melhoria desses fundamentos reduz tais incertezas. Uma política alternativa para diminuí-las seria através da regulamentação de crédito compulsório ou direcionamento de crédito a ser implementado pelo Banco Central, a exemplo do que ocorre para o crédito imobiliário e habitacional.

As incertezas estruturais referentes aos recursos públicos para o crédito à exportação estão associadas às leis orçamentárias e às negociações do Orçamento da União. A provisão desses recursos, portanto, requer um processo de negociação política inerente a essas fontes públicas. Tais incertezas permeiam qualquer fonte de recurso que tenha sua origem dentro do Orçamento. Dadas as mudanças inerentes às perspectivas do volume de exportação total e as incertezas associadas aos recursos privados que seriam alocados para o crédito à exportação, as negociações anuais de recursos públicos seriam momentos oportunos para negociar os recursos adicionais necessários para compensar uma diminuição de oferta de crédito pelas fontes privadas. Apesar disso, tal incerteza perde um pouco de importân-

cia, pois, conforme mostrado na Seção 2, após 1994 cerca de 90% do total do crédito para a exportação se originaram de fontes de recursos privadas e apenas 10% de fontes públicas. A sobreposição de mecanismos de financiamento não é necessariamente um problema para o sistema de crédito à exportação. A diversidade de mecanismos e sua descentralização por diferentes agentes podem ser virtudes do atual sistema, pois isso possibilita maior abrangência, penetração e acesso para o universo de setores e empresas envolvidas, reduzindo as incertezas que adviriam da concentração em um número pequeno de instrumentos.

A maioria dos estudos que tentaram avaliar a eficácia de programas de crédito dirigidos focalizou a existência e o grau de substituição ou fungibilidade no uso desse crédito [ver Odedokun (1996)]. Dois são os tipos de fungibilidade possíveis: financeira e real. Fungibilidade financeira acontece quando os tomadores tratam o crédito direcionado e outras formas de crédito como uma fonte de recursos comum para financiar certos gastos. Os tomadores não têm preferência para um tipo específico de crédito e acabam por tomar o crédito direcionado por questões de custo, não necessariamente porque não teriam acesso a outras fontes de financiamento. Fungibilidade real aparece quando os tomadores gastam os recursos do crédito direcionado em atividades que não as originárias do direcionamento. Nesse caso particular, a utilização do crédito é desvirtuada. Com relação ao Brasil, há indícios de que a fungibilidade financeira pode estar ocorrendo no ACC através da venda de *performances* de exportação.

Apesar de diminuir as incertezas, algumas observações merecem ser feitas à discussão do direcionamento do crédito. Primeiro, as próprias intervenções governamentais nos mercados podem também ter suas imperfeições. Imperfeições relacionadas a *rent seeking*, corrupção e objetivos políticos podem fazer com que os efeitos líquidos e os impactos sobre o bem-estar social das intervenções sejam incertos. Segundo, o grau ótimo de intervenção para correção de imperfeições de mercado é de difícil mensuração, aumentando o risco de queda de bem-estar. O ambiente institucional que prevalece num determinado período e a natureza das imperfeições são fatores que influenciam a forma e o grau de intervenção ótima. É preciso identificar o problema dentro do espectro de externalidades, assimetria de informação ou mercados incompletos. Terceiro, todo o desenho dos instrumentos de política e dos mecanismos de incentivos voltados para se alcançar o objetivo de corrigir as imperfeições a um custo mínimo não foi ainda

tratado adequadamente pela literatura. Quarto, o ambiente macroeconômico deve igualmente ser considerado. Menos graus de liberdade são esperados na operação da política de direcionamento de crédito em ambientes de instabilidade macroeconômica ou quando prevalecem desequilíbrios fiscais. Por último, dentro do contexto de equilíbrio geral, o uso alternativo de recursos direcionados ao crédito pode invalidar os argumentos a favor da intervenção. Ao intervir, o governo pode provocar *crowding out* em outros setores ou mesmo regiões de um país.

A expansão do volume de crédito ao financiamento das exportações para os próximos anos estará associada ou dependente de um conjunto de fatores que afetariam a expansão do crédito para o setor privado de forma geral. Muitos dos fatores que influenciam a expansão da concessão de crédito ao setor privado também afetam a concessão de crédito específico à exportação. Dentre esses fatores, destaca-se a consolidação do ajuste macroeconômico e das reformas institucionais. A melhoria dos fundamentos macroeconômicos poderia traduzir-se em reduções progressivas da taxa de juros básica da economia, com implicações positivas sobre a expansão do crédito ao setor privado. A redução da taxa de juros básica paga pelos títulos públicos elevaria a importância da atividade de concessão de crédito como fonte de geração de lucros para o sistema bancário. Isso poderia reverter a tendência verificada a partir de 1994 de redução da participação dos créditos em relação ao ativo total dos bancos.³⁰ A expansão do crédito também estará sendo influenciada por reformas do Judiciário, conforme ressaltado em alguns trabalhos. Essa melhoria institucional é importante para a diminuição dos riscos associados à atividade de concessão de crédito por possibilitar agilidade na recuperação de garantias.

É importante mencionar que a diminuição do risco-país pressupõe a manutenção dos ganhos adquiridos com a estabilidade monetária e com a sustentabilidade do endividamento do setor público. A continuidade das reformas estruturais (política, previdenciária, trabalhista, entre outras) produzirá efeitos positivos sobre a percepção internacional para o risco-Brasil, tendo como corolário a expansão de *fundings* das carteiras de financiamento da exportação dos bancos internacionais instalados no Brasil. Esse con-

30 Para uma análise da evolução do crédito no Brasil no período 1994/99, ver Soares (2001).

junto de políticas para a redução do risco-país deve ser implementado de forma contínua em um horizonte de médio e longo prazos.

A expansão do crédito estará ligada também a reformas específicas de liberalização do sistema financeiro bancário brasileiro. Durante a década de 90, a liberalização financeira aprofundou-se em vários aspectos, notadamente quanto à penetração estrangeira no sistema bancário e quanto à liberalização dos fluxos de capital. Apesar desses progressos, algumas facetas do processo de liberalização não foram contempladas, destacando-se as alíquotas compulsórias nas suas diversas formas. A expansão da atividade de crédito em geral, e do crédito à exportação em particular, também estará condicionada à continuidade do processo de liberalização financeira, especialmente dos mecanismos de depósito compulsórios existentes.³¹ Conforme mostrado, a liberalização da conta capital no Brasil teve impactos positivos e significativos na provisão de *funding* para o crédito à exportação, especialmente no Pagamento Antecipado, e para o surgimento de novos mecanismos de financiamento do setor externo, como a securitização de recebíveis e *export notes*.

Esses desdobramentos estruturais e macroeconômicos não excluem algumas políticas de instrumento, as quais denominamos como a criação de novos mecanismos ou aperfeiçoamentos e a modificação dos mecanismos existentes com o objetivo de elevar o montante de crédito destinado ao financiamento das exportações para as pequenas empresas. Nos mecanismos já existentes, as políticas de instrumento visam, em última instância, aumentar a abrangência do programa e enfocam melhorias operacionais, tais como aumento de prazos, redução de condicionalidades e agentes elegíveis, entre outros. As ações de uma política de instrumentos são, via de regra, pontuais e visam alterar o sistema de incentivos do agente prestador em relação à concessão de crédito para esse segmento do mercado. A mudança desse sistema de incentivo, entretanto, pode implicar custos para o setor público. Um exemplo de política de instrumento sugerida tem sido a expansão de mecanismos públicos para o seguro de crédito à exportação sem a necessidade de garantias reais no pré-embarque (Fundo de Aval). Se, por um lado, isso permite a ampliação de crédito para as pequenas empresas, por outro, poderá agravar os problemas de *moral hazard* associados a

31 Uma análise empírica do processo de liberalização financeira no Brasil na década de 90 está em Blumenschein e Guinle (2001).

esse segmento do mercado, com impactos negativos sobre a utilização de recursos públicos alocados para esse mecanismo de seguro de crédito.

A lucratividade ou rentabilidade das operações de vendas externas é essencial para o sucesso de um programa de incremento das exportações. Da mesma forma que a contratação de crédito não pode ser propriamente um empecilho para a inserção do produtor na atividade exportadora, ela não deve caracterizar-se como um mecanismo de apropriação de lucro extraordinário por parte do exportador. Um sistema de financiamento para as exportações é um dos elementos que deve apenas compor a lucratividade das exportações.

Qualquer iniciativa de estimular o financiamento à exportação para as pequenas empresas deve ser precedida de uma avaliação dos custos e benefícios da intervenção no mercado de crédito para exportação e seguros. Os maiores riscos inerentes a esse mercado podem significar taxas de inadimplência mais elevadas, o que requereria provisões maiores para a compensação dos possíveis déficits nos seguros dessas operações.

As razões apontadas para a intervenção do governo no mercado de crédito e seguro à exportação estariam ligadas aos ganhos de uma política industrial resultantes do poder de mercado no comércio internacional, além do aumento de divisas e da geração de emprego decorrentes do aumento do volume de exportações. Uma estratégia de desenvolvimento econômico baseada na promoção de exportação pode ser um fator que estimule o engajamento do setor público para intervir mais ativamente no mercado de crédito à exportação. Nesse caso, a intervenção governamental funcionaria como o agente diversificador ou absorvedor de risco. É necessário considerar que uma estratégia de intervenção nesse mercado tem espaço potencial de penetração maior entre as pequenas empresas. Entretanto, os possíveis benefícios que poderiam advir de uma política de subsídios às MPEs via mecanismos de seguro de crédito teriam menores impactos em termos de bem-estar, pois elas não atuam em estruturas de mercados oligopolísticos. Dessa forma, o argumento de política comercial estratégica pelo desvio de lucro (*profit shifting*) não poderia ser usado para dar suporte à expansão dos subsídios via mecanismos de seguro de crédito à exportação.³² Estudos

32 Dewit (1996) analisa o uso de subsídios via seguros de crédito à exportação em um contexto de mercados oligopolísticos.

mostraram que vários países da Comunidade Européia usaram políticas de subsídios tanto nos financiamentos quanto nos seguros de crédito à exportação durante toda a década de 80. Essa política, que visava aumentar a vantagem competitiva das exportações européias para países não-membros, resultou em grandes déficits, especialmente para as agências governamentais de seguro.³³ Conforme mostrado na Seção 2, o esforço de incorporação das MPEs ao sistema de financiamento à exportação pouco contribuiria para a elevação das exportações totais. Os ganhos mais prováveis de tal política seriam a geração de empregos e os efeitos distributivos.

As iniciativas públicas via políticas de instrumento devem incentivar a disseminação de informações em duas frentes. Uma delas está ligada à divulgação de todo o sistema brasileiro de financiamento à exportação para o setor produtivo e a outra ao estabelecimento de instituições que consolidem e sistematizem as informações sobre o histórico de crédito das MPEs. Medidas no âmbito da regulamentação do sistema bancário que estimulem o relacionamento banco/empresa também devem ser contempladas.

Para que o sistema de financiamento à exportação atinja resultados, é importante que suas regras e o conjunto de incentivos tenham a característica de permanência. As operações de venda ao exterior requerem investimentos e planejamento de médio e longo prazos, sendo indispensável a percepção de permanência das regras, instituições e mecanismos de apoio às operações externas. As mudanças e aperfeiçoamentos dos sistemas de financiamento devem ser incrementais e buscar aperfeiçoar os instrumentos existentes. Somente através de avanços institucionais constantes é que o sistema poderá atingir um grau de desenvolvimento suficiente para contribuir mais fortemente para a expansão das exportações brasileiras, fazendo também um uso mais eficiente dos recursos alocados para o financiamento da atividade exportadora. O objetivo de uma melhoria do sistema não deve se conter apenas no aumento da capacidade de financiamento a um custo menor, mas também no uso mais eficiente dos recursos alocados para essas atividades.

33 O volume total de subsídios incorridos pelas agências seguradoras foi em média de 2,1% do valor dos contratos segurados, no período 1978/87, para vários países da Comunidade Européia [ver Abraham, Couwenberg e Dewit (1992)]. De acordo com Dewit (1996), em alguns casos essa percentagem pode chegar a 12%.

Apêndice A

Tabela A.1
Probabilidade de Conhecimento de ao Menos Um dos Mecanismos de Crédito, ACC e Seguro de Crédito

Categoria	Variáveis Explicativas	Crédito		ACC		Seguro	
		Coefficiente	P-Valor	Coefficiente	P-Valor	Coefficiente	P-Valor
Porte de Empresas	Micro	-0,94	0,01**	-0,76	0,01**	-0,97	0,00**
	Pequena	-0,91	0,01**	-0,39	0,17	-0,54	0,01**
	Média	-0,71	0,04**	-0,37	0,16	-0,54	0,01**
	Grande (Omitida)						
Tipo de Capital	Maior Parte do Capital Nacional	0,15	0,65	-0,18	0,53	-0,21	0,36
	Maior Parte do Capital Estrangeiro	0,02	0,95	-0,11	0,69	0,03	0,91
	Capital Totalmente Estrangeiro	-0,04	0,88	-0,14	0,53	0,00	0,99
	Capital Totalmente Nacional (Omitida)						
	Capital Fechado	-0,02	0,94	0,15	0,51	-0,13	0,50
Tradição Exportadora	Número de Anos que Começou a Exportar	0,00	0,64	0,02	0,01**	0,00	0,63
Regiões	Região Sul	0,12	0,51	0,43	0,01**	0,12	0,41
	Região Nordeste	0,36	0,24	0,57	0,05**	0,27	0,21
	Região Sudeste (Omitida)						
	Constante	1,86	0,00**	0,87	0,01**	0,88	0,00**
R ²		0,05		0,09		0,05	
Número de Observações		442		442		442	

* Significativo a 10%.

** Significativo a 5%.

Tabela A.2
Probabilidade de Contratação de Alguns dos Mecanismos de Crédito à Exportação

Categoria	Variáveis Explicativas	Algum dos Mecanismos de Crédito				ACC	
		Modelo 1		Modelo 2		Modelo 1	
		Coefficiente	P-Valor	Coefficiente	P-Valor	Coefficiente	P-Valor
Porte de Empresas	Micro	-3,64	0,02**	-3,98	0,01**	-0,55	0,42
	Pequena	-3,42	0,02**	-3,74	0,01**	-0,68	0,06*
	Média	-2,22	0,02**	-2,38	0,02**	-0,33	0,32
	Grande (Omitida)						
Tipo de Capital	Maior Parte do Capital Nacional	0,95	0,02**	1,08	0,01**	0,68	0,06*
	Maior Parte do Capital Estrangeiro	0,72	0,00**	0,75	0,00**	-0,08	0,75
	Capital Totalmente Estrangeiro	0,14	0,48	0,11	0,62	-0,33	0,16
	Capital Totalmente Nacional (Omitida)						
	Capital Fechado	-0,24	0,22	-0,26	0,20	-0,14	0,55
Tradição Exportadora	Número de Anos que Começou a Exportar	0,01	0,23	0,01	0,32	0,01	0,71
Investimento Externo	Investimento Fora do País	-0,01	0,95	-0,09	0,64	-0,01	0,96
Condições de Financiamento/ Uso de Seguro	Condições de Financiamento	0,00	0,30	0,00	0,30	-0,01	0,00**
	Utilização do Seguro à Exportação	1,15	0,00**	1,19	0,00**	0,40	0,14
Regiões	Região Sul	1,09	0,00**	1,10	0,00**	-0,08	0,84
	Região Nordeste	1,87	0,01**	1,98	0,01**	-0,01	0,99
	Região Sudeste (Omitida)						
Mercado de Destino das Exportações	Mercosul			0,08	0,66	0,18	0,33
	União Européia			0,43	0,01**	0,28	0,09
	Estados Unidos			-0,26	0,12	0,14	0,37
	Aladi			0,26	0,10*	0,10	0,53
	Japão			-0,33	0,22	0,40	0,19
	América Central			0,32	0,29	-0,23	0,44
	Coréia do Sul			-0,06	0,75	-0,15	0,47
	Turquia/Oriente Médio			-0,01	0,98	0,07	0,84
	China			-0,60	0,42	-1,67	0,06
	África			0,22	0,34	0,04	0,88
	Oceania			-0,40	0,26	-0,19	0,58
	Índia			0,26	0,61	0,30	0,54
	Canadá			-0,14	0,74	-0,13	0,78
	Outros (Omitida)						
	Constante	-1,49	0,05	-1,81	0,03**	0,70	0,45
	Mills	1,36	0,05	1,51	0,04**	-0,67	0,78
R^2				0,18			
Número de Observações				394			

* Significativo a 10%.

** Significativo a 5%.

Tabela A.3
Probabilidade de Contratação de ao Menos Um Mecanismo de Seguro à Exportação

Categoria	Variáveis Explicativas	Seguro			
		Modelo 1		Modelo 2	
		Coefficiente	P-Valor	Coefficiente	P-Valor
Porte de Empresas	Micro (Não Há Observações para Seguro)				
	Pequena	-1,83	0,48	-1,46	0,60
	Média	-1,89	0,46	-1,60	0,57
	Grande (Omitida)				
Tipo de Capital	Maior Parte do Capital Nacional	-0,80	0,50	-0,76	0,57
	Maior Parte do Capital Estrangeiro	-0,05	0,90	0,02	0,95
	Capital Totalmente Estrangeiro	0,12	0,65	0,14	0,61
	Capital Totalmente Nacional (Omitida)				
	Capital Fechado	-0,60	0,33	-0,71	0,29
Tradição Exportadora	Número de Anos que Começou a Exportar	0,00	0,92	-0,01	0,60
Investimento Externo	Investimento Fora do País	-0,11	0,65	-0,16	0,55
Regiões	Região Sul	0,45	0,48	0,33	0,63
	Região Nordeste	0,65	0,64	0,52	0,73
	Região Sudeste (Omitida)				
Mercado de Destino das Exportações	Mercosul			0,43	0,18
	União Européia			0,06	0,80
	Estados Unidos			0,31	0,21
	Aladi			-0,17	0,44
	Japão			-0,63	0,15
	América Central			0,03	0,94
	Coréia do Sul			0,19	0,50
	Turquia/Oriente Médio			0,39	0,36
	China			0,70	0,55
	África			-0,14	0,66
	Oceania			0,15	0,75
	Índia			-0,31	0,78
	Canadá			0,58	0,33
	Outros (Omitida)				
	Constante	-2,85	0,42	-2,84	0,45
<i>Mills</i>	6,80	0,50	5,83	0,59	
R^2		0,02		0,07	
Número de Observações		241		241	

* Significativo a 10%.

** Significativo a 5%.

Apêndice B. Simulação do Impacto da Universalização do Acesso ao Crédito para Todas as MPEs Exportadoras

A base de dados sobre as exportação por empresa foi fornecida pelo Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. Para o período 1990/2000, tem-se a pauta de exportação desagregada para cada empresa exportadora. A forma de coleta foi feita pelo Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), que é um sistema informatizado que integra as atividades afins da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), da Secretaria da Receita Federal (SRF) e do Banco Central do Brasil (BCB), no registro, acompanhamento e controle das diferentes etapas das operações de exportação.

Premissas:

- a) Considerar uma evolução das firmas que já exportam.
- b) As firmas serão classificadas entre micro, pequena, média e grande de acordo com o volume de exportação. Essa forma de classificar pode apresentar dois conjuntos de vieses. Primeiro, algumas empresas grandes podem, em alguns anos, exportar pequenas quantidades. Nossa amostra refere-se à média dos dados de todo o período 1990/2000, de modo que as variações que ocorrem em anos específicos tenham pouco impacto no resultado final, conforme mostrado na tabela a seguir. A média do período 1990/2000 das MPEs foi de 1,92% (1,50 + 0,42), conforme mostrado na tabela. As pequenas empresas, por exportarem geralmente via *trading com-*

Participação na Pauta de Exportação de acordo com o Porte das Empresas (Critério: Valor Exportado) – 1990/2000 (Em %)

Porte	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Média
Micro	0,35	0,39	0,44	0,47	0,44	0,40	0,39	0,40	0,43	0,50	0,46	0,42
Pequena	1,28	1,44	1,57	1,66	1,52	1,39	1,36	1,40	1,54	1,74	1,61	1,50
Média	10,19	10,90	11,22	11,61	10,61	9,51	9,09	10,03	10,15	11,09	10,55	10,45
Grande	88,18	87,23	86,77	86,25	87,43	88,70	89,16	88,17	87,87	86,67	87,38	87,62

Nota: Micro = até US\$ 100 mil; pequena = de US\$ 100 mil a US\$ 500 mil; média = de US\$ 500 mil a US\$ 5 milhões; grande = mais de US\$ 5 milhões.

panies, podem ser sub-representadas nesse critério de classificação. Por isso, tal efeito foi contabilizado de acordo com a premissa *c*, adiante.

c) Serão separadas as exportações efetuadas pelas *tradings*, de forma a levar em consideração o fato de que muitas MPEs exportam via *tradings*. Para o período 1997/2000, as *tradings* representaram em média 2,12% da pauta.

d) Será incorporado o percentual de 20% de toda a exportação via *tradings* para as MPEs, ou seja, 0,424. Isso significa que as MPEs tiveram uma participação média na pauta de 2,342% (1,92 + 0,424).

e) O efeito da universalização do acesso ao crédito para as MPEs será equivalente a um efeito-preço de 15%. Isso representa o intervalo superior do efeito do acesso ao crédito sobre a lucratividade da atividade exportadora, mesmo porque alguma parcela das MPEs já possui acesso ao crédito para exportação. O caso do acesso ao ACC é abordado em Pereira e Maciente (2000).

f) A elasticidade-preço a ser considerada para as MPEs será de 1,0. Esse é o intervalo superior de elasticidade, dados os resultados de Castro e Cavalcanti (1997).

Com base nessas premissas, e considerando como exemplo o ano de 2000, o valor total da exportação é de US\$ 55,085 bilhões. Isso significa que, com o percentual das MPEs de 2,34%, chega-se ao valor por elas exportado de US\$ 1,290 bilhões. O efeito sobre o valor exportado por essas empresas de um acesso ao crédito à exportação seria de um acréscimo de US\$ 193 milhões $\{(1,290 \text{ bilhões}) \times (\text{elasticidade-preço } (1)) \times (\text{efeito-preço } (0,15))\}$, ou 0,35% da pauta.

Referências Bibliográficas

ABRAHAM, F., COUWENBERG, I., DEWIT, G. Towards an EC policy on export financing subsidies: lessons from the 1980s and prospects for future reforms. *The World Economy*, v. 15, n. 3, 1992.

BERGER, A. N., UDELL, G. F. Relationship lending and lines of credit in small firm finance. *Journal of Business*, v. 68, n. 3, 1995.

- _____. The economics of small business finance: the roles of private equity and debt markets in the financial growth cycles. *Journal of Banking & Finance*, v. 22, 1998.
- BLUMENSCHNEIN, F., GUINLE, A. C. *Liberalização financeira no Brasil no período 1990-2000: revisão da literatura, fatos e implicações*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Ibre, 2001.
- BORGES, L. F. X. Securitização como parte da segregação do risco. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 123-136, dez. 1999.
- CAPRIO, G., DEMIRGUÇ-KUNT, A. *The role of long term finance: theory and evidence*. The World Bank, 1997 (Policy Research Working Paper).
- CASTRO, A. S., CAVALCANTI, M. A. *Estimação de equações de exportação e importação para o Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 1997 (Texto para Discussão, 469).
- DETRAGIACHE, E., GARELLA, P., GUIISO, L. Multiple versus single banking relationships: theory and evidence. *The Journal of Finance*, v. LV, n. 3, 2000.
- DEWIT, G. *Export insurance subsidiation: risk coverage, strategic export promotion or aid?* University of Glasgow, 1996.
- FITZGERALD, B., MONSON, T. Preferential credit and insurance as means to promote exports. *Research Observer*, v. 4, n. 1, Jan. 1986.
- GREENE, W. H. *Econometric analysis*. Prentice Hall, 1995.
- KETKAR, S., RATHA, D. *Development financing during a crisis: securitization of future receivables*. Economic Policy and Prospects Group, 2001.
- MADDALA, G. *Limited dependent and qualitative variables in econometrics*. New York: Cambridge University Press, 1983.
- MILLER, M., CAPRIO, G. *Role of credit in small and medium enterprise exports: the case of Mercosur*. Country Department 1, Latin America and the Caribbean Region, 1997 (Economic Notes).

- ODEDOKUN, M. O. International evidence on the effects of directed credit programmes on the efficiency of resource allocation in developing countries: the case of development bank lending. *Journal of Development Economics*, v. 48, 1996.
- PEREIRA, T. R., MACIENTE, A. N. *Impactos dos mecanismos de financiamento (ACC e ACE) sobre a rentabilidade das exportações brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000 (Texto para Discussão, 722).
- PETERSEN, M. A., RAJAN, R. G. The effect of credit market competition on lending relationships. *Quarterly Journal of Economics*, v. 110, May 1995.
- PINHEIRO, A. C., CABRAL, C. *Mercado de crédito no Brasil: o papel do Judiciário e outras instituições*. Rio de Janeiro: BNDES, 1998 (Ensaio BNDES, 9).
- PINHEIRO, A., MOURA, A. *Segmentation and the use of information in Brazilian credit markets*. Mimeo, fev. 2001.
- PUGA, F. P. *O apoio do BNDES-exim às exportações brasileiras*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001 (Nota Técnica AP/Depec, 1).
- SCHLESINGER, H., DOHERTY, N. A. Incomplete markets for insurance: an overview. *Journal of Risk and Insurance*, v. 52, 1985.
- SHARPE, S. A. Assymmetric information, bank lending, and implicit contracts: a stylized model of customer relationships. *Journal of Finance*, v. 45, 1990.
- SOARES, R. P. *Evolução do crédito de 199 a 1999: uma explicação*. Ipea, 2001 (Texto para Discussão, 808).
- STIGLITZ, J., WEISS, A. Credit rationing in markets with imperfect information. *American Economic Review*, v. 71, n. 3, 1981.
- VEIGA, P. M., IGLESIAS, R. *A política de financiamento à exportação no Brasil*. Redipea/BID, 2000.

7

O Papel da Política Tecnológica na Promoção das Exportações

*Paulo Bastos Tigre**

* Do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. O autor agradece a colaboração de Daniel Rust.

Sumário Executivo

Este trabalho estuda a relação entre tecnologia e exportações, enfatizando o papel da política tecnológica na promoção do comércio exterior. Além de rever sucintamente a literatura econômica sobre o tema e as políticas tecnológicas adotadas no Japão, nos Estados Unidos, na França e na Coreia do Sul, o texto analisa os resultados da pesquisa de campo elaborada no âmbito desse projeto. Apesar da crescente importância da tecnologia para as exportações, a política tecnológica brasileira é pouco articulada com a política comercial. As recomendações de políticas incluem o foco na difusão e seletividade no apoio à inovação para exportações.

1. Introdução

Um dos maiores desafios com que se defronta a economia no Brasil é a crescente dificuldade de suas empresas competirem no mercado internacional. A participação brasileira nas exportações mundiais caiu de 1,5% em meados da década de 80 para cerca de 0,9% no final da de 90. Comparativamente a países em desenvolvimento como Malásia, China, Coreia do Sul, Chile e Indonésia, o Brasil teve a menor taxa média de crescimento das exportações de produtos manufaturados nos anos 90.

Uma hipótese explicativa do baixo dinamismo das exportações do país é o padrão de especialização de sua economia e o perfil das exportações a ele associado. Embora tal perfil tenha evoluído no sentido de uma presença mais vigorosa de produtos de maior valor agregado, a pauta exportadora ainda é dominada pelas *commodities*. Um indicador desse padrão de especialização é o valor médio das exportações por quilograma, que representa apenas 40% do valor das importações.

Apesar de o Brasil contar com fortes vantagens comparativas em produtos intensivos em recursos naturais e/ou energia, como celulose, papel, suco de laranja, soja, minérios semiprocessados e aço, o crescimento das exportações desses produtos tem sido limitado por pelo menos três tipos de fatores: primeiro, o mercado internacional de *commodities* é menos dinâmico que o de produtos tecnologicamente mais sofisticados, em função do desenvolvimento de novos materiais e da baixa elasticidade-renda de produtos alimentícios em países desenvolvidos com crescimento demográfico

praticamente nulo (esse argumento foi inicialmente formulado por Raúl Prebisch, da Cepal, no início dos anos 50); segundo, as *commodities* estão sujeitas a maiores variações de preços, já que são essencialmente *price takers* e enfrentam competição de muitos países em desenvolvimento; e, terceiro, estão mais vulneráveis a práticas protecionistas, especialmente em países desenvolvidos, pois os Estados Unidos e a União Européia, além de imporem cotas de importação e altas tarifas compensatórias, desorganizam os mercados internacionais ao subsidiarem fortemente a produção local de produtos agrícolas.

A estratégia alternativa mais viável para promover o crescimento das exportações seria apostar no desenvolvimento tecnológico local para diversificar a pauta exportadora de produtos manufaturados e obter maior valor agregado. Produtos originais criam seus próprios mercados, comandam preços e têm potencial ilimitado de crescimento. A China, por exemplo, que obteve um superávit comercial de US\$ 85 bilhões com os Estados Unidos em 2001, assenta sua estratégia exportadora em uma contínua diversificação de produtos de crescente valor agregado. A competitividade chinesa não pode ser atribuída apenas ao baixo custo da mão-de-obra, mas principalmente à inovação, à melhoria na qualidade e a estratégias adequadas de inserção no mercado.

Outra hipótese para o baixo dinamismo das exportações brasileiras seria a insuficiente incorporação de novas tecnologias no processo produtivo, visando assegurar qualidade, adequação a normas técnicas estrangeiras e cumprimento de padrões ambientais, além de proporcionar custos competitivos através da adoção de técnicas organizacionais avançadas. As chamadas “tecnologias industriais básicas” estão incorporadas em praticamente todos os produtos primários e manufaturados.

Este estudo analisa a relação entre tecnologia e exportações, enfatizando o papel da política tecnológica na promoção do comércio exterior. A segunda seção revê como a literatura econômica trata a relação entre política tecnológica e promoção das exportações. A terceira aborda sucintamente as políticas tecnológicas adotadas no Japão, nos Estados Unidos, na França e na Coreia do Sul, visando oferecer uma referência para a análise da atual política tecnológica brasileira. O objetivo é verificar de que forma tal política é voltada, direta ou indiretamente, para as exportações. A quinta seção analisa os resultados da pesquisa de campo elaborada no âmbito deste pro-

jeto. Por fim, são avaliadas as alternativas para a política tecnológica apoiar as exportações, seus custos e barreiras e arranjos institucionais que podem contribuir para maior sinergia entre as duas políticas.

2. Breve Revisão da Literatura sobre Tecnologia e Comércio Exterior

A relação entre tecnologia e comércio exterior foi estudada de forma pioneira por Posner (1961). Ele constatou que empresas que desenvolviam um novo produto criavam um monopólio exportador em seu país de origem, pelo menos até que imitadores entrassem no mercado. Esse fato permitiu o desenvolvimento de uma série de conceitos que se tornaram base para a teoria do “gap tecnológico”. Estudos posteriores ofereceram ilustrações empíricas para tal teoria. Freeman, considerado um dos primeiros economistas a resgatar e desenvolver as idéias de Schumpeter sobre o papel da tecnologia no desenvolvimento econômico, verificou que a liderança exportadora alemã no setor químico estava associada a pesados investimentos em P&D [cf. Freeman (1965) e Freeman *et al.* (1968)]. Da mesma forma, ele mostrou que o domínio do mercado mundial de bens de capital eletrônicos pelos Estados Unidos derivava de sua liderança tecnológica no setor. Esses estudos mostraram que a competitividade internacional estava, em larga medida, associada ao crescimento de novas indústrias, à busca de economias de escala dinâmicas, a inovações em processos e a uma ampla gama de atividades científicas e tecnológicas. Confirmando a hipótese de Posner, Freeman concluiu que o hiato entre inovadores e imitadores podia durar muito tempo, especialmente quando os primeiros conseguiam sustentar o fluxo de inovações e as externalidades necessárias para inovar nos países imitadores eram fracas. Entretanto, Freeman admitiu que, por serem focadas em indústrias específicas, tais resultados não podiam ser generalizados para analisar o comércio exterior como um todo.

Posteriormente, foram realizados estudos sistemáticos em vários setores da economia visando testar o papel da tecnologia no comércio exterior. Uma análise empírica abrangente foi realizada por Soete (1987), que correlacionou variações na *performance* exportadora de países da OCDE com variações na inovação em 40 setores industriais. Os resultados mostraram o papel crucial da variável tecnológica na explicação do aumento das exporta-

ções de diferentes países na maioria absoluta das indústrias. Resultados não-significativos foram obtidos apenas em indústrias nas quais a dotação de recursos natural cumpria um papel importante na competitividade, a exemplo de petróleo e alimentos.

Tais resultados foram, em larga medida, confirmados no campo empresarial. Diversas pesquisas junto a dirigentes de empresas exportadoras sobre o papel da tecnologia na competitividade internacional mostraram que a diferenciação do produto é considerada um fator competitivo mais importante que o preço. Produtos originais abrem seu próprio mercado e aumentam a possibilidade de agregar valor ao produto. Pesquisas realizadas nos anos 90 pelo Science Policy Research Unit da Universidade de Sussex com importadores europeus, por exemplo, mostram que cerca de 60% das importações envolvem produtos considerados únicos, em que os mercados têm pouca influência direta nos preços. Bens de capital, componentes eletrônicos, *software*, insumos químico-farmacêuticos e produtos de consumo de marca geralmente têm mercados cativos. Os exemplos da Intel e da Microsoft são emblemáticos de como empresas podem criar monopólios e aprisionar clientes através da inovação contínua.

As evidências empíricas sobre o papel da tecnologia na competitividade internacional influenciaram também a revisão da corrente *mainstream* do pensamento econômico. Johnson (1968) desenvolveu o conceito de capital humano dentro da teoria neoclássica de comércio, enquanto esforços substanciais foram realizados mais recentemente visando incorporar a dinâmica tecnológica em modelos competitivos. Entretanto, a corrente neoclássica continuou em larga medida a negligenciar o debate tecnológico ao manter hipóteses irrealistas sobre o papel dos preços e a minimizar o papel da política governamental na competitividade internacional.

Mais recentemente, diversos autores, liderados por Richard Nelson e Freeman, entre outros, desenvolveram o conceito de Sistema Nacional de Inovação, para caracterizar o ambiente científico e institucional capaz de promover inovações para a competitividade. Tais estudos mostram como a infra-estrutura educacional e científica, os mecanismos de apoio à inovação e cooperação tecnológica e as estratégias empresariais contribuem para criar externalidades positivas ao esforço exportador em diferentes países. O conceito de “paradigma tecnológico” vem sendo utilizado para mostrar o aumento do *gap* tecnológico entre as nações, na medida em que os países líde-

res são capazes de exportar uma ampla gama de novos produtos e serviços com características de preço e desempenho superiores às dos concorrentes. Os países menos desenvolvidos, em contraste, que são mais lentos na adoção do novo paradigma, ficam restritos a um padrão de produção e exportação crescentemente obsoleto e não-competitivo em termos tecnológicos.

As teorias sobre o *gap* tecnológico têm importantes conseqüências para a estratégia exportadora de países em desenvolvimento. Perez e Soete (1988), por exemplo, destacam que os objetivos dos sistemas de inovação em países em desenvolvimento devem ser distintos dos existentes naqueles já desenvolvidos. Nos países periféricos, a principal tarefa do sistema seria, de acordo com os autores, o aproveitamento de “janelas de oportunidade”, de forma a viabilizar a realização de processos de *catching up*. Isso inclui não só a transferência de tecnologia, mas também a geração de capacitação tecnológica capaz de conduzir a uma trajetória dinâmica de entrada em novos mercados.

A literatura sobre competitividade internacional atribui um papel central à inovação. Para Porter (1993), é necessário entender o papel de cada país no processo de inovação. Ele se aproxima das idéias institucionalistas ao reconhecer a importância de proporcionar um ambiente nacional propício à inovação, fato que explicaria grande parte do crescimento econômico, e assume um conceito abrangente de tecnologia, incluindo a capacidade de aderência do produto a padrões técnicos, culturais e ambientais adotados em diferentes mercados no exterior. O conhecimento necessário para agregar valor ao produto ou serviço envolve um conjunto de tecnologias no sentido lato da palavra, o que inclui estratégias empresariais e acesso a informações comerciais, jurídicas e econômicas, além de conhecimento tecnológico para inovar e adaptar produtos e processos às exigências dos importadores.

Em síntese, a literatura econômica vem gradativamente incorporando a questão tecnológica como variável-chave para explicar a competitividade das empresas e nações. Embora ainda não haja um consenso sobre o seu peso relativo no desempenho econômico, não se pode ignorar o papel da tecnologia no esforço de desenvolvimento e melhoria da posição dos países na divisão internacional do trabalho. Políticas públicas de P&D, formação de recursos humanos e criação de infra-estrutura tecnológica também vêm merecendo crescente atenção de dirigentes em todo o mundo.

3. Políticas Tecnológicas e Exportações: Panorama Internacional

Em países desenvolvidos, a preocupação exportadora geralmente está implícita na política tecnológica. Por contarem com empresas internacionalizadas, os estímulos às atividades de P&D acabam resultando em aumento da competitividade e, conseqüentemente, das exportações. Já em países de desenvolvimento mais recente, a exemplo da Coreia do Sul, o foco exportador da política de C&T é mais explícito. Nos países analisados, observa-se o foco em determinados setores, visando assegurar liderança internacional. A seguir veremos alguns exemplos dessas políticas.

3.1. Japão

No Japão, o foco das políticas de C&T em nível microeconômico tem sido o fortalecimento e a integração das diferentes funções da empresa (pesquisa, produção, administração e vendas), visando promover o processo de aprendizado contínuo, interativo e adaptativo. O mercado interno tem sido largamente utilizado pelas empresas para adquirir experiência e testar novas tecnologias, antes de expandir a produção, ganhar escala e exportar. Estima-se que menos de 50% dos produtos eletrônicos desenvolvidos no Japão chegam a ser exportados.

Em sua fase de *catching up*, as empresas japonesas combinavam a importação de tecnologia com fortes investimentos em P&D, visando capacitar-se para selecionar, absorver e modificar tecnologias adquiridas de fontes externas. A partir dos anos 80, as estratégias industriais de P&D mudaram de ênfase, passando a privilegiar a pesquisa pioneira e até mesmo a pesquisa básica. Outra peça fundamental na política de P&D e de competitividade industrial japonesa foram os programas de pesquisa colaborativa apoiados pelo governo, com o objetivo de fortalecer as empresas potencialmente mais competitivas e facilitar as necessárias conexões na cadeia de informação técnico-científica e de produção e comercialização de novos bens. O foco recaía no desenvolvimento de pesquisas de longo prazo nas áreas de tecnologias da informação, biotecnologia e novos materiais, enquanto os desenvolvimentos de processos e produtos específicos eram deixados para as empresas decidirem por si mesmas.

O estímulo às associações ou consórcios de pesquisa pré-competitiva buscava a solução de problemas comuns através de: divisão de riscos e custos entre as unidades participantes; aceleração do processo de pesquisa e eliminação de superposições; reunião de competências tanto horizontais quanto verticais; e difusão de informações e mobilização de ações ao longo da cadeia produtiva. Em síntese, a política tecnológica no Japão visava fortalecer a competitividade das empresas nacionais através da geração de sinergias, da cooperação e do fortalecimento da infra-estrutura científica.

3.2. Estados Unidos

O sistema de inovação norte-americano apresenta características distintas do japonês. O governo federal responde por mais de 50% dos gastos totais de P&D, a maior parte dos quais (aproximadamente 70%) realizados pelo setor privado. Os investimentos públicos em P&D têm um caráter *mission oriented*, voltados para assegurar a hegemonia americana no campo militar. São privilegiados setores como o aeronáutico, o de mísseis e o de equipamentos eletrônicos, que acabam gerando *spin-offs* para o setor civil. Como consequência, os recursos públicos federais assumem uma importância fundamental no financiamento de atividades inovadoras em setores intensivos em tecnologia. Há uma nítida divisão de trabalho entre o governo, responsável pelo financiamento da pesquisa básica, e o setor privado, dedicado às atividades de desenvolvimento. Mesmo com o fim da guerra fria, o setor militar continuou liderando: em 1995, mais da metade dos US\$ 53,8 bilhões investidos em P&D por agências governamentais foram destinados ao Departamento de Defesa. A articulação com a política industrial se dá através da identificação de oportunidades tecnológicas atrativas para o setor civil e da difusão para o setor privado de novas tecnologias indutoras de maior eficiência e competitividade.

Nos anos 90 foi criado o National Science and Technology Council, com o objetivo de coordenar a política de C&T entre diversas agências governamentais e definir um conjunto de prioridades governamentais relativas às atividades de P&D. As prioridades recaem na constituição de um ambiente adequado à aceleração do processo inovador, através da construção de uma nova infra-estrutura voltada à produção e difusão tecnológica, e no estímulo à formação de redes e parcerias entre agentes com competências

complementares, incluindo agências federais, universidades, empresas e instituições de pesquisa.

No campo da política comercial, observa-se a mudança do multilateralismo não-discriminatório para práticas crescentemente bilaterais, nas quais medidas de caráter protecionista podem ser destacadas. Salvatore (1994) estimou que na economia norte-americana a tarifa média incidente sobre o conjunto de produtos importados é de cerca de 24%. Além disso, uma parcela crescente das importações vem sendo objeto de alguma forma de proteção: somente entre a primeira e a segunda metade da década de 80, a parcela do total das importações sujeitas a algum tipo de barreira não-tarifária aumentou de 12% para 21%. O número e a importância das barreiras não-tarifárias vêm crescendo a tal ponto que se tornaram mais importante que as tarifas na obstrução aos fluxos de comércio internacional. Nesse processo, os Estados Unidos e o mundo moveram-se gradualmente na direção do comércio bilateral e administrado.

3.3. França

O suporte oferecido pelo governo francês a programas de P&D realizados pelo setor empresarial envolve três grandes linhas de ação:

- programas internacionais de caráter cooperativo (responsáveis por aproximadamente 10% do orçamento de P&D do país), nos quais se destacam aqueles concebidos no plano intra-europeu, como o programa Eureka, destinado a aumentar a produtividade e a competitividade de indústrias européias em áreas estratégicas;
- suporte a programas de desenvolvimento tecnológico realizados no setor privado, especialmente os que buscam incentivar a transferência de tecnologias para pequenas e médias empresas; e
- programas nacionais de pesquisa em áreas estratégicas, com ênfase nas de ciências físicas, espacial, aeronáutica, telecomunicações, eletrônica, nuclear e de pesquisa em engenharia.

Os programas de promoção à pesquisa industrial e difusão de tecnologias são administrados principalmente pela Agence Nationale pour la Valorisa-

tion de la Recherche (Anvar), que assegura fundos, restituíveis se as atividades lograrem sucesso, para cobrir os custos de atividades de pesquisa. Além disso, as empresas que alavancarem suas atividades de pesquisa podem gozar de benefícios tributários através dos *research tax credits*. O governo também empreende esforços para aumentar a oferta de capital destinada às pequenas e médias empresas (PMEs) inovadoras, incentivando o uso de poupança privada para custear inovações. Em 1996, um novo mercado de capitais foi estabelecido visando proporcionar incentivos à formação de sociedades anônimas para investimentos em inovações.

A política tecnológica visa acelerar a difusão de novos conhecimentos, processos e produtos ao longo das cadeias produtivas para alavancar a competitividade industrial. As inovações resultantes de pesquisas cooperativas são disseminadas por uma rede de centros de recursos tecnológicos e centros de tecnologia industrial, os quais também oferecem serviços de consultoria e aconselhamento a empresas.

3.4. Coréia do Sul

A política tecnológica da Coréia do Sul objetiva promover a competitividade industrial em setores específicos, mantendo um estreito vínculo com a política industrial e combinando proteção, promoção de exportação e oferta de crédito em condições favoráveis para estimular o desenvolvimento tecnológico. A partir dos anos 90, no entanto, os setores priorizados foram reduzidos, mantendo-se o foco naqueles visados pela estratégia de exportações, a exemplo de semicondutores, telecomunicações e indústria automobilística.

Tradicionalmente, a Coréia do Sul privilegiou a absorção de tecnologia estrangeira, através de parcerias com a indústria japonesa e de contratos de transferência e de tecnologia, com pequena participação de investimentos estrangeiros. Simultaneamente, foi estimulado um gasto crescente em P&D, permitindo a formação de capacidades tecnológicas locais e a conquista de competitividade internacional com marcas, *design* e fabricação próprios.

A política tecnológica utiliza incentivos fiscais e financeiros para gastos em atividades de P&D. O Reserve Fund for Technology Development permite

às empresas privadas deduzirem até 5% do total do faturamento em atividades tecnológicas, além de uma dedução fiscal de até 15% do total de gastos em treinamento e formação de mão-de-obra em colégios técnicos. As empresas privadas também podem obter uma dedução fiscal de até 10% do total de investimentos em equipamentos para pesquisa e depreciação acelerada do investimento em equipamentos para P&D. Outro instrumento de estímulo financeiro ao desenvolvimento tecnológico é o R&D Subsidy by Government, através do qual o governo proporciona um subsídio de até 50% do total de gastos em P&D em instituições privadas nacionais. Corporações governamentais como a Korea Electric Power Corporation (Kepco) e a Korea Telecommunication Corporation (KTC) têm um subsídio de até 80% do total de gastos em P&D. Bancos oficiais como o Korea Development Bank e o Industrial Bank of Korea oferecem crédito de longo prazo com baixas taxas de juros para atividades de desenvolvimento de novos produtos, novos processos e comercialização de novas tecnologias pelo setor industrial privado.

A Coreia do Sul pretende aumentar os investimentos em P&D de 2,8% 1996 para 5% em 2002. As atividades são planejadas por meio de planos quinquenais para o desenvolvimento de infra-estrutura tecnológica e desenvolvimento de tecnologia industrial, os quais visam estabelecer um sistema de pesquisas cooperativo, aumentar a flexibilidade econômica, alavancando negócios de risco e desencorajando atividades de baixo valor agregado, e alcançar uma estrutura industrial adequada à preservação ambiental.

4. Políticas Tecnológica e Comercial no Brasil

4.1. Política Tecnológica

Até os anos 90, a política tecnológica brasileira estava direcionada à constituição e ao desenvolvimento de setores específicos (nuclear, aeronáutico, eletrônico) e à construção da infra-estrutura de C&T, sem uma preocupação explícita com exportações. O modelo de substituição de importações favorecia o desenvolvimento de estratégias de geração e transferência de

tecnologia, com o objetivo de prover o país de tecnologias consideradas essenciais para o futuro.

Do ponto de vista do estímulo ao desenvolvimento tecnológico ao nível da firma, as ações foram mais restritas, limitando-se a duas linhas de ação principais: a primeira foi o financiamento da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) a projetos de P&D em empresas; e a segunda foi o fomento das atividades de P&D através de inventivos fiscais. Tais políticas, entretanto, foram prejudicadas tanto por dificuldades operacionais e cortes governamentais nos recursos da Finep quanto pela revogação de grande parte dos incentivos no início do governo Collor. A política tecnológica brasileira até o final dos anos 80 pode ser considerada tímida e não podia ser diretamente associada ao esforço exportador.

No início dos anos 90, o governo implementou dois programas no âmbito da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) visando fortalecer a capacitação tecnológica da indústria: o Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI), lançado em setembro de 1990, que propunha a aplicação de recursos em C&T dando em contrapartida incentivos fiscais para esses gastos, mas que não teve maior relevância devido à necessidade de ajustes fiscais e, conseqüentemente, de corte dos incentivos; e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), apresentado em novembro de 1990, que buscava organizar um sistema nacional de inovação no país e incluía programas de conscientização e motivação, desenvolvimento de recursos humanos, desenvolvimento e difusão de novos métodos de gestão, infra-estrutura tecnológica e articulação institucional.

Com o insucesso observado na implementação do PACTI, seguiu-se a publicação da Lei 8.661/93, que dispunha sobre a concessão de benefícios fiscais para a capacitação tecnológica de empresas industriais e agropecuárias que executassem programas de desenvolvimento tecnológico e industrial (PDTI) ou programas de desenvolvimento tecnológico e agropecuário (PDTA) e de empresas que, por determinação legal, investissem em P&D de tecnologia de produção de *software*, sem que essa fosse sua atividade-fim.

Para a realização de PDTIs e PDTAs, a Lei 8.661/93 estimulava a associação de empresas a universidades, instituições de pesquisa e outras empresas. Uma série de incentivos fiscais foi estabelecida pela lei, particularmente a

dedutibilidade, até o limite de 8%, do imposto de renda devido para dispêndios em atividades de P&D, a isenção de IPI incidente sobre equipamentos destinados à P&D e a depreciação acelerada de equipamentos destinados à P&D.

Tais incentivos, entretanto, tornaram-se praticamente sem efeito com a publicação da Lei 9.532, de 1997, que reduziu para 4% a dedução do imposto de renda para o investimento em tecnologia e os benefícios aos empregados (Programa de Alimentação do Trabalhador e Vale Transporte). Na prática, as deduções relativas ao PAT e ao Vale Transporte praticamente atingem o teto de 4%, anulando a possibilidade de dedução dos gastos com tecnologia. Como consequência, “tornou-se praticamente sem efeito os benefícios oferecidos pela lei dos incentivos fiscais aos programas de desenvolvimento da indústria e da agropecuária, devido à restrição do escopo dos mecanismos disponíveis na lei de incentivos por conta das medidas de ajuste fiscal” [Ipea (1997)].

Outra mudança importante foi o novo regime de propriedade industrial, que visou garantir a apropriabilidade dos esforços de inovação e apoiar os investimentos estrangeiros. O reconhecimento de patentes farmacêuticas e a adesão ao Trade Related Aspects of Intellectual Rights Including Trade in Counterfeit Goods (TRIPS) foram consequências práticas dessa política.

Diversos programas de menor alcance devem ser mencionados, como o Programa de Gestão Tecnológica para a Competitividade, os incentivos fiscais para a área de informática e automação (Lei 8.248/91), o Programa de Apoio ao *Software* para Exportação (Softex 2000) e o Programa de Apoio Tecnológico às Micro e Pequenas Empresas (PATME).

Em síntese, o sistema de C&T adotado pelo Brasil, pelo menos até a recente criação dos fundos setoriais, foi quase que inteiramente baseado em incentivos fiscais não direcionados, ou seja, sem um foco para a promoção da competitividade nacional. Ao mesmo tempo, o setor produtivo brasileiro continuou concentrando suas exportações em produtos de pouco valor agregado. Em uma economia globalizada, a busca por novos mercados, assim como sua manutenção, depende diretamente da capacidade de a empresa acompanhar os avanços científicos e tecnológicos, inovando tanto no produto quanto no processo de fabricação.

Segundo Cassiolato e Lastres (2000), “devido à falta de uma participação mais efetiva das empresas brasileiras no esforço inovador, a maior parte das estratégias tecnológicas adotadas parece apoiar-se na crença de que a tecnologia se ‘globalizou’ e o investimento estrangeiro seria condição necessária e suficiente para modernizar o parque produtivo local e para conectar a economia ao processo de globalização.” Ao contrário, porém, “longe de ter se tornado ‘global’, a tecnologia, a inovação e o conhecimento têm se caracterizado como componentes crescentemente estratégicos, de cunho localizado.”

A grande mudança ocorrida no fomento à C&T no Brasil foi a implantação dos fundos setoriais de desenvolvimento científico e tecnológico. O sistema nacional de inovação passou a se concentrar em setores-chave da economia brasileira, como energia, recursos hídricos, recursos minerais, transportes, petróleo, espacial, informática, telecomunicações e infra-estrutura. Além dos fundos específicos, há o Fundo Verde-Amarelo, que atua em setores não contemplados diretamente pelos fundos setoriais. Estima-se que os fundos vão aportar mais de R\$ 1 bilhão em investimentos diretos em atividades de P&D em 2002. Os fundos setoriais também apóiam ações estratégicas e/ou programas existentes, como o de Recursos Humanos para Áreas Estratégicas (RHAE), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT) e o PATME, desde que estejam realinhados com o novo modelo de gestão. Apesar do seu potencial de alavancar a competitividade dos setores contemplados, não há na legislação dos fundos setoriais uma preocupação destacada e explícita com a promoção de exportações.

4.2. Novas Políticas Tecnológicas para Exportação

As principais iniciativas em curso de política tecnológica para exportações são o Programa de Apoio Tecnológico à Exportação (Progex), o Programa Novos Pólos Exportadores (PNPE) e as ações da Agência de Promoção de Exportações (Apex). Porém, podemos considerar que tais iniciativas, voltadas para as PMEs, possuem um escopo limitado e periférico, com poucas perspectivas a curto prazo de exercer impacto sobre a balança comercial, uma vez que não atingem os grandes produtores.

O Progex tem por objetivo prestar assistência tecnológica às micro e pequenas empresas (MPEs) que queiram se tornar exportadoras ou àquelas que já exportam e desejam melhorar seu desempenho nos mercados externos. O programa conta com recursos de vários fundos setoriais, especialmente o Fundo Verde-Amarelo, apoiando melhorias da qualidade e do processo produtivo, redução de custos, superação de barreiras técnicas, *design* e embalagens. Concebido inicialmente pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) para o Estado de São Paulo, a partir de setembro de 2001 passou a incorporar o MCT, o MDIC, a Finep, a Camex, o IPT e o Sebrae. O programa envolve consultoria de universidades e centros de pesquisa em um processo dividido em duas fases: na primeira, realiza-se um estudo de viabilidade técnica, havendo análise do produto e do processo produtivo e levantamento de normas técnicas e patentes, fazendo-se uma identificação dos problemas técnicos a serem resolvidos e a estimativa dos custos e investimentos necessários para implementar as soluções sugeridas; na segunda, os técnicos permanecem na empresa para fazer adaptações do produto, melhoria da qualidade, redução de custos operacionais, *design*, atendimento a normas internacionais e de conformidade, superação de barreiras técnicas e adequação de embalagens. Por ser um programa de implementação muito recente, não há ainda avaliação de seus resultados.

O PNPE, vinculado ao MDIC, tem por objetivo desenvolver ações de estímulo e apoio tecnológico e comercial a empresas em setores com propensão exportadora, sobretudo as de menor porte. Visando desconcentrar as exportações brasileiras em termos de produtos, empresas e mercados de destino, entre as suas iniciativas voltadas para C&T estão a disseminação de informações mercadológicas, o estímulo à qualidade e produtividade, a indução ao aumento da capacidade tecnológica e a incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo.

A Apex, que opera desde abril de 1998 em colaboração direta com a Camex, desenvolve parcerias com entidades de classe empresariais e outras instituições sem fins lucrativos, para a implementação de programas de promoção comercial de empresas de pequeno porte, sendo responsável por apoiar ações de adequação dos produtos e preparação para a exportação, trabalhando com projetos de cunho setorial, horizontal, consórcios ou cooperativas, e isoladamente, desde que as empresas se comprometam

com metas de exportação e com a geração de empregos. A agência baseia-se em uma programação em três fases, sendo que somente na terceira – de manutenção do consórcio – podemos perceber alguma preocupação com a questão do aprimoramento tecnológico, pela adequação de processos ou do produto a ser comercializado, com a finalidade de atender a requisitos dos países importadores.

Outra área de interesse para acadêmicos e *policy makers*, tanto no Brasil quanto no exterior, é a formação de “sistemas locais de inovação”. O fato de muitas atividades econômicas concentrarem-se em *clusters* mostra a importância de externalidades positivas locais em termos de capacitação tecnológica e infra-estrutura para o desenvolvimento da empresa individual. No Brasil, os *clusters* de cerâmica em Santa Catarina e de calçados em Novo Hamburgo, por exemplo, têm seu sucesso exportador atribuído principalmente à formação de uma cultura técnica local. Os centros tecnológicos do Senai e as universidades locais cumprem um papel de destaque para sustentar o processo de aprendizado coletivo e contínuo.

4.3. O Papel da CNI e do Sebrae

A CNI é a principal entidade não-governamental a exercer atividades de fomento tecnológico junto a empresas. Suas ações baseiam-se no suporte a mudanças tecnológicas principalmente através da disseminação de informações. Atualmente, a CNI atua principalmente nas áreas de métodos de gestão organizacional, qualidade e *design*, realizando cursos, seminários e palestras e promovendo os prêmios “CNI de Incentivo à Qualidade e Produtividade e de Gestão do *Design*”.

Já na área de comércio exterior e integração internacional, a CNI atua na formulação de políticas e no suporte a negociações internacionais e participa de acordos e comitês. Cabe lembrar ainda o papel dos centros tecnológicos do Senai no apoio à capacitação das empresas.

O Sebrae, por sua vez, também elegeu o *design* como foco e vem apoiando diversas ações de sensibilização, informação e capacitação, através de palestras, seminários, publicações, prêmios, estudos e pesquisas, participan-

do também do Programa Brasileiro de *Design* (PBD) coordenado pelo MDIC.

Outro projeto do Sebrae é o de Unidades Móveis de Atendimento Tecnológico às Micro e Pequenas Empresas (Prumo), que incorpora o conceito de unidades móveis para disponibilizar, *in loco*, a tecnologia às MPes. As unidades móveis são dotadas de equipamentos laboratoriais que vão às empresas, identificam os principais problemas técnicos, realizam ensaios e análises de matérias-primas e produtos e checam o processo produtivo, visando otimizá-lo.

5. Necessidades Tecnológicas das Empresas Exportadoras

Esta seção é baseada principalmente nos resultados da pesquisa de campo realizada no âmbito do projeto “A Política Comercial Brasileira: Análise e Propostas de Reformas”, além de análise de material secundário sobre as necessidades tecnológicas dos diversos setores da indústria brasileira, organizadas segundo o tipo de tecnologia.

5.1. Tecnologia Industrial Básica

Grande parte das necessidades tecnológicas das empresas exportadoras refere-se à Tecnologia Industrial Básica (TIB), que compreende, em essência, as funções de metrologia, normalização, regulamentação técnica e avaliação da conformidade (ensaios, inspeção, certificação e outros procedimentos tais como autorização, registro e homologação definidos nos órgãos reguladores). A essas funções básicas agregam-se ainda a informação tecnológica, as tecnologias de gestão (com ênfase inicial em gestão da qualidade) e a propriedade intelectual, áreas denominadas genericamente como serviços de infra-estrutura tecnológica. Segundo Ferraz (2000), a importância do desenvolvimento da infra-estrutura tecnológica como suporte à atividade produtiva tornou-se mais visível com a abertura da economia brasileira à concorrência internacional e com a preocupação de superar as chamadas barreiras técnicas ao comércio. Assim, os temas metrologia, normatização,

regulamentação técnica e avaliação da conformidade são objeto do Acordo de Barreiras Técnicas da Organização Mundial de Comércio e fazem parte da agenda do Mercosul e da Alca.

Para conduzir o processo de capacitação institucional nessas áreas, o governo brasileiro concebeu um subprograma (o TIB) dentro do PADCT, em execução mediante acordos de empréstimo com o Banco Mundial desde 1984 (o PADCT está em sua terceira versão). O TIB vem sendo, desde o seu início, a única fonte regular de apoio à metrologia, normatização e certificação e tecnologias de gestão.

A importância do TIB para a competitividade internacional está associada aos ganhos de produtividade e às exigências dos diferentes mercados. A venda de um número crescente de produtos requer sua certificação por entidades credenciadas e com base em ensaios realizados por laboratórios credenciados e conduzidos segundo normas (campo voluntário) e regulamentos técnicos (campo compulsório). Sem o mútuo reconhecimento desses sistemas entre países, o preço de um produto será acrescido do custo de tantas certificações diferentes quanto forem os mercados de destino. Além da certificação de produtos e serviços, cresce significativamente a exigência da certificação de sistemas (de qualidade, de gestão ambiental, de saúde ocupacional e de segurança industrial) como condição para que as empresas exportem para outros mercados.

Entretanto, em que pese os avanços que o país vem experimentando nessa área, ainda é criticamente diminuto o número de produtos sujeitos à certificação compulsória e voluntária no Brasil, representando uma vulnerabilidade do nosso mercado no que diz respeito tanto às relações econômicas e de consumo internas quanto à exportação e importação de produtos.

A Rodada Uruguaí do Gatt permitiu uma redução substancial das barreiras tarifárias nos países signatários. Em consequência, o protecionismo passou a recair sobre as áreas de normatização e regulamentação técnica. A complexidade que cerca esse campo é de tal ordem que a Organização Mundial do Comércio (OMC) propôs aos países-membros o Acordo de Barreiras Técnicas, ao qual o Brasil aderiu. Decisões tomadas na área de normas e metrologia, como a exigência de menores índices de tolerância das medições por parte de um país comprador, ditadas por motivos técnicos ou mesmo políticos, podem alijar do mercado um país fornecedor. Assim sendo,

as estratégias de participação de um país no comércio internacional têm que, necessariamente, tomar em conta a infra-estrutura de serviços tecnológicos disponíveis em termos de metrologia, normalização e avaliação da conformidade.

Os blocos econômicos e suas organizações nacionais, sub-regionais, regionais e internacionais, como, por exemplo, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), o Comitê Mercosul de Normalização (CMN), a Comissão Pan-Americana de Normas Técnicas (Copant) e a International Standard Organization (ISO), respectivamente, têm se preocupado com temas como o reconhecimento mútuo dos sistemas de normas e avaliação da conformidade. A idéia de unificação dos sistemas já foi abandonada, reconhecendo que há diferenças entre os modelos em uso nos diversos países que transcendem a questão puramente técnica. A tônica hoje é a harmonização dos sistemas de metrologia, normalização e avaliação da conformidade, tomando-se em conta as peculiaridades de cada modelo organizacional, através dos Acordos de Reconhecimento Mútuo.

Para o exportador, o custo de adaptar seu produto às exigências de diferentes mercados representa um forte fator inibidor dos esforços de venda no exterior. Os investimentos necessários para obter certificados de qualidade, registro de marcas e patentes e selos voluntários que favoreçam a colocação dos produtos em mercados mais sofisticados constituem uma barreira a potenciais exportadores. Por isso, são raros os exportadores brasileiros atuando com marca própria no exterior.

5.1.1. Importância da Qualidade

A pesquisa de campo realizada no âmbito deste projeto revelou que 100% das empresas entrevistadas nos setores de petróleo, máquinas e equipamentos elétricos, produtos eletrônicos e veículos consideraram importante ou muito importante a qualidade reconhecida pelo certificado ISO 9000 e selos de qualidade. A comprovação por entidade independente da adequação do produto e do processo aos parâmetros físicos e químicos estabelecidos no mercado, além de baixa tolerância às variações nos indicadores de aderência aos padrões de qualidade do importador, constitui, nesses casos, uma condição *sine qua non* para exportar. Embora sem a mesma unanimi-

dade, tais requisitos foram considerados importantes e muito importantes por mais de 80% das empresas entrevistadas nos setores têxtil, papel, produtos químicos, máquinas e equipamentos, borracha e plásticos, informática e médico-hospitalar. Em nenhum dos setores analisados a importância da qualidade reconhecida foi menor que 50%, conforme se pode ver na Tabela 1, que mostra ainda que a maioria das empresas nos diferentes seto-

Tabela 1
O Papel da Qualidade para as Exportações
 (Em%)

Setor	Qualidade Reconhecida (ISO 9000, Selos de Qualidade)^a	Necessidade de Adotar Normas de Qualidade Específicas para Exportação^a	Adaptação de Produtos para Atender a Padrões de Qualidade de Países ou Regiões^a
Alimentos e Bebidas	79,2	75,0	91,7
Têxteis	84,4	68,8	87,5
Vestuário e Acessórios	58,8	70,6	70,6
Couro e Calçados	78,8	90,9	87,9
Madeira	50,1	68,8	87,5
Papel	81,8	63,6	100,0
Petróleo	100,0	50,0	50,0
Produtos Químicos	85,3	75,4	67,2
Borracha e Plásticos	80,7	41,9	71,0
Minerais Não-Metálicos	68,8	81,3	93,8
Metalúrgico	81,0	57,1	76,2
Máquinas e Equipamentos	87,9	66,7	86,4
Informática	83,4	66,7	100,0
Máquinas e Material Elétrico	100,0	80,8	57,7
Eletrônicos	100,0	73,3	80,0
Produtos Médico-Hospitalares	86,7	86,7	93,3
Veículos	100,0	56,3	71,9
Outros	100,0	40,0	80,0

Fonte: Funcex (2001).

^aPercentual de empresas que responderam importante e muito importante.

res aponta a necessidade de adotar normas de qualidade específicas para exportações. Nessa questão se destaca o setor calçadista, no qual mais de 90% das empresas se defrontam com a necessidade de alterar o padrão de qualidade adotado no mercado local para atender às exigências dos importadores.

Outra forma de avaliar o papel da qualidade para as exportações é a percepção das empresas exportadoras sobre a necessidade de adaptar produtos para atender aos padrões de qualidade específicos de países ou regiões, mostrado na terceira coluna da Tabela 1. Todas as empresas entrevistadas nos setores de papel e informática e mais de 90% das empresas nos setores de alimentos e bebidas, minerais não-metálicos e produtos médico-hospitalares defrontam-se com exigências de qualidade diferenciadas segundo os diversos mercados visados. Isso significa que a empresa deve estar capacitada para entender e cumprir variados padrões quanto à segurança, confiabilidade, durabilidade, conformação e *performance* de seus produtos nos diferentes mercados. Os investimentos necessários para cumprir requisitos específicos, além da capacitação em termos de pessoal técnico e equipamentos de produção e controle de qualidade, podem constituir uma importante barreira às exportações, principalmente em PMEs. Segundo a pesquisa, o cumprimento a esse tipo de exigência é muito mais evidente em empresas de grande porte (76%) e naquelas que exportam de forma permanente (73%).

5.1.2. Importância das Normas Técnicas

A necessidade de se adequar a padrões e normas técnicas vigentes nos principais mercados ou blocos econômicos foi apontada de forma quase unânime como importante ou muito importante pelas empresas entrevistadas. Em sete dos 18 setores analisados, 100% das empresas concordam, enquanto em outros seis mais de 90% consideram importante ou muito importante, conforme mostra a Tabela 2. A maioria absoluta das empresas adapta produtos para atender a normas técnicas estrangeiras. Geralmente, isso inclui certificação junto a organismos de metrologia, entidades setoriais ou supranacionais. Nos casos de papel e produtos médico-hospitalares, o percentual de concordância foi de 100%. Nas indústrias química e farmacêutica, a exemplo de outros setores muito regulados, as exigências de exa-

Tabela 2
Importância de Padrões e Normas Técnicas para as Exportações
 (Em%)

Setor	Consideram que Padrões e Normas Técnicas São Importantes/Muito Importantes	Adaptam Produtos para Atender a Normas Técnicas Estrangeiras
Alimentos e Bebidas	100,0	95,8
Têxteis	90,6	84,4
Vestuário e Acessórios	94,1	82,4
Couro e Calçados	90,9	87,9
Madeira	87,6	81,3
Papel	100,0	100,0
Petróleo	100,0	50,0
Produtos Químicos	93,5	82,0
Borracha e Plásticos	83,9	74,2
Minerais Não-Metálicos	87,5	93,8
Metalúrgico	85,7	76,2
Máquinas e Equipamentos	95,5	84,8
Informática	100,0	83,3
Máquinas e Material Elétrico	100,0	69,2
Eletrônicos	100,0	80,0
Produtos Médico-Hospitalares	93,3	100,0
Veículos	100,0	81,3
Outros	100,0	80,0

Fonte: Funcex (2001).

mes de bioequivalência e de testes e ensaios para comprovar segurança e adequação aos padrões sanitários e ambientais constituem importante barreira à entrada de empresas brasileiras no exterior.

5.1.3. Patentes e Propriedade Industrial

Até 1995, quando foi criada a OMC e finalizado o TRIPS, não havia instrumentos para assegurar que governos de diferentes países adotassem legisla-

ções compatíveis com as normas internacionais. Após assinar o TRIPS, o governo brasileiro aprovou no Congresso a Lei de Propriedade Industrial, mudando substancialmente a lei anterior, que vigorou por mais de 20 anos. Com nova lei, excetuando-se pequenas diferenças, o Brasil passou a adotar os princípios do TRIPS nas áreas de *copyrights*, marcas registradas, desenho industrial, patentes, topografia de circuitos integrados, confidencialidade e controle sobre concorrência desleal em contratos de licenciamento. A proteção à propriedade industrial, que antes excluía alguns setores como medicamentos, passou a ser abrangente, incluindo todos os tipos de produtos, componentes, partes e substâncias, processos e suas aplicações.

Independente de razões de ordem política e da necessidade de inserção na nova ordem internacional, a consequência da nova legislação para o balanço de pagamentos foi muito negativa. As remessas por tecnologia mais que duplicaram, diante da maior facilidade de registrar e pagar por licenças, patentes e assistência técnica. As importações de produtos acabados também aumentaram, devido à dificuldade legal de produtores brasileiros em copiar produtos protegidos. A chamada “engenharia reversa” era uma fonte tecnológica adotada, por exemplo, por pequenas e médias empresas nas áreas químico-farmacêutica e de *software*. Diante da impossibilidade de produzir no país produtos protegidos por patentes estrangeiras, o mercado passou a importar. Em apenas dois anos após a nova legislação, o déficit comercial brasileiro no setor farmacêutico subiu de cerca de US\$ 500 milhões em 1995 para US\$ 1,4 bilhão em 1997 [Bermudez et alii (2000)].

Para as empresas exportadoras, deter patentes e *know-how* próprio ganhou maior importância após a reforma da legislação e a adesão do Brasil ao TRIPS. Muitos contratos de licenciamento incluem proibições implícitas às exportações. Portanto, empresas que adquirem licenças de fabricação, patentes e marcas geralmente têm direito de explorar esses ativos intangíveis somente no Brasil. Mesmo quando os contratos não incluem restrições às exportações, a tecnologia licenciada geralmente não é competitiva, pois enfrenta a concorrência dos proprietários da licença no exterior ou de outros licenciados. A subsidiária de uma empresa estrangeira que explora patentes da matriz constitui uma exceção, na medida em que está sujeita a regras de comércio administrado no interior da própria corporação.

A Tabela 3 mostra que as patentes são consideradas importantes ou muito importantes pela totalidade das empresas entrevistadas dos setores de in-

Tabela 3
Importância de Patentes e Propriedade Industrial para as Exportações
 (Em %)

Setor	Consideram Muito Importante/Importante
Alimentos e Bebidas	66,6
Têxteis	53,2
Vestuário e Acessórios	64,7
Couro e Calçados	69,7
Madeira	56,3
Papel	81,9
Petróleo	100,0
Produtos Químicos	81,9
Borracha e Plásticos	70,9
Minerais Não-Metálicos	50,0
Metalúrgico	47,6
Máquinas e Equipamentos	72,7
Informática	100,0
Máquinas e Material Elétrico	84,6
Eletrônicos	86,7
Produtos Médico-Hospitalares	93,3
Veículos	81,3
Outros	60,0

Fonte: Funcex (2001).

formática e petróleo e por mais de 80% das empresas dos setores de produtos médico-hospitalares, eletrônicos, máquinas e material elétrico, produtos químicos e papel.

5.1.4. Normas Ambientais

As normas ambientais podem ser nacionais, regionais ou internacionais, definidas por acordos ou por instituições independentes. As normas da série ISO 14000 estabelecidas pela International Standard Organization utilizam procedimentos similares àqueles definidos para as normas de qualidade: um conjunto de atividades a serem realizadas e monitoradas formal-

mente pelas empresas. Os selos verdes, em sua maioria, não são de adoção ou exigência compulsória. No entanto, devem crescer as pressões nessa direção, aumentando barreiras não-tarifárias. A Alemanha, por exemplo, passou a proibir a importação de celulose branqueada a cloro, por ser um processo considerado agressivo ao meio ambiente. Para superar essa barreira técnica, o exportador precisa investir em processos alternativos e tecnologicamente mais sofisticados, como o branqueamento por oxigênio, que requer investimentos em tecnologia, compra de equipamentos, informação e capacitação de pessoal. Inovações ambientais, principalmente aquelas destinadas a tornar os processos mais limpos, dispensando tratamentos *end-of-pipe*, são cada vez mais importantes para o sucesso exportador.

No Brasil, a questão ambiental é relevante nos setores industriais em que se nota a prevalência de empresas competitivas internacionalmente. A Tabela 4 mostra que as indústrias de celulose e papel, petróleo, alimentos e bebidas são as que consideram mais importante a adoção de padrões ambientais formalmente definidos. Mais de 80% das empresas entrevistadas nos setores de couro e calçados, madeira, papel e minerais não-metálicos afirmaram que já fazem adaptações nos produtos e processos para atender a normas ambientais estrangeiras.

5.2. *Design* e Marcas

As necessidades de adaptação tecnológica de produtos e processos às características de cada mercado variam muito de acordo com o setor. Em indústrias de bens de consumo duráveis e produtos embalados para o usuário final, pode ser necessário redesenhar o produto de forma a incorporar um *design* adaptado à cultura, aos padrões estéticos e aos hábitos do consumidor e aos materiais e componentes preferidos pelo mercado. Mesmo nas indústrias produtoras de *commodities*, cujos produtos são pouco diferenciados, observa-se uma crescente necessidade de mudanças tecnológicas no processo produtivo para atender às necessidades específicas de cada mercado.

A pesquisa de campo revelou que 100% dos produtores de vestuário e acessórios e 88% dos produtores de calçados entrevistados consideram o *design* importante ou muito importante para as exportações, pois são in-

Tabela 4
Importância de Padrões Ambientais para as Exportações
 (Em %)

Setor	Consideram Importante/Muito Importante os Padrões Ambientais (ISO 14000, Selo Verde)	Adaptam Produtos/Processos para Atender a Normas Ambientais Estrangeiras
Alimentação e Bebidas	79,2	58,3
Têxteis	71,9	59,4
Vestuário e Acessórios	58,9	41,2
Couro e Calçados	75,8	81,8
Madeira	50,0	87,5
Papel	81,8	90,9
Petróleo	100,0	50,0
Produtos Químicos	75,4	65,6
Borracha e Plásticos	54,8	48,4
Minerais Não-Metálicos	50,0	87,5
Metalúrgico	71,4	57,1
Máquinas e Equipamentos	54,5	62,1
Informática	66,6	33,3
Máquinas e Material Elétrico	57,7	46,2
Eletrônicos	66,7	66,7
Produtos Médico-Hospitalares	53,3	60,0
Veículos	78,1	56,3
Outros	100,0	80,0

Fonte: Funcex (2001).

dústrias que seguem moda e precisam atualizar constantemente estilos, modelos e padrões. Os setores de informática e petróleo, por diferentes razões, também são unânimes em apontar a necessidade de diferenciar o produto.

No plano regional, a pesquisa revelou que as empresas localizadas na região Sudeste são as que mais valorizam o *design* (45% consideram muito importante), enquanto no Nordeste apenas 29% das entrevistadas têm essa percepção. A pesquisa não revela uma significativa diferença nesse item em relação ao porte da empresa.

Tabela 5
Importância do *Design* para as Exportações
 (Em %)

Setor	Importância da Diferenciação do <i>Design</i> do Produto ^a	Desenvolve Produtos Específicos para Atender a Gostos de cada País ou Região	Importância das Linhas de Produtos Voltadas para a Exportação	Importância das Tecnologias de Produção Específicas para a Exportação
Alimentos e Bebidas	79,1	70,8	54,2	54,2
Têxteis	78,2	75,0	53,1	43,8
Vestuário e Acessórios	100,0	94,1	41,2	41,2
Couro e Calçados	87,9	81,8	72,7	66,7
Madeira	50,1	68,8	62,5	56,3
Papel	63,6	72,7	27,3	63,6
Petróleo	100,0	50,0	50,0	0,0
Produtos Químicos	68,9	52,5	44,3	42,6
Borracha e Plásticos	67,8	48,4	35,5	29,0
Minerais Não-Metálicos	81,3	75,0	81,3	81,3
Metalúrgico	38,1	52,4	47,6	42,9
Máquinas e Equipamentos	80,3	54,5	43,9	51,5
Informática	100,0	83,3	66,7	83,3
Máquinas e Material Elétrico	53,9	42,3	42,3	53,8
Eletrônicos	86,7	60,0	46,7	40,0
Produtos Médico-Hospitalares	86,6	66,7	66,7	46,7
Veículos	87,5	53,1	56,3	43,8
Outros	80,0	80,0	80,0	100,0

Fonte: Funcex (2001).

^aPercentual de empresas que responderam importante e muito importante.

Apesar de perceber sua importância, um percentual relativamente menor de empresas efetivamente desenvolve produtos específicos para atender a gostos de cada país ou região. Nesse item, destacam-se novamente os setores de vestuário e acessórios, couro e calçados e informática.

Com relação a marcas, embora não se enquadrem estritamente no conceito de tecnologia, estão incluídas no âmbito da propriedade industrial. Uma marca própria forte permite obter um quase-monopólio e conquistar mer-

Tabela 6
Importância das Marcas para as Exportações
 (Em %)

Setor	Consideram Importante/Muito Importante
Alimentos e Bebidas	75,0
Têxteis	81,2
Vestuário e Acessórios	70,5
Couro e Calçados	60,6
Madeira	50,1
Papel	81,9
Petróleo	100,0
Produtos Químicos	83,6
Borracha e Plásticos	64,5
Minerais Não-Metálicos	56,3
Metalúrgico	42,9
Máquinas e Equipamentos	78,8
Informática	83,3
Máquinas e Material Elétrico	76,9
Eletrônicos	80,0
Produtos Médicos-Hospitalares	80,0
Veículos	78,2

Fonte: Funcex (2001).

cados cativos. Poucas exportações brasileiras utilizam marcas próprias, pois geralmente os produtos são vendidos sob especificação e marcas de terceiros, como é o caso de calçados, têxteis e equipamentos vendidos sob a modalidade OEM (*original equipment manufacturer*), ou utilizando marcas de uma corporação multinacional como um todo. Apesar da falta de marcas brasileiras fortes no exterior, os empresários entrevistados geralmente reconhecem sua importância para fugir da competição por preços, típica dos produtos sem marca.

5.3. Tecnologias de Processo

As tecnologias de processo são fundamentais para a competitividade de produtos fabricados em larga escala, a exemplo das indústrias de aço e de

automóveis, setores em que a acumulação de tecnologia deriva do projeto, da construção e da operação de sistemas de produção complexos. As principais fontes de melhoramentos tecnológicos são a engenharia de produção, a experiência operacional e os fornecedores de equipamentos e componentes. As tecnologias de processo desenvolvem-se de forma incremental, já que mudanças radicais apresentam altos custos de mudança em sistemas produtivos de grande escala e custos fixos já amortizados (*vintage capital*).

A Tabela 7 mostra que as tecnologias de produção específicas para exportação não têm relevância para certos setores, a exemplo do petróleo. As refinarias são investimentos intensivos em escala, e o processo (ao contrário do produto) não precisa ser diferenciado. Em apenas dois casos – informática e minerais não-metálicos – há uma concentração de respostas importante e muito importante superior a 80%. No caso da informática, o processo diferenciado pode estar associado ao *drawback*. Quando a linha de produtos destina-se às exportações, a empresa pode utilizar mais componentes importados através dessa modalidade de operação e não precisa cumprir necessariamente o processo produtivo básico (PPB) exigido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia para conceder a isenção de IPI. Com relação a minerais não-metálicos, a diferenciação deriva possivelmente de exigências de qualidade nas exportações. No caso de couro e calçados, cerca de dois terços das empresas entrevistadas atribuem importância a processos diferenciados, em função de exigências de qualidade do importador. Esse é o caso do setor de papel, no qual pesam restrições ambientais a processos existentes em certos países.

5.4. Fontes de Tecnologia para Exportações

A pesquisa sobre fontes de tecnologia adotada pelas empresas em produtos e processos reforça a hipótese de que a estratégia alternativa mais viável para promover o crescimento das exportações seria apostar no desenvolvimento tecnológico local para diversificar a pauta exportadora de produtos manufaturados e obter maior valor agregado. Segundo a Tabela 7, a tecnologia desenvolvida internamente é considerada importante ou muito importante por mais de 80% das empresas entrevistadas nos setores têxtil,

Tabela 7
Papel das Diferentes Fontes de Tecnologia (Produtos e Processos)
para as Exportações da Empresa
 (Em %)

Setor	Tecnologia Desenvolvida Internamente	Tecnologia Nacional Externa à Empresa (Centros de Pesquisa, Universidades, Consultorias)	Tecnologia Estrangeira Obtida sob Licença	Tecnologia/Design Supridos pelo Próprio Importador
Alimentos e Bebidas	70,8	33,3	20,8	4,2
Têxteis	84,4	18,8	21,9	25,0
Vestuário e Acessórios	88,2	23,5	11,8	47,1
Couro e Calçados	84,8	21,2	15,2	33,3
Madeira	62,5	18,8	0,0	12,5
Papel	72,7	18,2	27,3	18,2
Petróleo	50,0	50,0	0,0	50,0
Produtos Químicos	78,7	14,8	31,1	6,6
Borracha e Plásticos	83,9	9,7	35,5	19,4
Minerais Não-Metálicos	56,3	6,3	37,5	18,8
Metalúrgico	66,7	19,0	19,0	28,6
Máquinas e Equipamentos	80,3	19,7	33,3	19,7
Informática	100,0	16,7	16,7	16,7
Máquinas e Material Elétrico	65,4	11,5	38,5	7,7
Eletrônicos	73,3	13,3	53,3	20,0
Produtos Médico-Hospitalares	80,0	6,7	13,3	20,0
Veículos	71,9	25,0	37,5	18,8
Outros	80,0	20,0	40,0	40,0

vestuário e acessórios, couro e calçados, borracha e plásticos, máquinas e equipamentos, informática e produtos médico-hospitalares.

A tecnologia estrangeira obtida sob licença, em contraste, é apontada como importante para as exportações apenas no setor de eletrônicos – nível de respostas superior a 50% (ver coluna 3) –, no qual a forte presença de empresas multinacionais reforça o papel da tecnologia globalizada e da divisão de trabalho em diferentes subsidiárias. Para os demais setores analisados, a tecnologia licenciada não é considerada importante para as exporta-

ções, fato que pode ser explicado por dois motivos: primeiro, em função das restrições às exportações existentes explícita ou implicitamente em muitos contratos de licenciamento, pois, embora tais práticas estejam legalmente banidas, o relaxamento dos controles dos contratos pelo INPI a partir da nova lei da propriedade industrial praticamente eliminou a sua capacidade de coibi-las; e, segundo, produtos fabricados sob licença geralmente não são competitivos no exterior, na medida em que não apresentam originalidade de *design* e têm custos superiores aos dos produtos oferecidos pelos proprietários das licenças. Cabe ressaltar que as licenças podem ter um papel complementar à tecnologia local, principalmente em processos e componentes.

Um caso particular de tecnologia ou *design* supridos pelo próprio importador pode ser verificado na coluna 4 em setores cuja competitividade está assentada no menor custo de mão-de-obra (vestuário e calçados são exemplos de dependência dos importadores com relação ao *design*). O problema para o exportador é depender exclusivamente de baixos custos para exportar e não agregar valor ao produto. O caso das exportações de produtos com marcas famosas é exemplar. A empresa nacional, que compete com outras do terceiro mundo para fabricar produtos sob a especificação do importador, além da obrigação de manter custos (e salários) baixos, fica extremamente vulnerável a médio e longo prazo. A exceção é a empresa que aproveita a experiência com a tecnologia importada para promover o aprendizado e o posterior desenvolvimento de *design* e marca próprios. Para isso é necessário combinar a tecnologia licenciada com um amplo esforço de desenvolvimento tecnológico próprio.

A coluna 2 da Tabela 7 mostra a importância atribuída pelas empresas entrevistadas à tecnologia nacional oriunda de instituições externas, como universidades, empresas de consultoria e centros de pesquisa. O setor que mais valoriza essa fonte de tecnologia é o de petróleo (50% consideram-na importante ou muito importante), enquanto os demais setores não acham que ela constitui uma estratégia dominante. Cabe lembrar que as instituições de pesquisa de âmbito setorial e regional associadas ao Senai vêm ganhando gradativamente importância em determinados setores, a exemplo de alimentos e bebidas, têxteis, couro e calçados, madeira, entre outros, cuja organização em *clusters* regionais facilita a presença de centros tecnológicos especializados.

6. Conclusões e Recomendações de Política

A revisão da literatura sobre competitividade internacional e os resultados da pesquisa de campo realizada apontam para a crescente importância da tecnologia para as exportações não só em mercados dinâmicos, mas também em setores da manufatura considerados tradicionais. É necessário agregar tecnologia não apenas ao produto, mas também ao processo produtivo, à gestão organizacional e ambiental e à qualidade para acompanhar o dinamismo do mercado internacional. A visão tradicional sobre a eficiência dinâmica da indústria enfatiza variáveis políticas que são pouco relacionadas à tecnologia. Em particular, instituições como o Banco Mundial criticam políticas macroeconômicas e comerciais que distorçam preços e padrões de vantagens comparativas [cf. World Bank (1993)]. Tal visão deixa de levar em conta elementos tecnológicos essenciais que afetam fortemente a eficiência dinâmica e a competitividade. A eficiência dinâmica não segue automaticamente a aquisição de maquinaria importada incorporando novas tecnologias e a acumulação de *know-how* operacional. Ao contrário, a eficiência dinâmica sustentável depende fortemente da capacidade doméstica de gerar e administrar mudanças nas tecnologias utilizadas na produção. Tal capacitação baseia-se principalmente em recursos especializados (RH, P&D, TIB) que não estão necessariamente incorporados em bens de capital e *know-how* tecnológico. Mecanismos de mercado não são suficientes para garantir investimentos nesse tipo de ativo, resultando na necessidade de políticas públicas que desenvolvam capacitação, infraestrutura tecnológica e apoio à inovação. Aprender com a experiência de outros países é um aspecto importante para o aprimoramento de políticas nacionais. Novas ferramentas vêm sendo desenvolvidas para ajudar no desenho e na eficiência de políticas em uma ampla gama de áreas, incluindo inovação, difusão tecnológica, PMEs e políticas de desenvolvimento tecnológico regional. Este estudo reviu, em linhas gerais, os objetivos e os principais instrumentos de política tecnológica adotados em quatro países selecionados.

No Brasil, ao contrário do que se observa na Coreia do Sul, as políticas comercial e tecnológica estão totalmente desarticuladas. Por um lado, a política comercial dá pouca importância à variável tecnológica, concentrando-se na questão do crédito. Por outro, a política tecnológica praticamente ignora a necessidade de exportações. Um dos raros programas que combi-

nam tecnologia e exportações (o Progex) tem foco nas MPEs, mas é pouco provável que tenha impacto significativo no balanço de pagamentos, pois tais empresas respondem por uma parcela pequena das exportações. A experiência do Progex deveria ser estendida às grandes empresas exportadoras e, da mesma forma, os programas de apoio às exportações devem incorporar as variáveis tecnológicas. O simples crédito às exportações, como tem sido a tônica das políticas do BNDES, não altera qualitativamente nossa pauta comercial, sendo necessário introduzir coordenação entre as políticas tecnológica e de comércio exterior, a exemplo do que vem sendo feito na Coreia do Sul. Os fundos setoriais contam hoje com recursos significativos que, associados a outros créditos, poderiam contribuir para a redução do déficit do balanço de pagamentos, seja através da alavancagem de novos produtos e serviços para exportações ou da substituição competitiva de importações.

As sugestões das empresas entrevistadas podem ser sumariadas em duas linhas de políticas tecnológicas. A primeira é a *difusão de tecnologias existentes*, tanto no Brasil quanto no exterior. A maioria das empresas, sobretudo as de pequeno e médio portes, ressentem-se da falta de fontes tecnológicas confiáveis e acessíveis. e não demanda necessariamente tecnologias de ponta, mas sim acesso a informações tecnológicas, mecanismos de transferência de tecnologias e soluções práticas para problemas existentes de qualidade, custo e padronização. Programas de difusão tecnológica voltados para o melhoramento de processos e o acesso às tecnologias industriais básicas (metrologia, qualidade, normas técnicas e propriedade industrial) poderiam proporcionar um grande salto para empresas que, no âmbito internacional, estão ainda na fase do *catching up*.

A segunda linha de política diz respeito à *inovação*. O financiamento ao setor privado deve priorizar o desenvolvimento experimental de novos produtos e processos adaptados aos diferentes mercados no exterior. O apoio à inovação, seja através de financiamento às atividades de P&D na empresa ou em instituições de pesquisa ou de apoio à formação de redes de pesquisa cooperativas, pode também ajudar as empresas nacionais a se fortalecerem no mercado interno. A exemplo do que ocorre no Japão, o mercado doméstico serviria de teste a novos produtos, para posteriormente gerar exportações. Uma cultura empresarial flexível e inovadora é essencial para a competitividade internacional. O apoio à geração de patentes e marcas internacionais constitui outro elemento dessa estratégia. É neces-

Tabela 8
Sugestões de Políticas Tecnológicas para as Exportações

Sugestão	Número de Empresas
Investimentos em pesquisas	33
Acesso a tecnologias de produção	28
Intercâmbio com empresas de tecnologia	20
Divulgação de produtos nacionais no exterior	17
Isenção de taxa na importação de maquinários	14
Linhas de crédito	13
Cursos de capacitação em novas tecnologias	13
Criar centros de pesquisas e tecnologias	10
Criar órgão que contacte empresas nacionais e estrangeiras	8
Investimentos em tecnologias de informática	8
Intercâmbio entre indústrias e universidades	6
Maior ênfase na obtenção de informações no exterior	5
Facilitar o acesso a novas tecnologias para PMEs	5
Outras	59

Fonte: Funcex (2001).

sário romper com o ciclo vicioso das exportações baseadas na exploração de mão-de-obra barata, pois tal vantagem competitiva não se sustenta diante de um processo de desenvolvimento econômico e distribuição de renda.

A política de inovação em áreas de ponta deveria privilegiar setores com vantagem competitiva potencial. Os exemplos da Embraer e das tecnologias de águas profundas da Petrobras e de produção agrícola no Cerrado pela Embrapa são emblemáticos, pois resultam de pesquisas tecnológicas de longo prazo que levaram em consideração as características geográficas e econômicas nacionais, para as quais não havia solução pronta em nível internacional. Ao gerar tecnologias apropriadas para o país, geraram também vantagens comparativas internacionais.

O Brasil conta com outras vantagens potenciais em função de sua grande biodiversidade, potencial energético renovável e amplos recursos hídricos, minerais e florestais. Preservá-los, de forma a garantir sua sustentabilidade,

e agregar valor com a geração de novos produtos e processos pode contribuir para a geração de vantagens competitivas únicas no futuro. A identificação desses potenciais e das formas de desenvolvê-los deveria constituir uma prioridade para a política tecnológica. Da mesma forma, problemas nacionais na área de saúde nem sempre podem ser resolvidos com tecnologia importada, pois poucos laboratórios farmacêuticos multinacionais se dedicam às doenças tropicais. Esse pode ser um nicho para a pesquisa tecnológica brasileira na área médica e farmacêutica. Cuba, por exemplo, vem se destacando nas exportações de medicamentos baratos e apropriados a doenças não prevalentes em países desenvolvidos mas que afetam grande parte da população mundial.

Outros nichos podem ser identificados em áreas como a informática, onde a tecnologia nacional se destaca na automação bancária e do processo eleitoral e em alguns tipos de equipamentos, a exemplo dos supercomputadores. Apoiar atividades de P&D em nichos de sucesso visando promover as exportações pode dar um retorno mais rápido do que tentar construir novas vantagens comparativas.

Cabe lembrar, por fim, que as políticas tecnológicas, ambientais e de desenvolvimento regional são mais aceitas no âmbito da Organização Mundial do Comércio do que os subsídios diretos às exportações. Esse fato constitui uma oportunidade para a aplicação de políticas nacionais em um contexto crescentemente global.

Referências Bibliográficas

BERMUDEZ, J., *et alii*. *The WTO TRIPS Agreement and patent protection in Brazil: recent changes and implications for local production and access to medicines*. Rio de Janeiro: Fiocruz/ENSP, 2000.

CASSIOLATO, J. (coord.). *Agenda para um projeto de desenvolvimento industrial*. Iedi, out. 1998.

CASSIOLATO, J., LASTRES, H. Sistemas de inovação: políticas e perspectivas. *Parcerias Estratégicas*, n. 8, maio 2000.

- ERBER, Fabio. Perspectivas da América Latina em ciência e tecnologia. *Parcerias Estratégicas*, n. 8, maio 2000.
- FERRAZ, Reinaldo. Tecnologia industrial básica como fator de competitividade. *Parcerias Estratégicas*, n. 8, maio 2000.
- FREEMAN, C. Research and development in electronics capital goods. *National Institute Economic Review*, n. 34, 1965.
- _____. *Technology policy and economic performance*. London: Pinter Publishers, 1987.
- FREEMAN, C., et al. Chemical process plant: innovation and the world market. *National Institute Economic Review*, n. 45, 1968.
- FUNCEX. *Pesquisa quantitativa*. Trabalho elaborado por Enfoque Pesquisa de Marketing, nov. 2001.
- IPEA. *Boletim de Política Industrial*, Brasília, n. 1, abr. 1997.
- JOHNSON, H. The state of theory in relation to the empirical analysis. In: VERNON, R. (ed.). *The technology factor in international trade*. New York: Columbia University Press, 1968, p. 9-21.
- PEREZ, C., SOETE, L. Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity. In: DOSI, G., et al. (eds.). *Technical change and economic theory*. London: Pinter, 1988.
- PORTER, M. *Vantagem competitiva das nações*. Editora Campus, 1993.
- POSNER, M. V. International trade and technical change. *Oxford Economic Papers*, v. 13, p. 323-341, Oct. 1961.
- SALVATORE, D. Trade protectionism and welfare in the United States. In: SALVATORE, D. (ed.). *Protectionism and the world welfare*. Cambridge University Press, 1944.
- SCHOLZE, Simone, CHAMAS, C. Instituições públicas de pesquisa e o setor empresarial: o papel da inovação e da propriedade intelectual. *Parcerias Estratégicas*, n. 8, maio 2000.

SILVA, Carla Maria de Souza e. Inovação e cooperação: o estado das artes no Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 65-88, jun. 2000.

SOETE, L. The impact of technological innovation on international trade patterns: the evidence reconsidered. *Research Policy*, v. 16, n. 3-5, July 1987.

WEISS, James Manoel Guimarães. *Ciência e tecnologia no contexto da globalização: tendências internacionais*. Ministério da Ciência e Tecnologia.

WORLD BANK. *The East Asian miracle: economic growth and public policy*. Oxford: Oxford University Press for the World Bank, 1993.

Sites Consultados

www.apexbrasil.com.br – Agência de Promoção de Exportações (Apex).

www.braziltradenet.gov.br – Ministério das Relações Exteriores (MRE).

www.mct.gov.br – Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

www.mdic.gov.br – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC).

www.sebrae.com.br – Sebrae.

8

A Competitividade Externa e a Logística Doméstica

*Dieter Goebel**

* Professor de Logística Internacional do Curso de Especialização em Comércio Exterior da UFRJ (e-mail: goebelrj@matrix.com.br).

1. Introdução

A logística tem um papel fundamental na avaliação do desempenho das exportações brasileiras. Torná-la mais eficiente é essencial para reduzir os ciclos de fabricação, acelerar a entrega dos produtos ao consumidor final, diminuir os custos de distribuição e transporte e, logo, contribuir para o incremento das exportações brasileiras. Isso requer a consideração de toda a cadeia logística a partir do produtor/exportador, passando pelos distribuidores/atacadistas, varejistas até o consumidor final.

Questões da infra-estrutura física logística e do arcabouço institucional do país exportador são relevantes. As vantagens comparativas na produção doméstica precisam ser preservadas na entrega do produto na fronteira nacional. Ao mesmo tempo, devem ser consideradas as questões logísticas que influenciam a entrega do produto ao consumidor final. Sob esse aspecto, questões logísticas que facilitem os canais de distribuição nos mercados consumidores são igualmente relevantes.

O presente estudo pretende contribuir para a análise de alguns aspectos da questão da logística no comércio exterior brasileiro. Assim, na Seção 2 é analisado o tema da infra-estrutura física da logística no território brasileiro, com ênfase na questão portuária. Essa opção é decorrente da simples constatação de que mais de 95% do volume das exportações brasileiras seguem por via marítima. No entanto, é preciso considerar igualmente a integração dos portos na cadeia de transportes no território nacional. Sendo assim, são descritas as principais condições físicas das rodovias brasileiras.

A Seção 3 analisa os aspectos institucionais que afetam a logística no território brasileiro. Novamente são privilegiadas as mudanças realizadas na estrutura do setor portuário, pelas razões já citadas. Destaca-se a implementação da Lei de Modernização dos Portos, além das dificuldades ainda existentes para a redução do custo da mão-de-obra portuária.

A Seção 4 analisa o quadro geral dos custos portuários observados em diferentes portos nacionais e as transformações observadas na produção mundial de serviços de transporte marítimo, destacando-se ainda a implementação de portos concentradores de carga (os *hub ports*).

A Seção 5 analisa o tema da informatização das atividades associadas às exportações no campo da logística. Em especial, destaca-se a questão do incremento das exportações brasileiras a partir da integração de fornecedores brasileiros a redes de fornecedores globais.

A Seção 6 analisa os resultados referentes ao tema de logística obtidos pela pesquisa de campo realizada para o projeto geral no qual este estudo está inserido.¹ As principais conclusões e sugestões de políticas são descritas na Seção 7.

2. A Infra-Estrutura Física da Logística no Espaço Brasileiro

Esta seção analisa o papel fundamental e estratégico a ser desempenhado pelos portos como concentradores de apreciáveis volumes de carga e como pontos nodais de todo o processo de exportação, tendo em vista que, atualmente, mais de 95% do volume das exportações brasileiras seguem por via marítima. No entanto, não se tem observado o efetivo engajamento e integração dos portos na cadeia de transporte – de modo a contribuir, efetivamente, para o crescimento do comércio internacional –, além de os mesmos não terem funcionado como catalisadores de uma gama de empreendimentos – função que deveriam exercer para desempenharem um papel mais ativo nas exportações. Os portos considerados no presente texto compreendem aqueles responsáveis por mais de 80% da movimentação de contêineres no período 1998/2000, além de alguns terminais portuários de construção mais recente. Apresentam-se também as características físicas das rodovias brasileiras e dos serviços de transportes rodoviários.

2.1. Seleção e Avaliação dos Portos Públicos e Terminais Privados

A via marítima é utilizada por parcela preponderante das exportações brasileiras, conforme revela a Tabela 1. Por essa razão, o presente estudo privi-

¹ O presente trabalho utilizou os resultados obtidos pela pesquisa realizada a partir de uma amostra de empresas no âmbito do projeto sobre política de comércio exterior brasileira do qual este estudo é uma das partes integrantes.

legia a avaliação desse meio de transporte.² As vias rodoviária e ferroviária são utilizadas preponderantemente nas ligações com os países do Mercosul, enquanto a via fluvial é empregada com maior intensidade na exportação de granéis sólidos. A via aérea ainda tem utilização relativamente reduzida em função do elevado valor do frete, inviável para a grande maioria das cargas.

Como a concentração de elevados volumes de carga em portos tem levado a uma mudança de suas funções tradicionais – carga e descarga de mercadorias –, eles passam a assumir uma função estratégica em toda a cadeia logística do comércio exterior como facilitadores dos canais de comercialização.

A posição estratégica que os portos assumem no sistema de transporte e no comércio internacional está pautada nas seguintes premissas:

- os portos correspondem aos pontos de início e término do transporte marítimo, meio de transporte que movimenta o maior volume de carga

Tabela 1
Exportação: Meios de Transporte Utilizados – 1997/2001
(Em t)

Via de Transporte Utilizada	1997	1998	1999	2000	2001
Marítima	194.877.363	216.233.095	214.839.621	231.114.621	260.210.670
Fluvial	8.287.298	8.554.371	7.648.141	7.326.381	6.203.822
Aérea	390.604	362.759	482.245	475.278	482.748
Ferrovária	238.992	200.451	265.959	378.008	302.576
Rodoviária	3.361.728	3.332.368	3.464.309	3.739.718	3.770.493
Outros	1.710.958	1.569.067	1.943.541	1.592.486	1.628.128
Total	208.866.943	230.252.111	228.643.816	244.626.492	272.598.437

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

² Entre 1997 e 2001 a participação da via marítima evoluiu de 93,3% para 95,5%, respectivamente.

ao longo de toda a cadeia de transportes e, conseqüentemente, corresponde à melhor maneira de alcançar economias de escala, quando atividades técnicas, comerciais e industriais adicionais são necessárias;

- tendo em vista que matérias-primas e componentes são importados por indústrias que destinarão uma parcela à exportação, é possível montar estratégias que minimizem custos de produção; e
- para o comércio internacional, os portos são os maiores e mais importantes pontos de interface dos modos de transporte, em que estão situados todos os agentes das áreas pública e privada, quer direta ou indiretamente vinculados ao comércio internacional, tais como agências de navegação, transitários, bancos, empresas de seguros, fabricantes de embalagens e funcionários da Receita Federal, tornando-os importantes centros de informação.

Tendo em vista a multiplicidade de funções que os portos passam a assumir, além das operações de carga e descarga, há um aspecto importante a salientar, associado ao desenvolvimento portuário e à transformação que tem-se realizado nos portos, permitindo transformá-los de centros de transporte em plataformas logísticas. Embora essa categorização não se baseie no tamanho ou na localização geográfica do porto, nem na sua gestão pública ou privada, é a partir da visão baseada nos três critérios seguintes que os portos se desenvolvem:

- a política, a estratégia e a atitude de desenvolvimento portuário;
- o escopo e a extensão das atividades portuárias, particularmente quanto aos aspectos associados à área de informação; e
- a integração da organização e das atividades portuárias.

A Tabela 2 indica, de forma sintética, os principais aspectos associados às três gerações de evolução do porto.

Os portos de 1ª geração geralmente têm seus próprios sistemas de informação, documentação e estatística e não possuem qualquer consideração quanto à compatibilidade entre os seus sistemas e aqueles dos usuários do porto. Quanto aos portos de 2ª geração, os governos, as autoridades portuárias e os fornecedores dos serviços portuários têm uma compreensão mais ampla quanto às funções dos portos marítimos, visualizando-os como

Tabela 2
Etapas de Evolução dos Portos

	1ª Geração	2ª Geração	3ª Geração
Período de Desenvolvimento	• Antes dos Anos 60	• Após os Anos 60	• Após os Anos 80
Principais Cargas	• Carga Geral e Granéis	• Carga Geral e Granéis	• Cargas Containerizadas, Unitizadas e Granéis
Atitude e Estratégia de Desenvolvimento do Porto	• Conservadora • Ponto de Interface dos Modos de Transporte	• Expansionista • Centro de Transporte, Comercial e Industrial	• Orientado para o Comércio • Centro de Transporte Integrado e Plataforma Logística para o Comércio Internacional
Atividades	• Carga, Descarga, Armazenagem, Serviço de Navegação • Cais para Atracação das Embarcações • Abastecimento dos Navios	• Carga, Descarga, Armazenagem, Serviço de Navegação • Cais para Atracação das Embarcações • Abastecimento dos Navios • Transformação da Carga, Serviços Comerciais e Industriais Vinculados aos Navios	• Carga, Descarga, Armazenagem, Serviço de Navegação • Cais para Atracação das Embarcações • Abastecimento dos Navios • Transformação da Carga, Serviços Comerciais e Industriais Vinculados aos Navios • Distribuição de Informações e Carga, Atividades Logísticas, Terminais e Distribuição Doméstica
Características da Organização	• Atividades Independentes dentro do Porto • Relação Informal entre o Porto e os seus Usuários	• Relação Próxima entre Porto e Usuário • Relações Pouco Integradas entre as Atividades Realizadas no Porto • Relacionamento Próximo com a Municipalidade	• Comunidade Portuária Integrada • Integração do Porto com a Rede de Comércio e Transporte • Relação Próxima entre o Porto e a Municipalidade • Organização Portuária Ampliada
Características da Produção de Serviços	• Concentrada no Fluxo de Carga • Serviços Relativamente Simples • Baixo Valor Agregado	• Fluxo de Carga • Transformação da Carga • Serviços Integrados • Valor Agregado Médio	• Fluxo de Carga e Informações • Distribuição de Carga e Informações • Pacote de Serviços Múltiplos
Fatores Decisivos	• Trabalho e Capital	• Capital	• Tecnologia e <i>Know-How</i>

Fonte: Unctad (1994).

centros de serviço de transporte, industrial e comercial. Nesses portos, as diferentes atividades tornaram-se mais integradas com o aumento de volume e da rápida rotatividade da carga através de todo o porto. Nos portos de 3ª geração, os agentes econômicos têm uma compreensão e uma atitude bastante diferentes quanto ao gerenciamento e desenvolvimento de seus portos, pois os vêem como um nódulo no complexo rede de distribuição/produção internacional, ou seja, participam mais ativamente do comércio internacional.

Uma comparação das características descritas na Tabela 2 com a visão dos administradores portuários brasileiros e, conseqüentemente, das atividades realizadas nesses locais permite concluir que os portos brasileiros ainda se encontram num estágio entre a 1ª e a 2ª geração.

2.1.1. Os Principais Portos Brasileiros de Comércio Exterior

A escolha dos principais portos a serem avaliados é função tanto da evolução histórica como do potencial previsto, considerados os terminais de contêineres de construção recente e os investimentos que estão sendo realizados nos mesmos. Constam dessa relação os portos de Pecém (Ceará), Suape (Pernambuco) e Sepetiba (Rio de Janeiro), ainda não firmados quanto à clientela que pretendem atender. A relação completa dos portos selecionados consta da Tabela 3 e inclui aqueles responsáveis por mais de 80% da movimentação de contêineres no período 1998/2000.

A avaliação dos principais portos brasileiros de comércio exterior não inclui os terminais associados à movimentação de granéis ou neogranéis, tais como minério de ferro, soja, suco de laranja, madeira, papel e celulose e produtos siderúrgicos, tendo em vista que a movimentação desses itens já está solucionada ou vem sendo gradativamente solucionada pelos próprios exportadores, em função do elevado volume movimentado.³ Outros itens da pauta de exportação movimentados como carga geral, tais como açúcar

3 A propósito, pode-se citar, por exemplo, a queda no custo do frete obtida por um grupo privado que passou a exportar soja pelo rio Madeira até um terminal localizado no rio Amazonas, de onde a carga segue por graneleiro de longo curso para o destino no exterior. Essa prática permite obter uma apreciável redução de custo, decorrente da diminuição na distância e da utilização da hidrovia por um longo percurso.

em sacos, mármore e granito, correspondem a produtos de baixo valor agregado e podem ser relacionados entre aqueles com demanda decrescente.

Com a tendência de utilização de embarcações cada vez maiores no tráfego marítimo internacional (conforme detalhado na Subseção 3.2), pode-se esperar que os portos menores, não relacionados na Tabela 3, continuem sendo portos secundários, pouco expressivos na movimentação de contêineres associados ao comércio internacional.

Descrevem-se a seguir as principais características dos portos e terminais relacionados na Tabela 3:

- **Porto de Pecém**

O Terminal Portuário de Pecém, no Ceará, está localizado a 63 km de Fortaleza e conta com acesso às rodovias federais BR-116 e BR-222 e à CE-422 e com um ramal de 22 km de extensão, derivado da linha norte da Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN). As operações comerciais foram iniciadas em dezembro de 2001, e o porto foi dimensionado para contêineres, carga geral, insumos para a produção siderúrgica ou de petróleo.

Com a grande profundidade do cais (calado mínimo de 16 m), Pecém poderá atrair navios de grande capacidade, pois permite a entrada em operação dos meganavios capazes de transportar até 3,8 mil contêineres de 20 pés que começam a ser trazidos para as operações no país.

As vantagens que o porto oferece ao mercado compreendem, principalmente, a tarifa para movimentação do contêiner (fixado em US\$ 80 por unidade – inferior à de portos de estados vizinhos) e o tempo de desembarço de mercadorias no terminal, tendo em vista que os escritórios dos órgãos ali instalados participam como agentes facilitadores.

Por não possuir porto interno do gênero de Suape, uma operação em Pecém, no entanto, apresenta menor produtividade e é muito mais custosa para os operadores, pois os píeres de atracação do porto são do tipo *off shore*, localizados a uma distância de quase 3 km da retroárea em que ficam os terminais. Os navios têm que descarregar os contêineres, um a um, em carretas que os levam aos terminais, onde é realizada uma nova operação de descarga.

Tabela 3
**Movimentação de Contêineres nos Principais Portos Brasileiros –
 1998/2000**

Porto	1998		
	Unidades	TEU	Peso (t)
Suape (PE)	36.799	48.953	463.727
Rio de Janeiro (RJ)	154.551	198.197	2.127.490
Sepetiba (RJ)	–	–	–
Santos (SP)	564.948	799.476	8.262.889
Paranaguá (PR)	99.801	161.569	1.239.021
São Francisco do Sul (SC)	78.348	116.707	1.197.083
Itajaí (SC)	85.202	129.563	1.266.296
Rio Grande (RS)	142.940	224.577	1.841.480
Total dos Portos Seleccionados	1.162.589	1.679.042	16.397.986
%	81,4	82,7	82,0
Total dos Portos Brasileiros	1.428.717	2.029.371	20.008.287
%	100,0	100,0	100,0

(continua)

Porto	1999		
	Unidades	TEU	Peso (t)
Suape (PE)	28.255	39.142	359.471
Rio de Janeiro (RJ)	161.858	204.289	2.393.120
Sepetiba (RJ)	–	–	–
Santos (SP)	546.972	774.959	8.651.320
Paranaguá (PR)	113.524	194.939	1.721.099
São Francisco do Sul (SC)	96.489	151.111	1.443.675
Itajaí (SC)	86.975	136.062	1.316.765
Rio Grande (RS)	162.416	261.929	2.163.425
Total dos Portos Seleccionados	1.196.489	1.762.431	18.048.875
%	80,7	81,4	81,2
Total dos Portos Brasileiros	1.482.839	2.166.344	22.221.349
%	100,0	100,0	100,0

(continua)

Porto	2000		
	Unidades	TEU	Peso (t)
Suape (PE)	42.215	62.822	645.705
Rio de Janeiro (RJ)	169.994	217.333	2.605.989
Sepetiba (RJ)	2.488	3.790	45.013
Santos (SP)	554.263	800.898	8.746.920
Paranaguá (PR)	147.033	252.879	2.357.955
São Francisco do Sul (SC)	110.273	168.334	1.625.039
Itajaí (SC)	106.899	176.815	1.698.352
Rio Grande (RS)	195.239	317.161	2.498.956
Total dos Portos Seleccionados	1.328.404	2.000.032	20.223.929
%	87,1	87,4	86,7
Total dos Portos Brasileiros	1.525.433	2.289.294	23.315.951
%	100,0	100,0	100,0

Fonte: Geipot (2001).

• Porto de Suape

Suape é um porto artificial protegido por um molhe em forma de L, localizado ao sul do Estado de Pernambuco. Suas instalações de acostagem disponíveis para a movimentação de contêineres situam-se em um píer com dois berços de atracação (um em cada lado), um dos quais permite a atracação de navios porta-contêineres com grande capacidade, similar à de Pecém. Está em licitação a construção de um berço adicional para atracação de navios, com 317 m de extensão.

O porto possui dois pátios para contêineres com 30 mil m² (dos quais um é gerenciado por arrendatário), guindastes para carregamento e descarga entre o porto e o navio e equipamentos para movimentação e arrumação dos contêineres nos pátios. A infra-estrutura conta ainda com um Núcleo de Apoio Logístico (NAL), formado por empresas dos setores de logística e *trading* para dar suporte às operações do Tecon.

No primeiro trimestre de 2001, o terminal de contêineres foi privatizado, e o novo terminal (Tecon Suape) iniciou as operações em dezembro de 2001.

Em termos de geração de cargas, pesam a favor do porto a área para a instalação de indústrias, o fato de ser o mais importante centro logístico do Norte/Nordeste e a proximidade com os portos da América do Norte e da Europa. Suaape pretende se firmar como um *hub port*⁴ já nos próximos dois anos, e a concessionária tem viabilizado novas linhas de cabotagem e de longo curso para otimizar as operações. É preciso considerar, no entanto, que há relativamente pouca carga gerada nos portos do Nordeste, o que acaba resultando em custos elevados para o *transshipment*⁵ da carga que seguiria para os portos do Sul e do Sudeste.

• Porto do Rio de Janeiro

Os contêineres são movimentados, principalmente, no antigo Cais do Caju, onde se localiza o terminal de contêineres (Tecon), arrendado às empresas Multiterminais Alfandegados do Brasil e Grupo Libra. Esse terminal de uso público tem 765 m de extensão, com quatro berços – dois para cada arrendatário. As profundidades variam entre 11,5 m e 12,5 m, insuficientes para a atracação de porta-contêineres com maior capacidade e que já realizaram algumas viagens, atracando em alguns portos brasileiros como Rio Grande e Pecém.

Os terminais têm acessos rodoviário e ferroviário e estão bem equipados quanto a equipamentos para carregamento e descarga e movimentação dos contêineres nos pátios. Os pátios de estocagem têm área total de, respectivamente, 150 mil m² e 167.500 m².

No chamado cais comercial, ou Cais da Gamboa, existe movimentação de contêineres em pequena escala (inferior a 5% do total), sendo utilizados equipamentos de bordo para realização das operações de carregamento e descarga entre o cais e as embarcações.

4 Porto concentrador de cargas de longo curso, a partir do qual os contêineres são transferidos para embarcações menores, que realizam a ligação com os portos secundários, tanto na importação como na exportação.

5 Através dessa operação, os contêineres, no sentido de exportação, são descarregados das embarcações de cabotagem para o porto, sendo, posteriormente, carregados em embarcações de longo curso. Na importação, essas operações são realizadas em sentido inverso.

- **Sepetiba Tecon**

Com mais de um ano de operação, o Sepetiba Tecon tem todas as características de um *hub port*, mas vai de encontro à tradição, considerando a distância que o separa do porto do Rio de Janeiro, que ainda dispõe de capacidade e próximo ao qual está localizada a maioria dos agentes que têm as suas atividades vinculadas ao comércio exterior do Rio de Janeiro. Esse é o motivo pelo qual a operação de cargas containerizadas ainda não decolou, pois os armadores não ficaram atraídos, mesmo com algumas vantagens como vasta área disponível para armazenagem de contêineres, calado de 14,5 m, que permite a atracação de porta-contêineres sensivelmente maiores, disponibilidade de equipamentos novos para carregamento, descarga e movimentação dos contêineres nos pátios, instalações prontas para as autoridades responsáveis pelo desembarço da carga, armazém para produtos siderúrgicos, área para caminhões e localização estratégica. Segundo os diretores da empresa, o trabalho é de atração dos usuários e das empresas de navegação que atualmente operam no porto do Rio de Janeiro.

A questão dos acessos rodoviários não é considerada um problema a médio prazo, mas poderá tornar-se menos prejudicial ao crescimento do terminal como decorrência do crescimento da eficiência da MRS, ferrovia com trânsito exclusivo no porto de Sepetiba. Toda a região de influência de Sepetiba é servida por ferrovia, o que poderá amenizar os possíveis problemas com transporte rodoviário.

- **Porto de Santos**

O porto de Santos conta com vários terminais, conforme relacionados a seguir:

– *Tecon – Santos Brasil*

É uma instalação de uso público, arrendada pela empresa Santos Brasil, localizada à margem esquerda do estuário do porto, dispondo de acessos ferroviário e rodoviário. Corresponde ao maior terminal de contêineres da América Latina, possuindo cais com 510 m de extensão dotado de dois pontos de operação, com profundidade de 13 m. É bem equipado quanto a equipamentos especializados para carregamento, descarga, movimentação e arrumação dos contêineres no pátio, o que garante aos armadores eficiência e rapidez na movimentação dos contêineres. A área do terminal

é de 366 mil m². O grupo Multiterminais, que participa do terminal de contêineres no Rio de Janeiro, também tem participação acionária no Tecon – Santos Brasil.

– *Terminal T-37 e T-34/35 – Libra*

É o terminal especializado de uso público arrendado à empresa Libra, com área de 180 mil m² compreendida entre os armazéns 37 e 39, na margem direita do porto. Possui cais com cerca de 400 m de extensão, 12 m de profundidade, com dois berços e equipamentos especializados para carregamento, descarga, movimentação e arrumação dos contêineres nos pátios. Com o arrendamento de mais dois berços (T-34/35), o terminal adquiriu equipamentos adicionais, que já se encontram instalados. O grupo Libra também tem a concessão do terminal de contêineres no porto do Rio de Janeiro.

– *Terminal da Cosipa*

É um terminal privativo, com área de 300 mil m², localizado nos domínios da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), no município de Cubatão (SP), fora, portanto, da área do porto organizado de Santos. Possui um berço exclusivo para movimentação de contêineres, utilizando, também, quando disponível, um dos berços destinados à movimentação de produtos siderúrgicos, situado em área contígua.

Suas instalações atuais estão equipadas com um guindaste móvel sobre pneus, de múltiplo uso, com capacidade nominal para 100 t, empilhadeiras para contêineres cheios e vazios, além de outros equipamentos de menor capacidade para movimentação em pátios e armazéns. Conta também com armazém de 5 mil m² para consolidação e desconsolidação e dois pátios para estocagem de contêineres com área total de 190 mil m², dispondo ainda de acesso rodoferroviário. Está em projeto a construção de novo terminal, em área próxima, com cerca de 100 hectares.

– *Berços da Margem Direita*

O atendimento aos navios porta-contêineres na margem direita processa-se com a utilização de 22 berços de múltiplo uso, administrados pela Codesp e distribuídos ao longo de todos os trechos do cais, com profundidades variáveis entre 6,6 m e 13,5 m. Ao longo desses berços, o porto dis-

põe de 33 pátios de estocagem, internos e externos, somando-se área de cerca de 124 mil m². Nesses berços não há equipamentos especiais de carregamento e descarga de contêineres, sendo utilizados os equipamentos de bordo dos navios. São disponíveis acessos rodoviários e ferroviários.

- **Porto de Paranaguá**

O Terminal de Contêineres de Paranaguá (TCP), consórcio formado por empresas nacionais e estrangeiras, vem operando o terminal no porto desde novembro de 1998, quando venceu a concorrência pública para o arrendamento da área destinada à movimentação de veículos e contêineres.

Com a instalação dos portêineres, o porto poderá atender a navios *gearless* (sem guindaste de bordo) de empresas como Evergreen e Cosco (que estão entre os maiores armadores internacionais de contêineres) e outras, que se mantiveram afastadas e preferiram os portos de São Francisco do Sul e Itajaí, devido à lentidão das operações em Paranaguá, em função da inexistência de equipamentos especializados, para carregamento e descarga de contêineres dos navios.

Recentemente, a empresa arrendatária anunciou a aquisição de guindastes especializados para carregamento e descarga de contêineres, além de outros equipamentos especializados de apoio à movimentação de contêineres, os quais complementarão o parque do terminal. Futuramente será construído mais um berço. O TCP dispõe de área de 232 mil m².

- *Cais de Uso Múltiplo*

O porto dispõe de seis berços destinados à carga geral solta, onde os contêineres também são movimentados. Esses berços não dispõem de equipamentos especializados para contêineres. Ao longo do cais de múltiplo uso, diversas áreas estão destinadas à estocagem de contêineres, somando cerca de 36 mil m².

- *Corredor de Exportação (Corex)*

Junto aos três berços do Corredor de Exportação há disponibilidade de áreas de 27.350 m² de pátios para estocagem de contêineres.

- **Porto de Itajaí**

O porto está dividido em três setores básicos, situados em pontos distintos da área portuária, ao longo da margem direita do rio Itajaí: Cais Comercial, Terminal da *Braskarne* (privado) e Terminais de Granéis Líquidos (privados). A movimentação de contêineres era, até recentemente, toda realizada no Cais Comercial, utilizando equipamentos dos navios. As áreas de estocagem compreendem os pátios internos do porto, com pequena capacidade, ou pátios externos, fora da área do recinto portuário. Além dessas instalações, opera nas proximidades do porto uma Estação Aduaneira Interior (Eadi), que dispõe de um pátio de 52.489 m² para estocagem contêineres. Em 2001, o Terminal de Contêineres do Vale do Itajaí (Teconvi) foi privatizado, tendo suas operações se iniciado em dezembro de 2001.

- **Porto de Rio Grande**

No porto de Rio Grande, as operações com contêineres são realizadas nos terminais Tecon e Porto Novo. No Tecon, as operações de carregamento e descarga dos navios são realizadas por dois guindastes especializados para contêineres de 20 e 40 pés e capacidade para 100 t, tendo sido adquiridos, recentemente, equipamentos adicionais. O terminal passou por obras de duplicação do cais, agora com 600 m de comprimento, que permite a operação simultânea de dois navios, e ampliação do pátio de estocagem pavimentado para 150 mil m². Na área de operações, a produtividade média – da ordem de 40 movimentos/hora (que pode ser considerada elevada) – e a atracação imediata na chegada do navio correspondem a avanços alcançados pelo terminal recentemente. Já no Porto Novo as operações são realizadas com os equipamentos de bordo dos navios. As áreas descobertas entre os armazéns são utilizadas para a estocagem dos contêineres, perfazendo um total de 20 mil m².

2.1.2. Os Investimentos em Infra-Estrutura e Equipamentos de Transporte

Quando considerados os investimentos portuários, dispõe-se antes de um conjunto de projetos das empresas concessionárias dos portos. O programa lançado pelo governo no final de 2000 (o Reporto) para reaparelhar e atua-

lizar tecnologicamente os portos brasileiros, a ser implementado no prazo de dois anos, contemplando um conjunto de 46 portos públicos e cerca de 100 terminais privados ou mistos, não vingou.⁶

Um programa menos abrangente do governo, quanto ao subsetor portuário, considera as obras e os portos relacionados a seguir:

- construção da infra-estrutura do Complexo Industrial e Portuário de Pecém;
- construção da infra-estrutura portuária, urbanização e realização de serviços de dragagem no porto de Suape;
- ampliação da capacidade operacional do porto de Sepetiba;
- modernização e aumento da eficiência operacional do porto de Santos; e
- aumento da capacidade operacional e adequação do porto de Rio Grande.

Quanto aos projetos divulgados pelos próprios concessionários dos terminais, não se dispõe de dados para avaliar até que ponto realmente serão realizados. Segundo as informações levantadas, parte dos recursos dos investimentos será financiada pelo BNDES e, além de capital próprio, as empresas também contarão com *supplier credit* dos fornecedores de equipamentos e de financiamento de instituições internacionais de crédito.

A descrição das principais características dos portos selecionados permite concluir que os mais recentes, como Pecém, Suape e Sepetiba, caracterizam-se pela disponibilidade de berços mais profundos e condições mais adequadas para atender a embarcações com maior capacidade, quando comparados com os mais antigos, como Santos e Rio de Janeiro. Dentre os portos nordestinos, Suape certamente terá melhores condições para aten-

6 As empresas concessionárias de terminais portuários seriam beneficiadas com medidas de desoneração tributária e financiamento e teriam acesso a linhas de financiamento competitivas, para aquisição de máquinas e equipamentos – necessários à adequação da operação dos portos aos padrões de excelência do comércio mundial. O objetivo do programa consistia, também, em prover os portos com tecnologia de informação para, entre outros, gerenciar os custos, acompanhar e administrar os níveis de utilização e os fluxos de contêineres, de modo a otimizar o conjunto.

der aos fluxos do Norte e do Nordeste, embora os fluxos de carga gerados por essas regiões ainda sejam relativamente pequenos. A movimentação pouco significativa observada nesses terminais também impede que se realizem reduções sensíveis em suas tarifas portuárias, tendo em vista a preponderância dos custos fixos nos custos totais.⁷

Quanto aos terminais de contêineres do porto do Rio de Janeiro e os principais do porto de Santos, convém observar que são explorados pelos mesmos grupos empresariais (Multiterminais e Libra), não favorecendo a concorrência tarifária entre esses portos, apesar de este ter sido um dos objetivos do governo ao promulgar a Lei de Modernização dos Portos.

A obtenção de uma produtividade mais elevada nos terminais especializados, principalmente nas operações de carregamento e descarga de contêineres das embarcações, devido à disponibilidade de guindastes de pórtico, que realizam a movimentação entre cais e navio, afeta diretamente o custo operacional dos navios, indicando que é necessário considerar esse fator quando comparadas as tarifas entre os diversos terminais.

Os investimentos realizados destinam-se principalmente a infra-estrutura e equipamentos. Há, porém, uma carência em investimentos na informatização que permita a integração de toda a cadeia, reduzindo a ociosidade de equipamentos, material de transporte e mão-de-obra.

2.2. Avaliação dos Serviços de Transporte e Acessos aos Principais Portos Brasileiros

Para avaliar as características físicas das rodovias brasileiras em 2001, foi realizada uma pesquisa pela Confederação Nacional dos Transportes, em âmbito nacional, com o propósito de avaliar as condições operacionais da

⁷ Estudo realizado pela Tendências Consultoria para o Centro Nacional de Navegação Transatlântica em 2001, considerando os dados do Terminal 37 do porto de Santos, que possui movimentação algumas vezes superior à dos portos do Nordeste, concluiu que para cada aumento de 10% na movimentação de contêineres haveria uma redução de 4,5% na taxa de movimentação de contêineres cobrada dos usuários, comprovando que ainda há economias de escala expressivas a serem obtidas, mesmo quando considerados os terminais brasileiros com maior movimentação de contêineres.

malha rodoviária nacional. Foram contemplados: pavimento, sinalização, engenharia e, de forma complementar, características de tráfego e infra-estrutura de apoio. A pesquisa vem sendo feita, anualmente, a partir de 1995, e em 2001 abrangeu um total de 45.294 km de rodovias pavimentadas em 70 ligações nas cinco regiões do país, sendo 40.217 km de rodovias federais (71,9% da malha rodoviária federal) e 5.077 km de rodovias estaduais. A partir da pesquisa, pode-se afirmar que as rodovias que atendem aos portos das regiões Sul e Sudeste estão em boas condições, o mesmo não ocorrendo em relação aos portos do Nordeste.

De forma geral, a privatização melhorou as condições das rodovias, porém criou alguns novos problemas, como a deterioração de algumas estradas estaduais que passaram a servir de opção para caminhoneiros com o objetivo de evitar o pagamento de pedágios.⁸

Os serviços de transporte rodoviário sofrem do excesso de oferta, que reduz a receita por tonelada transportada. A concorrência predatória levou ao fechamento de empresas tradicionais e de grande porte. Além disso, há um desbalanceamento entre os fluxos em vários trechos, o que reduz a quilometragem remunerada. A assimetria de informações quanto aos verdadeiros custos de transporte, ou seja, considerando todos os itens de custo, fixos e variáveis, tem sido a principal causa da redução e do aviltamento dos fretes, que freqüentemente não chegam a remunerar os custos variáveis. O resultado é uma idade média da frota estimada em 14 anos, acima, portanto, do desejável, que seria de aproximadamente sete anos, corroborando a baixa rentabilidade do setor.

O baixo valor do frete médio rodoviário também tem sido um dos maiores impedimentos ao pleno desenvolvimento dos modais ferroviário e de cabotagem no Brasil. O predomínio do transporte rodoviário na matriz de transportes brasileira, mantido o *modus operandi* atual das ferrovias, deverá continuar, e não consta como obstáculo para as exportações de manufaturados, tendo em vista que a distância média até os portos – de 250 km até 600 km no máximo – é compatível com a preferência pelo transporte rodoviário.

8 Em São Paulo, por exemplo, a Rodovia SP-141 chegou a perder a cobertura de asfalto de tanto ser usada por motoristas que fugiam dos pedágios na Rodovia Castelo Branco, privatizada pelo estado.

Quanto às ferrovias, em 2000, entre as oito concessões federais, só uma (a Bandeirantes) cumpriu (com folga) as metas de segurança, e apenas duas respeitaram as metas de produção. Nenhuma delas manteve a previsão de investimentos informada ao Ministério dos Transportes, e poucas cumpriram metas desde as primeiras concessões, em 1996, sendo que uma delas (a Novoeste) obteve na Justiça o direito de não pagar o valor comprometido na concessão.

Reduzida velocidade no transporte ferroviário, em comparação com o transporte rodoviário, e baixa confiabilidade quanto ao tempo total de viagem ainda são características associadas a essa modalidade de transporte. Para romper essa ineficiência ainda são necessários investimentos para adequar a malha básica quanto a sinalização e controle, modernização do material rodante e sistemas informatizados de gerenciamento.

O crescimento previsto da movimentação ferroviária, igual, em média, a 10% para o setor, ficou sensivelmente aquém desse valor em 2001. Embora essa previsão corresponda ao transporte realizado em todo o território nacional e na sua maioria ainda para cargas homogêneas transportadas em grandes volumes basicamente de clientes cativos, tais como minério, fertilizantes, produtos da agroindústria e da área siderúrgica, não se observou um crescimento expressivo quanto às cargas containerizadas destinadas aos portos, notadamente o de Santos. Para esse tipo de carga, o tempo de viagem e a pontualidade ainda são itens importantes, principalmente no sentido de exportação, quando é necessário que a carga chegue ao porto com uma certa antecedência. Para que aumente a utilização das ferrovias na exportação, torna-se necessária maior integração entre as ferrovias e os portos, além da adequação da malha ferroviária interna dos portos à nova realidade do transporte.

Um fator adicional, decisivo para a pequena participação da ferrovia, é a forte competição do caminhão, que oferece um valor muito competitivo quando considerados os custos porta-a-porta.

Os principais problemas observados na ferrovia a serem destacados são: histórica falta de investimentos na infra-estrutura; reduzida velocidade média das composições (principalmente em comparação com as americanas e européias); baixa produtividade do sistema; fretes acima da expectativa do mercado; carência de recursos que viabilizem operações intermodais; con-

centração da demanda em grandes e poucos embarcadores; dificuldade de acesso ao pequeno usuário; sistema de informações operacionais e gerenciais não otimizados; fluxos de cargas desbalanceados entre regiões de origem e destino e entre tipos de produtos e vagões; estruturas de armazéns internos e portuários incompatíveis com as capacidades de movimentação; e, para finalizar, falta de integração e otimização da gestão entre os diversos operadores.

2.3. Os Recintos Alfandegados

Há um conjunto de recintos alfandegados alternativos ao porto, criados originalmente para facilitar importações e liberar área de armazenagem junto ao cais e que também podem ser utilizados para realização do despacho aduaneiro na exportação. A idéia associada a essa prática é desocupar espaço na empresa, para armazenagem da carga, reduzir o prazo para liberação da carga no porto e, eventualmente, pagar uma tarifa de armazenagem inferior àquela do porto, observadas as datas previstas para embarque dos produtos. As alternativas criadas pela Receita Federal permitem que a carga seja liberada para exportação na própria empresa exportadora ou em recinto especialmente designado e aprovado pelo órgão do governo.

Os locais onde podem ser realizados os despachos de exportação incluem: os recintos alfandegados de zona primária, correspondentes às Instalações Portuárias Alfandegadas; os recintos alfandegados de zona secundária, que incluem as Eadi; e os Recintos Especiais para Despacho Aduaneiro de Exportação (Redex), correspondentes a recintos não-alfandegados de zona secundária.

A Eadi é o depósito alfandegado que fica na zona secundária (fora do porto organizado), podendo se localizar ou não no interior do país. Nesse local, as mercadorias a serem exportadas poderão ser reparadas, etiquetadas e marcadas, de modo a atender às exigências do importador.

No regime Redex, as cargas são liberadas no próprio estabelecimento do exportador ou em estabelecimento para uso coletivo de vários exportadores, podendo seguir diretamente para o embarque. Essa prática agiliza significativamente as operações no porto.

A concepção da Receita Federal é que as Eadi não devem servir somente como local para depósito da carga, pois isso apenas gera custo e não agrega valor, mas também devem participar do processo produtivo e auxiliar na redução de custos das mercadorias. Nesse sentido, pela Instrução Normativa 79, de 11.10.01, a Receita Federal ampliou o regime especial de entreposto aduaneiro para ajudar a desburocratizar e estimular as exportações, permitindo a realização da armazenagem e do processamento de produtos a serem exportados também em portos e aeroportos, sem o pagamento de impostos, por até um ano, com possibilidade de renovação até três. A Instrução Normativa 79 foi concebida de forma que as Eadi se transformem em uma extensão das fábricas, de modo que a transformação dos componentes importados gere produtos exportáveis. A proximidade entre as Eadi e os portos será um elemento importante para definir essa função, embora pequenas industrializações realizadas nos portos industriais venham a ser um concorrente indesejável para as Eadi.

Operando de forma integrada em nível mundial, as empresas utilizam cada vez mais componentes importados nas suas exportações. Ao incrementar o uso da infra-estrutura utilizada na importação também para a exportação, e vice-versa, é possível reduzir os custos ao incrementar o movimento de comércio.

Quanto à manutenção de estoques de produtos acabados, é preciso comparar custos e benefícios de estoques mantidos nas Eadi com os estoques avançados mantidos no exterior, uma prática que vem crescendo. Nesse caso, o exportador tem indubitavelmente o benefício adicional de estar mais próximo do cliente e possuir um *lead time* menor, sem estar sujeito ao risco de atraso e outros, quando a mercadoria ainda não foi exportada.

Algumas empresas têm realizado esforços no sentido de viabilizar determinadas atividades associadas à industrialização na Eadi dos produtos destinados à exportação. A necessidade de dividir a realização das mesmas atividades entre dois locais distintos, dependendo do destino do produto – mercados doméstico ou externo –, incrementa, no entanto, os custos de produção ao duplicar o investimento em máquinas e equipamentos, impede a geração de economias de escala e dificulta a viabilização econômica desse processo.

Além das dificuldades citadas, faltam instruções normativas que estabeleçam os parâmetros para nortear o setor exportador e determinar as diretri-

zes necessárias para o controle informatizado da produção e dos estoques dos produtos, objeto das atividades de industrialização destinadas à exportação por meio dos recintos citados na Instrução Normativa 79.

3. O Ambiente Institucional da Logística

Os aspectos institucionais associados aos portos sempre desempenharam um papel fundamental no comércio exterior. Muitas práticas, particularmente quanto à mão-de-obra portuária, acabaram se enraizando e ainda não estão completamente solucionadas, elevando o custo CIF dos produtos de exportação. Também a gestão estatal dos portos, nem sempre pautada exclusivamente por metas de redução dos custos, influenciou os aspectos institucionais associados à logística. Destaca-se ainda o equacionamento das questões que ainda impedem a implementação da figura do Operador de Transporte Multimodal, que permitirá acelerar o fluxo ao longo de toda a cadeia de transporte e reduzir custos.

A estrutura do setor portuário deve ser entendida a partir da promulgação e implementação da Lei 8.630, de 25.02.93, denominada Lei de Modernização dos Portos, que substituiu a visão sistêmica e o planejamento centralizado pela atuação concorrencial entre portos em âmbito nacional.

3.1. A Modernização dos Portos

3.1.1. A Nova Estrutura Administrativa

Havia três objetivos principais associados à implementação da Lei 8.630:

- privatizar os portos e gerar recursos para o governo, de modo a reduzir sua dívida mobiliária;
- incentivar a concorrência entre os portos e terminais, de modo a reduzir custos e obter maior eficiência; e
- acabar com o monopólio dos trabalhadores portuários.

Os serviços de movimentação de cargas nos cais públicos, que anteriormente eram de responsabilidade direta das Administrações Portuárias, passaram a ser realizados por empresas privadas, mediante sua qualificação como operadores portuários. A responsabilidade pela superestrutura, aparelhamento portuário, recuperação e conservação das instalações passou a ser da iniciativa privada. A propriedade do aparelho portuário (instalações comerciais e não-comerciais), no entanto, ainda permanece com o poder público.

A nova legislação procurou incentivar a transferência de todas as atividades associadas à exploração comercial de áreas e instalações portuárias, mediante contratos de arrendamento, para interessados privados. A concorrência intraportos e interportos passou a ser estimulada, e abriu-se a possibilidade de terminais de uso privativo movimentarem cargas próprias e de terceiros, regendo-se exclusivamente pelas normas do direito privado, sem a participação ou a responsabilidade do poder público, mediante assinatura de contratos de adesão com o Ministério dos Transportes. Nessa nova estrutura, o papel do governo federal consiste em estabelecer:

- a política do subsetor portuário, separando-a da regulação dos portos;
- o planejamento estratégico da atividade, que em função da sua importância permanece sendo de responsabilidade do governo, para alcançar um elevado nível de excelência e com visão de longo prazo para atender aos requisitos do comércio internacional; e
- a regulação, envolvendo aspectos tanto econômicos (visando à manutenção de tarifas adequadas, quando a competição é fraca ou, algumas vezes, até inexistente, e de condições normais de concorrência entre os prestadores de serviços, quando a competição é forte) como técnicos (para assegurar o atendimento a padrões de segurança e de proteção ao meio ambiente).

A nova estrutura portuária conta, em cada porto, basicamente com as seguintes figuras:

- **A Autoridade Portuária**

A Autoridade Portuária, como administradora do porto organizado, atua como entidade de natureza pública, com a função de gestora do patrimô-

nio, promotora do desenvolvimento portuário e controladora das demais entidades públicas e privadas atuantes no porto.

- **O Conselho de Autoridade Portuária (CAP)**

O CAP é formado por quatro blocos, com pelo menos dois representantes de grupos diferentes em cada um, e atua como um órgão regulador, juntamente com a Administração do Porto, competindo-lhe zelar pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência. Cada bloco representa um segmento (do poder público, dos operadores portuários, dos trabalhadores e dos usuários) com interesses na maioria das vezes antagônicos, mas que podem, em muitos casos, unir trabalhadores e operadores contra os interesses dos usuários. O bloco do poder público atua, assim, como o fiel da balança.

O CAP atua como fórum consultivo, de regulação e supervisão quanto às atividades e serviços realizados no porto, mas não tem personalidade jurídica, e sua atuação ocorre diretamente na regulação da atividade nos seguintes tópicos:

- homologação dos valores das tarifas portuárias e do horário de funcionamento do porto;
- aprovação das normas de qualificação do operador portuário e de exploração do porto; e
- aprovação do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do porto.

Nesses casos, o CAP fica com a decisão final, deliberando sobre proposta apresentada pela Administração do Porto. Algumas responsabilidades que normalmente eram alocadas à Administração do Porto estão agora sob a sua égide, como:

- fomentar a ação industrial e comercial do porto;
- desenvolver mecanismos para atração de cargas; e
- estimular a competitividade.

Um dos aspectos mais relevantes da descentralização, sem dúvida, é a instituição do CAP para exercer uma co-gestão da atividade. Através dele, a União também atua, uma vez que o seu representante no CAP ocupa o car-

go de presidente. Porém, sua influência é restrita, já que seu voto representa apenas um terço do voto do bloco do poder público, compartilhado com os governos estadual e municipal, num total de quatro blocos.

O poder do CAP, porém, é relativamente limitado, pois sua iniciativa é restrita e seu poder real resume-se a “aprovar” ou “homologar” alguns itens como a tarifa e o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto.

- **A Administração do Porto**

A Administração do Porto é o órgão executivo de gerência, fiscalização, regulamentação, organização e promoção da atividade portuária. Tem comprometimento com os resultados da sua gestão, embora a sua atuação, de certa forma, também seja influenciada pelas decisões do CAP, especialmente quanto à tarifa e ao orçamento.

- **A Administração do Porto Organizado**

É formada pelo CAP e pela Administradora do Porto.

- **O Órgão Gestor de Mão-de-Obra (Ogmo)**

Os Ogmo passaram a substituir os sindicatos dos trabalhadores no fornecimento da mão-de-obra aos operadores portuários e no fornecimento e escalção de trabalhadores avulsos para as operações no porto, ficando também responsáveis pela regulação do uso e da qualificação do trabalhador portuário, alterando, inclusive, o seu perfil, que passou a ser multifuncional.

O Ogmo possui um conselho de supervisão formado por operadores e trabalhadores e uma diretoria executiva composta exclusivamente por operadores portuários. Seria, no entanto, conveniente haver mudança nos Ogmo, no sentido de uma estrutura enxuta e uma administração profissional, sem qualquer vínculo com quem opera no porto.

- **O Operador Portuário**

Para prestar serviços em um porto, o operador portuário precisa necessariamente se pré-qualificar junto à Administração do Porto, seguindo norma aprovada pelo CAP.

A competição entre operadores portuários depende do teor das normas aprovadas pelo CAP quanto ao grau de restrições existentes para a entrada no mercado de um novo operador. Dependerão, pois, do CAP e da Administração do Porto a elaboração e a aplicação das normas que condicionarão o número de operadores atuantes em determinado porto.

Salienta-se que a implantação da reforma do subsetor portuário brasileiro implica necessariamente a reestruturação das entidades públicas exploradoras de portos organizados, chamadas usualmente de Autoridades Portuárias. Esse processo de reestruturação, além de redirecionar suas atividades, visa redimensioná-las, de modo que a modelagem final corresponda, em termos de estrutura organizacional, tarefas e quantitativos de pessoal, à modernidade requerida.

3.1.2. A Questão das Relações Trabalhistas

A implementação da Lei dos Portos também contemplou um programa de incentivo à demissão voluntária (PDV). Até novembro de 2000 o número de trabalhadores vinculados às companhias docas havia diminuído em cerca de 70%, apesar do crescimento da movimentação de cargas observado durante o período. O número de trabalhadores portuários necessários, no entanto, ainda é menor.

Os Ogmo, implantados desde 1996 em praticamente todos os portos públicos, desempenham, até hoje, basicamente apenas as suas funções administrativas quanto à contratação de trabalhadores portuários avulsos, cuja escalação continua sendo o grande obstáculo para a total implantação do novo modelo de administração da mão-de-obra avulsa, pois o monopólio dos sindicatos no fornecimento da mão-de-obra de orla do cais não foi totalmente quebrado, principalmente com relação à escalação.

O elevado número de trabalhadores avulsos acaba forçando, através dos acordos coletivos de trabalho, a fixação de tabelas com um número de trabalhadores superior àquele necessário para realizar as atividades portuárias, encarecendo desnecessariamente o preço dos serviços. A dificuldade em reduzir os quantitativos e a remuneração da força de trabalho, de modo a diminuir os custos portuários, ocorre em boa medida devido à falta de

oportunidades oferecidas aos trabalhadores, principalmente quando considerada a elevada remuneração por eles recebida até hoje.

O custo das operações envolvendo trabalhadores avulsos (estivadores, conferentes, arrumadores, consertadores, vigias e bloquistas) continua elevado, quer em função do número excessivo de trabalhadores (que não considera a introdução de novos processos de manuseio de cargas, em especial por meio da mecanização das operações de carga e descarga), quer em função da remuneração por trabalhador.

O incremento de produtividade, decorrente do emprego de modernos equipamentos de manuseio de carga e de sistemas de gerenciamento, tem sido bem expressivo no caso de movimentação de contêineres, embora não tenha proporcionado qualquer redução do custo unitário da movimentação de contêineres pelo terminal, tendo em vista que o critério de remuneração dos avulsos, geralmente, é por unidade movimentada.

Particularmente no caso de operações portuárias de navios *full containers*, de forma geral há um número excessivo de trabalhadores. A título de ilustração, a Tabela 4 compara o quantitativo de trabalhadores por terno utilizados no T-37 com o de outros portos.⁹

Tabela 4
Quantitativo de Trabalhadores: Navios Porta-Contêineres – 1998

Porto (Operação com Três Ternos) ^a	Número de Trabalhadores
Buenos Aires	4 a 19
Callao (Peru)	20 a 25
Valparaíso (Chile)	20 a 25
Antuérpia (Bélgica)	7 a 8
Barcelona	14
Santos (Terminal 37 – Automatizado)	67 a 70

Fonte: Geipot.

^aO terno especifica o número de trabalhadores avulsos por classificação profissional que vai trabalhar nas operações de carga e descarga do navio, em função do tipo de acondicionamento da carga.

9 O Terminal 37 é privativo, especializado na movimentação de contêineres, e opera na margem direita do porto de Santos.

Alguns portos estão adotando critérios para a desvinculação do trabalhador, de modo a reduzir o contingente de mão-de-obra e passar a realizar as atividades com pessoal sem vínculo empregatício.

3.1.3. As Formas de Concorrência

O ambiente de concorrência na área portuária pode ser analisado sob dois aspectos: o primeiro é a “concorrência intraporto”; e o segundo é a “concorrência interporto”, existente entre diferentes portos que disputam os mercados de carga de uma mesma região ou “hinterlândia”.

A exploração de uma instalação de uso público ou privativo localizada nos limites da área do porto organizado é concedida por um contrato de arrendamento oneroso com a Autoridade Portuária, precedido de processo licitatório. Para a implantação de terminais de uso privativo fora dos limites da área do porto organizado é necessária apenas uma autorização do governo federal, sem haver necessidade de licitação, o que os libera da fiscalização pela Autoridade Portuária, garantindo-lhes maior liberdade, associada a menor fiscalização e ônus.

Essas diferenças têm causado polêmica em alguns portos, particularmente em Santos, pois os detentores de arrendamentos na área do porto sentem-se prejudicados em relação aos privilégios dos terminais de uso privativo fora da área do porto mas localizados em suas proximidades e que, além de maior flexibilidade, podem cobrar tarifas portuárias inferiores, em função dos custos mais baixos que possuem devido a maiores facilidades.

Os resultados positivos da privatização dos terminais privados já têm sido percebidos principalmente com relação ao aumento de produtividade dos terminais portuários e à redução dos preços, conforme pode ser observado na Subseção 4.1.

3.1.4. Resultados Financeiros da Lei 8.630 para as Administrações Portuárias

As receitas das administrações portuárias são, basicamente, patrimoniais e tarifárias. Os programas de arrendamento foram quase totalmente implan-

tados, embora muitos já apresentem problemas com a ocorrência de questionamentos na justiça quanto aos termos contratuais firmados, comprometendo, assim, a receita patrimonial. Por outro lado, como parte da estratégia do governo de diminuição dos custos portuários, houve uma redução muito grande nas tarifas após a promulgação da Lei 8.630/93, que em muitos casos não apresentou resultados significativos para o usuário, devido à pequena participação da tarifa no preço global, mas representou uma perda considerável na receita da Administração do Porto.

Em alguns portos, essa redução da receita, embora seguida de um grande esforço para diminuição de gastos, gerou um passivo que vem se acumulando ao longo do tempo. Algumas das Administrações Portuárias, devido a problemas financeiros, estão encontrando dificuldades para a implantação do novo modelo proposto, de maior autonomia gerencial e financeira, que para ser implantado torna imprescindível o equacionamento do passivo, o que não parece ser possível sem a participação do governo, já que as Administrações Portuárias não conseguiriam gerar sozinhas os recursos necessários.

3.1.5. Providências Governamentais para a Consolidação da Nova Política

Foi observado que há uma série de problemas quanto a uma plena implementação da Lei de Modernização dos Portos. No entanto, podem ser destacadas algumas iniciativas do governo e do setor privado para a consolidação da nova política, como:

- acordos coletivos de trabalho, em âmbito regional, para permitir o pleno funcionamento dos Ogm;
- acordos em que a escalação da mão-de-obra portuária seja transferida dos sindicatos para os Ogm;
- incentivo às atividades dos operadores portuários em substituição às Administrações Portuárias;
- aceleração do Programa de Arrendamento de áreas e instalações portuárias à iniciativa privada;

- desenvolvimento do Programa de Reestruturação das Companhias Docas e Administrações Portuárias;
- incremento da participação da iniciativa privada na gestão, na administração e nos investimentos do subsetor; e
- reestruturação e saneamento financeiro das companhias docas, incentivando-se o seu afastamento total e definitivo das operações portuárias, a serem transferidas, sempre que possível, à exploração privada.

3.2. Entraves Institucionais ao Incremento de Uso da Infra-Estrutura de Transportes

O modelo público/privado de gestão portuária, inspirado no modelo denominado *Landlord*, prevê a autoridade pública atuando apenas na oferta de instalações comerciais para o segmento privado, sem estar presente nas operações. As suas atividades visam promover o porto e atrair negócios e atividades econômicas para a sua área de atendimento, assim como empresas para se instalarem nos distritos industriais ligados ao porto ou na sua vizinhança.

Alguns exemplos ilustram entraves ainda existentes para que se alcance o modelo que inspira a Lei de Modernização dos Portos. Um deles refere-se a mudanças nos contratos de arrendamento, por exemplo, no porto de Santos, pois os atuais previram basicamente um só produto a ser movimentado por terminal. O Terminal de Contêineres da Margem Direita (Tecondi), por exemplo, só recebe contêineres, mas poderia receber veículos e carga solta, o Teaçu, voltado só para açúcar, receberia outras cargas compatíveis como granel ou não e, por fim, o VCP, que recebe só papel, poderia receber outras cargas secas, neogranéis etc.

A Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) e a Autoridade Portuária do Porto de Santos estudam formas jurídicas para liberar os terminais portuários para multiuso. Além de aumentar a capacidade nominal, as alterações contratuais também permitiriam ampliar a competição no porto e entre os portos, de modo a estimular a sua modernização, eficiência e produtividade.

Além dos aspectos citados, observa-se que o porto de Santos ficou menor com a privatização, pois a divisão física entre os terminais resultou na instalação de muros, portões e balanças em cada área. Cada lote também pas-

sou a ter um escritório da Receita Federal e de outros órgãos públicos, que cuidam apenas da liberação da carga correspondente a esse terminal. Muros, balanças, acessos internos e novos prédios reduziram em 15% a área total do porto.

Há também uma reclamação geral dos usuários quanto à falta de uma política uniforme da aduana para todos os estados, a qual poderia ser implementada mediante procedimentos padronizados e informatizados.

Segundo a Associação Brasileira de Terminais Portuários (ABTP), o governo federal dispõe de 11 ministérios com jurisdição sobre os assuntos portuários, além do Cade, do TCU e de órgãos estaduais e municipais que também interferem nos portos. A coordenação centralizada e a redução da carga burocrática permitiriam uma redução de custos de transação que teria um impacto positivo sobre a competitividade dos produtos brasileiros.

3.3. Dificuldades Associadas à Implementação da Figura do Operador de Transporte Multimodal (OTM)

A necessidade de uma cadeia de transporte integrada, incluindo todas as modalidades de transporte, do embarcador ao destinatário, associada à utilização de um único documento de transporte – da origem até o destino –, conduziu ao multimodalismo. Os objetivos principais são: aumentar a velocidade de distribuição da carga e reduzir o capital não-produtivo, quer através de níveis de estoque e/ou prazo menores, quer através de redução de navios, aeronaves, vagões e demais veículos parados e/ou demora da carga nos portos e aeroportos.

Para administrar todo esse fluxo é preciso ter a visão de logística integrada, contratando o frete marítimo, gerenciando os estoques e a distribuição internacional no atacado e no varejo, encarregando-se da administração de todos os processos, do transporte em diferentes modais, da armazenagem e do desembarço aduaneiro e assumindo a responsabilidade sobre toda a carga, função a ser desempenhada pelo OTM. Essa é a pessoa jurídica contratada como principal, e não como agente, para a realização do Transporte Multimodal de Cargas da origem até o destino, por meios próprios ou por intermédio de terceiros, podendo ser transportador ou não. Perante o contratante, o OTM assume a responsabilidade pela execução desses contratos.

Em função das características descritas, percebe-se que os serviços contratados atualmente de forma segmentada – tais como despachante aduaneiro, agência de navegação, local para armazenagem/liberação da carga em alternativa aos portos (como Redex e Eadi), transportadores terrestres e empresas aéreas – serão, devido às suas características, realizados ou contratados por uma única empresa para diversos exportadores, a qual deverá ter dimensões e representatividade em nível internacional, para gozar de credibilidade junto ao dono da carga.

A Lei 9.611, que dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas no Brasil, foi sancionada em fevereiro de 1998 e regulamentada em abril de 2000 pelo Decreto 3.411. Os aspectos complementares associados ao Seguro de Responsabilidade Civil do Operador de Transporte Multimodal constam da Resolução 37 da Superintendência de Seguros Privados (Susep).

O funcionamento do OTM terá enorme importância na racionalização das atividades dos exportadores e importadores, na função de operador logístico, podendo também contribuir com expressivos volumes de carga para impulsionar a implementação do *feeder service*. Trata-se da ocupação de um espaço que está vazio em virtude das ineficiências atuais e da atuação segmentada do despachante e de outros agentes que operam na cadeia logística.

O maior número de agências marítimas próprias das empresas de navegação, que anteriormente operavam como agências de navegação independentes, pode ser um indicador quanto à tendência dos operadores atuais que futuramente funcionarão como OTMs no mercado brasileiro de comércio exterior.¹⁰ Atualmente, já se observa que as próprias agências de navegação realizam os serviços de desembarço aduaneiro, além da responsabilidade por todos os serviços de transporte, manuseio, armazenagem e consolidação da carga.

Há alguns aspectos associados à implementação da figura do OTM que, no entanto, ainda não estão equacionadas, principalmente em relação ao ICMS e ao seguro na exportação.

¹⁰ As agências de navegação atuam como representantes das empresas de navegação, tanto junto aos clientes, desenvolvendo os serviços comerciais, como para a realização das atividades operacionais, financeiras e burocráticas associadas à operação das embarcações em cada porto.

Quanto ao ICMS, será necessário, em primeiro lugar, que seja reconhecido o papel do OTM como único contribuinte nesse tipo de operação. Em acréscimo, faz-se necessário adequar a cobrança do ICMS, evitando que ela ocorra em mais de um estado quando o estado de origem da carga não é o mesmo do porto de embarque, e estender ao transporte multimodal a isenção do ICMS em operações internacionais. O ideal seria, portanto, cobrar o ICMS apenas na origem.

A implementação do OTM também continua não se realizando porque ainda não está regulamentada a emissão de uma apólice de seguro para todo o percurso, incluindo as operações intermediárias. A inexistência da figura do OTM no Brasil impõe às empresas a utilização de vários operadores, um para cada trecho, o que acaba encarecendo e dificultando o gerenciamento de todo o processo, para garantir que o produto estará no destino no prazo combinado. Sem a carta da seguradora brasileira, no entanto, não é possível a implementação do OTM no Brasil.

Embora não exista o produto oferecido pelas seguradoras brasileiras, no exterior esse tipo de seguro já é disponibilizado. Aparentemente, as seguradoras no Brasil não têm interesse comercial no seguro para o transporte multimodal. O caso é complexo, pois quando há transporte marítimo é fácil descobrir a causa ou o culpado por um acidente. No entanto, se a carga passa por vários meios de transporte, a coisa se complica. Assim, a Susep alegou não ter meios de regulamentar a questão.

Para a grande maioria dos analistas do setor, o futuro da multimodalidade está diretamente ligado à consolidação do OTM e também da Internet como uma ferramenta que possibilita, além de agilidade, muita visibilidade nas operações.

4. Estrutura do Mercado Portuário e a Questão dos Custos dos Serviços

Nesta seção apresentam-se dados sobre o custo de serviços portuários no Brasil. Em adição, é destacada a importância do *hub-port* como forma de minimização desses custos.

4.1. Os Custos Portuários na Exportação

A partir da promulgação da Lei 8.630/93, a transformação que atingiu os portos afetou toda a estrutura e também a forma de cobrança das tarifas portuárias. Antes, o foco das atenções quanto aos custos portuários estava dirigido apenas para os valores das tarifas, mas desde a criação da figura dos operadores portuários as despesas com a movimentação da carga passam a incluir, também, a mão-de-obra e os equipamentos.

Com a efetiva participação dos operadores portuários na execução dos serviços e a transferência, de forma gradual, da gestão da mão-de-obra avulsa para instituições sob controle desses operadores (os Ogmo), a questão dos custos ou preços dos serviços passa a ser avaliada de modo mais abrangente. Os valores cobrados correspondem a indicadores de economicidade do desempenho operacional dos portos.

Os valores dos serviços portuários equivalem ao conjunto de despesas realizadas pelos usuários em razão dos serviços prestados pelos portos para atender aos navios no carregamento, descarga e movimentação das mercadorias transportadas no terminal portuário. Essas despesas são divididas em dois grupos:¹¹ despesas com movimentação de mercadorias e despesas com entrada e saída dos navios.

As despesas com movimentação de mercadorias incluem os custos de manuseio e as tarifas portuárias, constando basicamente de despesas relativas aos serviços de carregamento e descarga, que correspondem, na sua quase totalidade, aos custos relativos à remuneração dos trabalhadores portuários. As tarifas, constantes das despesas de movimentação, equivalem aos pagamentos realizados às administrações dos portos pelos operadores portuários, armadores ou donos de mercadorias, decorrentes do uso de instalações públicas e equipamentos. Já as despesas com entrada e saída dos na-

¹¹ As despesas relativas a operações de armazenagem, embora complementares às operações de carregamento e descarga, não são consideradas, pois correspondem a componente muito variável, além de existirem práticas ou procedimentos distintos, em cada porto, quanto a períodos de isenção e formas de incidência sobre o valor ou o peso da mercadoria.

vios compreendem os pagamentos feitos pelo armador do navio ou seu agente para atendimento das embarcações.¹²

Segundo demonstra a Tabela 5, a mão-de-obra apresenta elevada participação nos custos portuários dos maiores portos brasileiros, mesmo depois das mudanças resultantes da implementação da Lei dos Portos. O item manuseio – que corresponde ao uso da mão-de-obra – ainda consumia, no período 1999/2000, mais de 70% das despesas dos serviços portuários nos principais terminais de contêineres de Santos e do Rio de Janeiro.

Os valores cobrados pelo serviço de apoio à entrada e saída das embarcações são afetados diretamente pela consignação média de contêineres por viagem.¹³ Por isso, comparar os terminais entre si quanto a esse item pode resultar em sensíveis distorções a favor dos terminais com maior movimentação de carga, pois variações na consignação média podem ter ocorrido ao longo do tempo. A redução nos valores desse serviço está associada aos preços de praticagem e de rebocadores, que se mantêm expressivos. O alto custo de praticagem resulta de uma regulação restritiva que fixa um número máximo de práticos por porto, todos vinculados a apenas uma associação. A eliminação da restrição ao número de práticos por porto, permitindo a ligação dos práticos a mais de uma associação, possibilitaria a realização dos serviços de praticagem em um ambiente mais competitivo, com uma provável queda dos preços.

A política de contenção das tarifas portuárias, implantada pelo Ministério dos Transportes a partir de 1995, refletiu-se positivamente nos preços globais dos serviços a cargo das administrações dos portos organizados entre 1998 e 2000, que de modo geral decresceram em seu conjunto.

Segundo estudo realizado pelo governo no âmbito do Ministério dos Transportes, o porto de Salvador é o mais barato do Brasil, com preço global de R\$ 230,00 (equivalente a US\$ 88,00 na época da pesquisa), consideran-

12 Essas despesas compreendem os serviços de praticagem e lanchas, rebocadores, taxas portuárias de atracação ou acostagem, defensas, amarradores, vigias e agenciamento, despacho, tradução de manifestos e outros custos administrativos.

13 Para o armador, o volume de contêineres movimentados em cada viagem também afeta sensivelmente os fretes marítimos por origem-destino, tendo em vista que alguns custos, tais como os de entrada e saída, são praticamente fixos para o armador.

do-se a movimentação de contêineres. O porto de Houston opera com um custo de US\$ 100, enquanto em Antuérpia o valor é de US\$ 120. Para ressaltar o valor reduzido cobrado pelo porto de Salvador, salienta-se que ele não opera com os mesmos níveis de produtividade dos portos estrangeiros, que influenciam o tempo dos navios nos portos e, portanto, a sua rotatividade e o frete.

Os dados das Tabelas 5 e 6 em conjunto indicam que na maioria dos terminais os valores totais apresentaram redução nos últimos anos, proporcionando ganhos reais para o exportador e o importador. A participação das tarifas portuárias, além de corresponderem a um percentual menor no resultado final, diminuíram durante o mesmo período.

No porto de Paranaguá, as despesas com tarifas portuárias tiveram um elevado aumento (150%) entre 1999 e 2000, tendo em vista que, devido ao processo de privatização, a pesquisa efetuada no período em análise encontrou o porto numa fase de transição da gestão pública para a iniciativa privada.

Para o usuário, os custos portuários, no entanto, não correspondem apenas às tarifas portuárias, mas englobam também o conjunto de serviços oferecidos pelo porto e, particularmente, a produtividade na movimentação de contêineres entre navio e cais. Vale a pena assinalar que no estudo realizado pelo Comitê dos Portos da União Européia em 1998 detectou-se que 75% das decisões dos principais *megacarriers* para eleição de um porto estavam focalizados na qualidade dos serviços, apenas 20% nos preços e tarifas e 5% em outros itens.

Através dos órgãos reguladores do governo está sendo montado um sistema de acompanhamento de desempenho, que visa obter indicadores que possibilitem, entre outros fatores, a avaliação periódica, comparativa e evolutiva quanto à produtividade, ao atendimento satisfatório às demandas e ao custo adequado e competitivo, além de aspectos relativos à qualidade de atendimento aos clientes, particularmente quanto à confiabilidade e à segurança. Dessa forma será possível uma avaliação mais abrangente, não apoiada unicamente no preço, sem qualquer outra dimensão que ofereça ao usuário uma idéia quanto aos seus custos logísticos. Como integrantes do conjunto de indicadores operacionais, os preços passam a ser considerados elementos de avaliação da economicidade dos serviços.

Tabela 5
**Contêineres: Comparativo de Preços Médios Totais dos Serviços
 Portuários – 1997/2000**
 (Em R\$/Unidade)

Porto/Terminal	1997				
	Manuseio	Tarifas Portuárias	Subtotal	Entrada e Saída	Total
Suape	–	–	330,00 ^a	86,30	416,30
Rio de Janeiro					
Tecon 1 (Libra)	214,19	148,53	362,74	93,75	456,49
Tecon 2 (Multiterminais)	–	–	–	–	–
Santos					
Libra (T-35/37)	–	–	–	–	–
Tecon (Santos Brasil)	119,79	158,35	278,14	59,63	337,77
Tecondi	–	–	–	–	–
Cosipa	–	–	–	–	–
Margem Direita	138,46	143,91	282,37	56,79	339,16
Paranaguá					
TCP	274,96	103,44	378,40	62,45	440,85
São Francisco do Sul	–	–	–	–	–
Itajaí	–	–	–	–	–
Rio Grande					
Tecon	240,76	122,76	363,52	77,86	441,38
Porto Novo	156,68	180,12	336,80	81,37	418,17

(continua)

Porto/Terminal	1998				
	Manuseio	Tarifas Portuárias	Subtotal	Entrada e Saída	Total
Suape	246,71	17,60	264,31	126,46	390,77
Rio de Janeiro					
Tecon 1 (Libra)	–	–	–	–	–
Tecon 2 (Multiterminais)	133,60	154,33	287,93	165,84	453,77
Santos					
Libra (T-35/37)	344,00	52,00	396,00	63,73	459,73
Tecon (Santos Brasil)	331,70	52,00	383,70	80,43	464,13
Tecondi	–	–	–	–	–
Cosipa	–	–	–	–	–
Margem Direita	233,08	71,86	304,94	55,98	360,92
Paranaguá					
TCP	219,05	42,72	261,77	123,24	385,01
São Francisco do Sul	–	–	–	–	–
Itajaí	–	–	–	–	–
Rio Grande					
Tecon	–	–	–	–	–
Porto Novo	–	–	–	–	–

(continua)

Porto/Terminal	1999 (Out./Dez.)				
	Manuseio	Tarifas Portuárias	Subtotal	Entrada e Saída	Total
Suape	189,20	19,43	208,53	91,06	299,69
Rio de Janeiro	-	-	-	-	-
Tecon 1 (Libra)	225,86	44,13	269,99	45,39	315,38
Tecon 2 (Multiterminais)	245,18	34,83	280,01	64,83	344,84
Santos	-	-	-	-	-
Libra (T-35/37)	-	-	-	-	-
Tecon (Santos Brasil)	275,17	41,47	316,64	52,46	369,10
Tecondi	-	-	-	-	-
Cosipa	-	-	-	-	-
Margem Direita	243,83	77,18	321,01	52,54	373,55
Paranaguá	-	-	-	-	-
TCP	228,14	15,39	243,53	100,26	343,79
São Francisco do Sul	135,86	74,91	208,77	78,20	286,97
Itajaí	169,62	73,06	242,68	50,39	293,07
Rio Grande	-	-	-	-	-
Tecon	280,42	18,99	299,41	57,44	356,85
Porto Novo	237,51	23,99	261,50	72,30	333,80

(continua)

Porto/Terminal	2000 (Out./Dez.)				
	Manuseio	Tarifas Portuárias	Subtotal	Entrada e Saída	Total
Suape	159,28	15,99	175,27	82,96	258,22
Rio de Janeiro	-	-	-	-	-
Tecon 1 (Libra)	249,94	23,33	273,27	50,52	323,79
Tecon 2 (Multiterminais)	257,50	23,39	280,89	66,86	347,75
Santos	-	-	-	-	-
Libra (T-35/37)	254,62	26,15	280,77	65,60	346,37
Tecon (Santos Brasil)	260,04	29,20	289,24	41,76	331,00
Tecondi	190,43	39,14	229,57	59,44	289,01
Cosipa	181,48	53,61	235,09	82,21	317,30
Margem Direita	229,87	76,73	306,60	82,78	389,38
Paranaguá	-	-	-	-	-
TCP	200,00	38,50	238,50	111,59	350,09
São Francisco do Sul	155,66	36,97	192,63	105,93	298,56
Itajaí	156,05	70,06	226,11	59,63	285,74
Rio Grande	-	-	-	-	-
Tecon	215,04	22,51	237,55	59,68	297,23
Porto Novo	209,68	29,48	239,16	90,97	330,13

Fonte: Dados básicos do Geipot – Pesquisa de Campo.

^aDado global ou *Lumpsum*.

Tabela 6
Contêineres: Variação dos Valores dos Preços dos Serviços Portuários
– 1997/98, 1998/99 e 1999/2000
 (Em %)

Portos	Manuseio			Tarifas Portuárias		
	1997/98	1998/99	1999/2000	1997/98	1998/99	1999/2000
Suape	–	–	–	–	-10,4	-17,7
Rio de Janeiro						
Tecon 1 (Libra)	–	–	10,7	–	–	-47,1
Tecon 2 (Multiterminais)	–	83,5	5,0	–	-77,4	-31,1
Santos						
Tecon (Santos Brasil)	176,0	-17,0	-5,5	-67,2	-20,3	-29,6
Margem Direita	68,3	4,6	-5,7	-50,1	7,4	-0,6
Paranaguá						
TCP	-20,3	4,2	-12,3	-50,7	-64,0	150,2
São Francisco do Sul	–	–	14,6	–	–	-50,7
Itajaí	–	–	-8,0	–	–	-4,1
Rio Grande						
Tecon	–	–	-23,0	–	–	18,5
Porto Novo	–	–	-11,7	–	–	22,8

(continua)

Portos	Entrada e Saída			Total		
	1997/98	1998/99	1999/2000	1997/98	1998/99	1999/2000
Suape	30,5	28,0	-8,9	-6,3	-23,3	-13,8
Rio de Janeiro						
Tecon 1 (Libra)	–	–	16,4	–	–	2,7
Tecon 2 (Multiterminais)	–	-60,9	3,1	–	-24,0	0,8
Santos						
Tecon (Santos Brasil)	34,9	-34,8	-20,4	37,4	-20,5	-10,3
Margem Direita	-1,4	-6,1	57,6	6,4	3,5	4,2
Paranaguá						
TCP	97,3	-18,6	11,3	-12,7	-10,7	1,8
São Francisco do Sul	–	–	35,5	–	–	4,0
Itajaí	–	–	18,3	–	–	-2,5
Rio Grande						
Tecon	–	–	3,8	–	–	-16,7
Porto Novo	–	–	25,8	–	–	-1,1

Fonte: Dados básicos do Geipot – Pesquisa de Campo.

Constam da Tabela 7 alguns indicadores de desempenho dos terminais dos portos de Santos e Paranaguá. Cabem, a propósito, algumas observações:

- os valores de 1998 são anuais e os de 2000 referem-se ao período outubro/dezembro;
- o tempo médio de espera e o nível médio de serviço melhoraram na maioria dos terminais;
- a queda de produtividade na Cosipa reflete a movimentação no terminal, que, segundo os boletins estatísticos da Codesp, movimentou no período em análise cerca de 50% dos totais movimentados no Tecon e nos terminais da Libra; e
- os terminais Tecon e da Libra tiveram sensíveis melhorias nos seus desempenhos operacionais.

Outro aspecto a ser destacado refere-se à cobrança da *terminal handling charge* (THC), que substituiu a capatazia cobrada do dono da carga antes da privatização dos portos e corresponde à movimentação de mercadorias em terra para o carregamento e a descarga dos navios na área dos portos organizados, cujo valor pode ser diferente em função do terminal portuário utilizado pelo armador. Os serviços a bordo continuam sendo pagos pelo armador e ressarcidos pelo frete marítimo, enquanto a THC é cobrada do dono da carga, por unidade de contêiner de 20 ou 40 pés. Na Tabela 8 é apresentada a comparação dos valores da THC nos principais portos brasileiros.

Tendo em vista que a THC é cobrada do dono da carga pelo armador, que, por sua vez, ressarcido o operador portuário, e considerando que tem havido incrementos de produtividade ao longo dos últimos anos e a taxa não tem sido reduzida, admite-se que os ganhos de produtividade não tenham sido transferidos para o embarcador.

A partir dos valores apresentados, estudos realizados pelo Geipot sugerem as seguintes diretrizes quando se privilegia o tema da redução dos custos portuários:

- os programas de ação do governo devem evitar reduções excessivas nos valores das tarifas, para não comprometer a receita das administrações dos portos e, assim, sua capacidade financeira para atender às despesas de

Tabela 7
Contêineres: Indicadores de Desempenho dos Portos de Santos e de Paranaguá – 1998 e 2000

Índice	Porto de Santos					
	Tecon		T-37		Cosipa	
	1998	2000 (Out./Dez.)	1998	2000 (Out./Dez.)	1998	2000 (Out./Dez.)
Frequência de Navios ^a (Unidades)	556	144	473	160	213	139
Quantidades Movimentadas ^b (Unidades)	172.923	63.263	148.061	59.992	62.481	44.647
Atendimento ao Tráfego ^c (%)	32	27	27	25	12	19
Consignação Média ^d (Unidades)	311	439	313	375	293	321
Prancha Média de Atendimento ^e (Unidades/Hora)	19,6	26,9	22,2	25,9	17,3	9,4
Tempo Médio de Espera ^f (Horas)	8	3	6	2	n.d.	7
Nível Médio de Serviço ^g (%)	50	20	40	10	n.d.	20

(continua)

Índice	Porto de Santos				Porto de Paranaguá (TCP)	
	Cais Público		Tecondi	T-35	1998	2000 (Out./Dez.)
	1998	2000 (Out./Dez.)	2000 (Out./Dez.)	2000 (Out./Dez.)	1998	2000 (Out./Dez.)
Frequência de Navios ^a (Unidades)	661	167	23	76	470	99
Quantidades Movimentadas ^b (Unidades)	133.519	33.767	7.394	29.078	87.807	31.040
Atendimento ao Tráfego ^c (%)	25	14	3	12	100	100
Consignação Média ^d (Unidades)	202	202	321	383	184	314
Prancha Média de Atendimento ^e (Unidades/Hora)	8,6	5,8	17,2	19,9	10,56	11,54
Tempo Médio de Espera ^f (Horas)	7	8	1	2	13	3
Nível Médio de Serviço ^g (%)	40	20	10	10	80	20

Obs.: A dimensão da amostragem, tanto para 1998 quanto para o período outubro/dezembro de 2000, situou-se sempre acima de 85%.

^aIndica o total de embarcações dentro da amostragem, que foi superior a 85% em todos os casos.

^bIndica o total de contêineres movimentados em cada porto ou terminal no período considerado.

^cIndica o percentual da carga ou produto que cada terminal ou conjunto de berços atende em relação à movimentação de contêiner ocorrida no porto ou terminal.

^dMede a quantidade movimentada por navio em unidades de contêiner.

^eMede a produtividade no atendimento à carga em unidades de contêineres por hora atracada.

^fSignifica o tempo médio em horas gasto em espera para atracação.

^gConsiste na relação entre o tempo de espera da embarcação e o tempo de sua atracação, medido em números absolutos ou em percentual.

Tabela 8
**Comparação dos Valores da THC Cobrados nos Principais Portos
 Brasileiros – 2001**
 (Em R\$)

Porto	Carregamento				Descarregamento			
	20'		40'		20'		40'	
	Normal	Refrigerada	Normal	Refrigerada	Normal	Refrigerada	Normal	Refrigerada
Rio Grande	96,00	122,00	96,00	122,00	96,00	122,00	96,00	122,00
Itajaí	132,25	132,25	132,25	132,25	132,25	132,25	132,25	132,25
São Francisco do Sul	91,00	91,00	106,00	106,00	91,00	91,00	106,00	106,00
Paranaguá	129,00	129,00	129,00	129,00	129,00	129,00	129,00	129,00
Santos	183,36	183,36	229,18	229,18	183,36	183,36	229,18	229,18
Rio de Janeiro	89,25	89,25	89,25	89,25	98,18	98,18	98,18	98,18
Suaape	130,44	130,44	208,44	208,44	130,44	130,44	208,44	208,44

Fonte: Geipot.

custeio e de investimentos;¹⁴ além disso, os reflexos observados em razão dos cortes efetuados nos últimos anos foram pouco significativos na formação dos preços globais para movimentação das mercadorias;

- os usuários dos portos – importadores, exportadores e operadores – devem atuar no sentido de negociar melhor, com as lideranças dos trabalhadores portuários avulsos, a adequação dos valores básicos dos serviços e, principalmente, a formação das equipes, considerando a importância dessa parcela na composição dos preços de manuseio das cargas;
- devem ser encontradas, pelo governo, soluções para redução ou até mesmo eliminação de partes dos processos documentais que se encontram sob sua responsabilidade e contribuem para aumentos de preços dos serviços portuários;
- os benefícios proporcionados aos usuários do porto pela redução das tarifas em todos os portos devem ser efetivamente repassados à sociedade, o que será fruto da concorrência entre os terminais e das práticas regulatórias adotadas pelo governo;

¹⁴ Essa sugestão considera que a participação das tarifas geralmente é inferior à dos demais preços praticados por terceiros: mão-de-obra, manuseio, transporte interno da carga e entrada e saída das embarcações.

- uma integração maior dos modos de transportes – rodoviário e ferroviário – com o sistema portuário deve ser promovida, considerando o carregamento e a descarga de mercadorias;
- uma integração maior entre as diversas entidades públicas que atuam na área portuária deve ser implementada, com o objetivo de evitar procedimentos burocráticos, eventualmente superpostos; e
- um sistema permanente de acompanhamento de preços e desempenho operacional dos serviços portuários deve ser implantado nos portos, quer para fins de regulação, com vistas aos aspectos de arrendamento de instalações, quer para defesa da concorrência, visando coibir práticas monopolísticas ou de cartéis, com foco no interesse dos clientes-usuários.

4.2. A Concentração das Empresas no Mercado de Navegação de Longo Curso e os Efeitos nas Exportações Brasileiras

Num processo de crescente globalização da produção, as decisões relativas à fonte das matérias-primas, à localização das plantas industriais, ao transporte e aos sistemas de distribuição são realizadas em base mundial e estão associadas ao tempo de entrega, o que impacta a contratação e o volume dos serviços de transporte marítimo.

As facilidades criadas nesse contexto pela containerização contribuíram para a realização das atividades da cadeia de produção em locais distintos e têm influência na estrutura da logística. Podem ser ressaltados alguns aspectos, como: a evolução das operações de transbordo; a informatização crescente, em função do aumento de escala; a oferta de serviços de transporte para maior número de origens e destinos; a fusão dos armadores; e o oferecimento de pacotes de serviços, além do transporte marítimo, agregando valor.

Quanto ao mercado brasileiro de transportes internacionais, observam-se as seguintes características:

- mercado de operadores extremamente fragmentado, *vis-à-vis* o pequeno volume de carga movimentado pelo comércio exterior brasileiro;

- início do processo de fusões e aquisições de operadores no Brasil;
- previsão de investimentos substanciais, nos próximos anos, na melhoria e recuperação da infra-estrutura portuária; e
- adoção crescente do *e-commerce* por diversos segmentos da economia brasileira.

Devido às transformações observadas, as mudanças no processo de produção de serviços de transporte marítimo, cujo objetivo é ganhar economias de escala nas operações, têm-se acelerado em todo o mundo, tornando-o cada vez mais capital-intensivo. Logo, as embarcações têm sido substituídas por outras com maior capacidade, num ritmo cada vez mais intenso.¹⁵ O excesso de capacidade daí decorrente neste e nos próximos anos já é certo, com tendência de queda dos fretes internacionais e de reordenação do mercado a partir de novos processos de fusão.¹⁶

Em termos internacionais, tem havido fusões e aquisições entre os grandes e os maiores *players* do mercado mundial de navegação, em função dos fretes decrescentes, de modo que todo o mercado está restringindo o número de empresas de navegação de contêineres. Além disso, o balanceamento do fluxo de contêineres torna-se mais fácil quando um megaoperador ou um *pool* de operadores atua em diversos continentes. A necessidade de as embarcações operarem cada vez mais próximas à plena capacidade para justificar o aumento de capacidade e reduzir os custos de transporte tem sido o fator preponderante para reduzir o número de empresas de navegação.

Certamente, há fatores limitadores para o aumento de capacidade das embarcações, além da demanda de serviços de transporte por viagem. Além das restrições físicas que impedem a passagem das embarcações, os portos

15 Um exemplo foi o lançamento do maior porta-contêineres do mundo, com capacidade para 7.506 TEU, para trafegar na rota entre a Europa e o Sudeste asiático, em dezembro de 2001. Na mesma época, foi introduzido no tráfego de longo curso brasileiro o maior navio porta-contêineres para atender à costa brasileira, com capacidade para 3.700 TEU.

16 Em função do excesso de capacidade, a revista *Fairplay* concluiu que 2002 será um ano de prejuízos para a navegação. Segundo a previsão dos estaleiros coreanos construtores de navios porta-contêineres, haverá ociosidade após 2004, e o segundo maior fabricante de contêineres do mundo, instalado na Coreia, anunciou 40% de queda da produção em 2001 e 30% em 2002, devido à redução do mercado.

também não estão equipados para receber os *megacarriers* com capacidade superior a 10 mil TEU (apenas o porto de Amsterdã estará capacitado a médio prazo) e para realizar as operações de carga-descarga num prazo muito curto.

As transformações descritas sucintamente nos parágrafos anteriores não favorecem o emprego de embarcações de bandeira brasileira no tráfego internacional, considerando a baixa rentabilidade obtida pelas empresas de navegação de longo curso em todo o mundo, inferior ao custo de oportunidade do capital para as empresas brasileiras.

Acredita-se que os *megacarriers* reduzirão gradativamente o número de empresas de navegação e de embarcações em operação no mercado e, a partir daí, aumentarão os fretes. É questionável, no entanto, se todos os produtos exportados suportarão esse incremento nos fretes, principalmente quando tende a haver cada vez mais uma *box rate*,¹⁷ ao invés de se aplicar um frete por produto. Isso tenderia a excluir os produtos com baixo valor agregado, que anteriormente eram compensados por um frete inferior, subsidiado pelos produtos de alto valor agregado.

4.3. O Hub Port e a Vinculação do Feeder Service com a Navegação de Longo Curso

Conforme observado na subseção anterior, a concentração das empresas de navegação resultou no uso de embarcações maiores e, portanto, associadas a um maior número de contêineres embarcados e desembarcados em cada porto. Para atender a esse mercado, têm sido desenvolvidos os *hub ports*, correspondentes a portos concentradores de carga, para onde os contêineres de longo curso são transferidos e reembarcados em embarcações menores, que os transportam, através do *feeder service*, para portos secundários, menos equipados e com menor profundidade. Tendo em vista o calado das grandes embarcações, poucos portos brasileiros apresentam condições naturais para receber os porta-contêineres mais modernos, cuja capacidade é superior a 4 mil TEU.

¹⁷ Frete marítimo cobrado por contêiner e rota, independentemente da carga contida no contêiner.

A implantação e o funcionamento do *hub port* estão associados a um serviço de cabotagem eficiente, com elevada frequência e agilidade no transbordo dos contêineres nos portos, o que geralmente exige grandes volumes de carga para se tornar viável. O pré-requisito adicional habitualmente considerado pelos grandes armadores quanto às facilidades oferecidas pelos *hub ports* é uma infra-estrutura disponível capaz de receber grandes navios.¹⁸

Na Europa, o principal *hub port* é Rotterdam e, na Ásia, Hong Kong, tal como apresentado na Tabela 9, que indica a movimentação nos 10 maiores portos mundiais no período 1999/2000.¹⁹ É necessário considerar, portanto, a expressiva diferença quanto ao volume de carga entre esses portos e os brasileiros,²⁰ juntamente com o fato de que eles estão associados aos tráfegos leste-oeste, que inclui os fluxos entre Estados Unidos, Europa e

Tabela 9
Movimentação de Contêineres nos 10 Maiores Portos do Mundo – 1999/2000

Porto	1999	2000
Hong Kong	16.210.792	17.800.000 ^a
Singapore	15.944.793	17.040.000
Busan	6.439.589	7.540.387
Kaohsiung	6.985.361	7.425.832
Rotterdam	6.343.242	6.300.000 ^a
Shanghai	4.210.000	5.613.000 ^a
Los Angeles	3.828.852	4.879.429
Long Beach	4.408.480	4.600.787
Hamburg	3.738.307	4.250.000 ^a
Antwerp	3.614.246	4.100.000 ^a

Fonte: *Containerisation International* (March 2001).

^aValores estimados.

18 A disponibilidade de berços, equipamentos de alta *performance*, tarifas portuárias baixas e proporcionais às facilidades oferecidas, bons acessos marítimo, rodoviário e ferroviário, eficiência e qualidade nas operações, segurança, áreas de pré-estivagem com boa capacidade estática, gerenciamento informatizado e possibilidade de expansão futura da área dos terminais são alguns dos requisitos.

19 Alguns *megacarriers* também operam terminais próprios que funcionam como *hub-ports*, tanto na América Central como na Europa.

20 Santos, o porto com a maior movimentação de contêineres na América do Sul, movimentou 800 mil TEU em 2000.

Ásia, enquanto os portos brasileiros estão vinculados ao tráfego norte-sul, cujos fluxos são sensivelmente inferiores.

De modo a viabilizar o *feeder service* para o exportador na cabotagem, dos portos secundários para o concentrador, os custos adicionais de transporte deverão ser compensados por fretes inferiores no longo curso e baixas tarifas portuárias para a realização dos serviços adicionais de transbordo, além da disponibilização de serviços de navegação mais freqüentes para um grande número de portos no exterior.

Alguns portos brasileiros possuem as características naturais necessárias para se tornarem *hub ports* na costa leste da América do Sul, tais como os de Sepetiba e Suape. Os esforços para viabilizá-los são constantes, mas cada um apresenta seus gargalos. O Tecon Suape tem concentrado seus esforços em prover um pacote de serviços que atraia os armadores a partir da garantia de segurança, qualidade, eficiência e tarifas justas, mas não possui um mercado cativo de grandes volumes. Sepetiba tem condições naturais atraentes e uma grande retroárea disponível, mas por ora ainda está sofrendo a concorrência de portos mais tradicionais e com maior carga cativa, como Santos e Rio de Janeiro, que ainda se encontram com capacidade suficiente para atender aos fluxos atuais. Santos, o candidato natural para se tornar o *hub port* brasileiro, tem restrições físicas associadas a uma profundidade insuficiente e ao assoreamento constante do seu canal de acesso, que atualmente já prejudicam o acesso de embarcações maiores.

Quais serão os portos brasileiros concentradores e secundários ainda é uma incógnita. O resultado final também dependerá da disputa pelas cargas entre os terminais de contêineres, cujas operações foram repassadas à iniciativa privada, e está cada vez mais acirrada, devido ao processo de melhoria contínua que se realiza nos serviços de operação de contêineres nos terminais privados para aumentar os volumes de movimentação.

O funcionamento do *hub port* e dos portos secundários está estreitamente associado às condições de funcionamento atuais da cabotagem. Há informações quanto ao seu intenso crescimento nos portos brasileiros, embora não se disponham de dados estatísticos oficiais. O setor se reorganizou e hoje, três anos depois de retomar suas atividades, concentra-se em três companhias: a Docenave, da Companhia Vale do Rio Doce, a Aliança Navegação, controlada pela grupo alemão Hamburg Süd, e a Mercosul Line,

subsidiária do P&O Nedlloyd, segundo maior transportador de cargas marítimas do mundo. Segundo o Centro Nacional de Navegação Transatlântica (CNNT), entidade que reúne os armadores internacionais, o transporte de cabotagem quase quadruplicou nos últimos três anos, fechando o ano de 2001 com 240 mil contêineres. Se, por um lado, o tempo de viagem desfavorece a cabotagem quando comparada ao setor rodoviário, por outro, a redução do custo em algumas rotas (30% sobre o rodoviário e 15% sobre o ferroviário) a tornam um tipo de transporte viável e seguro. Das três empresas citadas, a Aliança Navegação e a Mercosul Line também atendem aos principais tráfegos entre o Brasil e o resto do mundo, o que indubitavelmente corresponde a um fator impulsionador para a implementação do *feeder service*.

Embora a cabotagem não tenha sido aberta às empresas de navegação estrangeiras, a distinção entre empresa de capital brasileiro e estrangeiro acabou, e assim tornou-se muito mais fácil a uma empresa de navegação estrangeira operar no Brasil.²¹

Outro fator importante nesse cenário é que o serviço de cabotagem, apesar do maior tempo de viagem, que atua como fator inibidor de sua utilização, está ganhando mercado do transporte rodoviário, devido à segurança contra roubos e à entrega com baixo índice de sinistralidade, apesar de o rodoviário operar com fretes extremamente baixos, contendo o crescimento da cabotagem.

As taxas de crescimento na movimentação de cabotagem, embora ainda aplicadas sobre uma base de movimentação muito reduzida, são sem dúvida alentadoras. Para garantir frequência adequada e tornar possível a implementação do *feeder service*, no entanto, é imprescindível que os fluxos cresçam sensivelmente. Ao longo do período 1999/2001 houve um rearranjo quanto às empresas que operam na cabotagem, o que conduziu a uma solidificação do setor.

O desequilíbrio na cabotagem entre os fluxos sul-norte e norte-sul tende a diminuir com a implementação do *feeder service*, mas o tamanho dessa redução ainda depende da movimentação de contêineres vazios que são

²¹ A Mercosul Line, que atualmente opera com embarcações afretadas, cada uma com capacidade para 650 TEU, contratou a construção de duas embarcações em estaleiro brasileiro, cada uma com capacidade para 1.700 TEU.

transferidos num sentido para serem carregados e retornarem cheios no sentido inverso.

Para viabilizar o *feeder service*, intimamente associado à implementação do OTM, o transbordo precisa ganhar economicidade, devendo para isso dispor de tarifas e preços reduzidos para esse tipo de operação, além de incorrer em menores custos associados à mão-de-obra portuária. Só a existência da linha de cabotagem é insuficiente para viabilizar a operação, que requer a emissão do conhecimento de transporte multimodal, a ação conjunta das empresas de navegação, das autoridades portuárias e dos trabalhadores portuários.

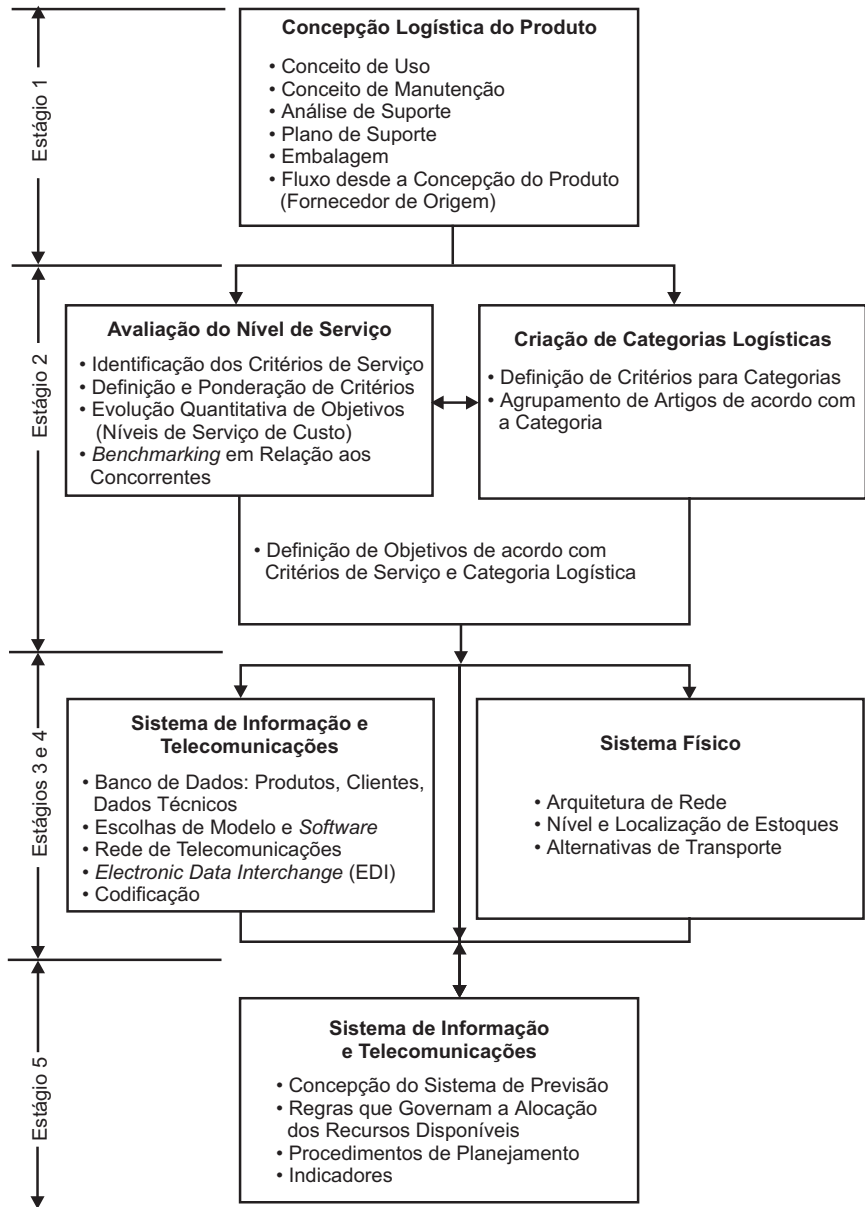
O uso mais intensivo da tecnologia da informação, conforme descrito na próxima seção, será um elemento fundamental para viabilizar o *feeder service* e alavancar todo o processo de comércio exterior.

5. Os Efeitos da Tecnologia da Informação na Documentação e na Cadeia Produtiva

Segundo os conceitos atuais, o planejamento da cadeia logística inclui os cinco estágios do sistema de gestão do fluxo, conforme apresentado na figura a seguir. Os aspectos associados à tecnologia da informação assumem papel preponderante nesse conjunto, e os benefícios incluem: melhor eficiência operacional; maior segurança; redução do congestionamento; maior confiabilidade; e acesso a melhor planejamento da informação.

Para incrementar as exportações brasileiras, esse conjunto de fatores tem um papel vital. A viabilidade de os fornecedores brasileiros se integrarem a redes de fornecedores globais depende, em termos logísticos, tanto do prazo de entrega como da confiabilidade quanto ao mesmo. No Brasil, entretanto, há inúmeras barreiras a um adequado planejamento das atividades industriais e de distribuição física internacional, o que freqüentemente tem obrigado as empresas a operar com estoques de matérias-primas, componentes e produtos finais superiores aos de seus concorrentes internacionais. Isso significa que em termos logísticos as empresas brasileiras estão submetidas a uma estrutura de custos de produção mais onerosa, afetando a sua competitividade, para disputar parcelas crescentes dos mercados formados pelas cadeias mundiais de fornecedores.

Os Cinco Estágios do Sistema de Gestão do Fluxo



Fonte: Dornier et alii (2000).

Algumas empresas brasileiras, tais como a Companhia Vale do Rio de Doce, no entanto, estão avançando para soluções tecnologicamente atualizadas que permitem fazer a integração em nível internacional dos negócios. Desse sistema de comunicação eletrônica, através da Internet, participam todas as empresas de determinado negócio, tais como fornecedores, clientes, agentes marítimos, bancos e seguradoras, que, interligadas à rede, podem acompanhar a troca eletrônica de diversos documentos, como ordens de compra, notas de crédito/débito, faturas, certificados de origem, cartas de crédito e apólices de seguro. Com essa tecnologia, serviços de *courier*, fax e *e-mail* ficam ultrapassados. Com o fluxo de informações mais veloz e eficaz por toda a cadeia de suprimentos, será possível atender melhor às necessidades dos clientes e diminuir custos (inclusive os deles), além de aumentar a capacidade de tomada de decisão e a eficácia das operações. As vantagens associadas ao novo sistema também permitem reduzir substancialmente o prazo necessário para fechar um negócio da forma tradicional de algumas semanas para menos de um dia. Além disso, as discrepâncias e os erros que freqüentemente ocorrem podem ser identificados e corrigidos imediatamente. Um benefício adicional do sistema está na sua capacidade de reduzir o intervalo entre as datas do pedido e do embarque, incrementando a administração dos estoques em relação aos pagamentos, de modo a otimizar o caixa da empresa.

A implementação do sistema informatizado requer que toda a cadeia produtiva, incluindo o porto, a Receita Federal e as Eadi, esteja conectada. Os ganhos porventura obtidos na importação também acabam trazendo ganhos à exportação, ou seja, tendo em vista que as mesmas embarcações trafegam em ambos os sentidos, o incremento de rotatividade dos navios também permite reduzir os fretes na exportação. Além disso, o aumento de produtividade e agilidade nas importações também permitirá importar componentes de produtos a serem exportados, porque os custos logísticos dos componentes importados se tornarão mais baixos e, assim, será possível realizar no Brasil a industrialização ou montagem de alguns itens que seriam executados em outros países.

A intensa aplicação da tecnologia da informação torna-se requisito fundamental para a implementação do multimodalismo e do OTM e proporcionará a revisão dos papéis dos agentes envolvidos na cadeia de transporte de contêineres, incluindo a reconsideração dos procedimentos comerciais, operacionais e regulamentadores da própria burocracia governamental,

que também estão transformando os negócios associados aos portos. O conceito de autoridade portuária como centro de uma rede de operações comerciais baseadas na tecnologia da informação, com segurança nas transações apoiadas por infra-estrutura e corpo técnico de alta qualidade, representa a vantagem competitiva de portos como, por exemplo, o de Hamburgo.

Apesar dessa exigência do mercado internacional, convém observar, no entanto, que 95% da indústria paulista não se utilizam de transações comerciais através da Internet, quer no comércio doméstico ou externo, embora haja um crescente interesse no uso da tecnologia da informação como base estratégica para a competitividade empresarial. De modo a avaliar os principais motivos mencionados pela maioria das empresas para ainda não ter aderido ao comércio eletrônico, em setembro de 2000 a Fiesp realizou ampla pesquisa entre suas associadas. Das 807 empresas que responderam ao questionário, do total de 1.684 pesquisadas, 87% correspondiam a empresas de pequeno e médio portes, enquanto 13% eram de grande porte. Os resultados revelaram que a maioria ainda vê uma série de dificuldades operacionais para adoção dessa nova tecnologia, associadas à adequação dos processos internos para a implantação do comércio eletrônico, o que naturalmente também afeta toda a cadeia produtiva voltada para a exportação.²²

A facilitação do comércio exterior através do sistema de troca eletrônica de informações (EDI) corresponde à transferência eletrônica de documentos comerciais padronizados entre computadores para que a informação seja processada sem a intervenção manual e o documento original possa ser impresso. O sistema tem-se revelado como o meio mais adequado para solucionar e agilizar o tratamento da informação associada ao tráfego de cargas e serviços.

O EDI é uma tecnologia de informação do mundo moderno e globalizado, conseqüência da corrida por eficiência, agilidade, segurança e controle das atividades e operações comerciais, e visa principalmente à redução dos custos finais dos processos de produção ao longo de toda a cadeia produtiva.

²² Embora, em níveis globais, 58% das empresas tenham concordado ser essa a principal barreira a ser vencida, tal avaliação é compartilhada pela maioria, incluindo tanto as de grande porte como as pequenas.

va. Seu uso permite transformar documentos impressos em papel em documentos eletrônicos, que podem ser verificados eletronicamente, possibilitando que as empresas (de navegação, autoridades portuárias, companhias de seguros, bancos etc.) possam trocar informações entre si sobre um assunto específico, com toda a segurança, utilizando formulários apropriados que podem ser facilmente transferidos pela rede de Internet ou Intranet.

Embora o intercâmbio eletrônico de documentos possa se realizar utilizando diversas linguagens, torna-se necessária a definição, no âmbito federal, de regras unificadas para o processo com as normas e a padronização das mensagens. A experiência mundial tem demonstrado que esse é o melhor método e o caminho mais adequado, especialmente para motivar o operador de transporte a investir e modificar sua cultura empresarial, de modo a permitir que sejam produzidos esses novos conceitos e tecnologias de intercâmbio de dados nas suas comunicações e entre os computadores.

Os aspectos adicionais necessários à implantação de um sistema de EDI são a escolha do modelo de gestão a ser implantado e a solução tecnológica a ser adotada. Na maioria dos portos europeus usuários desse sistema, a solução para o modelo de gestão é a criação de uma sociedade integrada por todos os agentes portuários, o que possibilita a implantação de plataformas de comércio, sendo geralmente minoritária a participação da autoridade portuária.

Embora já tenha havido um grande progresso em relação aos prazos associados à cadeia logística e a toda a informatização do processo de comércio exterior, observam-se alguns problemas:

- será preciso verificar todos os fluxos documentais e avaliar onde estão todos os entraves, de modo a evitar a redigitação dos dados;
- o fluxo documental funciona com atraso, pois para a Aduana o processo se inicia apenas quando a carga está em solo brasileiro ou quando o navio está em águas brasileiras, enquanto uma alteração desse procedimento permitiria a sincronização de todas as atividades, reduzindo tempos ociosos, melhorando a utilização de equipamentos e infra-estrutura e reduzindo custos; e
- cada porto está desenvolvendo a sua supervia da informação, sendo necessário desenvolver um sistema em nível global, de modo a integrar os

sistemas de informação em desenvolvimento nos diversos portos brasileiros com o Siscomex e toda a cadeia logística, incluindo as Eadi e os Redex.

A partir de 2000, o governo federal passou a estudar o assunto e está, juntamente com a Secretaria de Transportes Aquaviários do Ministério dos Transportes, iniciando o desenvolvimento de um projeto com o objetivo de elaborar estudos para o uso do EDI nos transportes, a começar pelo desenvolvimento e implantação de plataformas eletrônicas nos portos brasileiros.

No Brasil diversos fatores positivos convergem para o desenvolvimento e a implantação de um projeto dessa natureza em seu sistema portuário. Alguns itens podem ser destacados:

- a subordinação da atividade portuária a uma nova lei;
- a concessão à iniciativa privada da gestão e da operação de instalações e terminais portuários públicos, associada a investimentos maciços em infra-estrutura e superestrutura pela iniciativa privada;
- a necessidade de redução dos custos dos serviços, associada a um aumento dos índices de produtividade das operações e de qualidade dos serviços;
- a necessidade de regulação, controle e fiscalização das atividades portuárias privadas pelo governo; e
- a racionalização e agilização do fluxo documental.

A prática nos diversos países em que o sistema foi implantado, no entanto, tem demonstrado que há muitas barreiras a serem vencidas, dentre as quais convém citar as seguintes:

- a conscientização das autoridades portuárias sobre a importância do projeto para o país;
- a resistência de segmentos da comunidade portuária;
- a necessidade de mudanças e ajustes na legislação;
- a definição da solução e do modelo técnico a ser adotado; e
- a estratégia de implantação e gestão futura do projeto.

A definição clara do objetivo do projeto tem sido considerada a premissa básica para o desenvolvimento e a implantação de um sistema de EDI em um porto ou no sistema portuário do país. Quanto ao aspecto “processos documentais”, a relação entre os integrantes da comunidade portuária e os órgãos do governo permanecem altamente burocratizados e morosos, contribuindo para a manutenção do gargalo administrativo.

Várias melhorias foram implementadas pela Receita Federal que facilitaram os processos de liberação para movimentação de cargas. No entanto, para que essas melhorias resultem em benefícios para toda a comunidade torna-se necessário elevar os processos tecnológicos a um contexto único, integrado e sincronizado, para facilitar processos, evitar redundâncias e erros que reduzam os índices de produtividade e os níveis de satisfação dos clientes.

6. Apresentação dos Resultados da Pesquisa

Apresentam-se a seguir os comentários relativos aos resultados obtidos a partir da aplicação da pesquisa correspondente a uma amostra de 460 empresas exportadoras. Das perguntas constantes do questionário aplicado, foram selecionadas aquelas associadas à logística doméstica. As tabelas correspondentes, com os resultados detalhados, estão no Anexo.

Os resultados apresentados na Tabela A.1 revelam a predominância das empresas com experiência em termos de exportação, ou seja, 83% das empresas pesquisadas exportaram nos últimos cinco anos ou quatro desses últimos cinco anos, embora esse predomínio seja maior no caso das empresas grandes. Esse fato é corroborado pela proporção elevada de empresas permanentes e assíduas entre as exportadoras.

Quando considerada a importância das exportações para as empresas (Tabela A.2), a expressiva maioria (variando entre 83% e 94% das empresas, dependendo do porte) considerou ser esse um aspecto “importante” ou “muito importante” para a tomada das decisões em relação à produção. Considerando a importância das exportações em relação ao investimento, uma parcela um pouco inferior (variando entre 82% e 87% das empresas, dependendo do porte) considerou ser esse um aspecto “importante” ou “muito importante”.

Avaliando o conjunto das respostas apresentadas na Tabela A.2, pode-se afirmar que há uma visão de médio e longo prazos dessas empresas quanto às exportações, embora alguns investimentos pudessem ser direcionados para a logística, tendo em vista não só o fato de ser esse um elemento extra-preço cada vez mais importante para agregar valor às exportações, mas também porque tem-se constituído em instrumento para fidelização dos clientes. Os parágrafos seguintes revelam, no entanto, a importância reduzida conferida à logística pelas empresas e por quê.

As respostas apresentadas quanto aos “problemas em relação a transporte e logística da empresa na exportação”, constantes da Tabela A.3, revelam o elevado número de empresas que não consideram ser essa uma questão de maior importância, exceto quanto ao item “custos portuários”. Essa dedução decorre dos resultados observados com relação aos seguintes aspectos constantes do questionário aplicado:

- falta de navios com a frequência adequada para os destinos desejados;²³
- dificuldade da empresa para organizar o transporte de exportação;
- frete marítimo;
- custo de armazenagem para exportação; e
- frete doméstico.

As respostas “nenhum problema”, “não se aplica” e “não avaliou” aparecem com frequência sensivelmente superior à das demais alternativas (classificadas em ordem de importância como 1º, 2º e 3º lugares) para todos os portes de empresa, exceto as grandes. Tal comportamento indica que os entrevistados consideram os aspectos associados a transporte e logística pouco relevantes, devido ao fato de conhecerem pouco essas atividades, consideradas pelas empresas um elemento de custo, a serem terceirizadas, ao invés de representarem atividades que devem ser gerenciadas porque constituem um fator de vantagem competitiva do exportador. Esses resultados contrastam com as respostas das empresas grandes, cujo número das que afirmaram haver problemas quanto a “falta de navios” e a “frete maríti-

²³ Isso afeta diretamente, entre outros fatores, o prazo de entrega das mercadorias, os estoques, os custos de armazenagem, o prazo para recebimento do valor exportado, as vendas e a imagem do exportador.

mo” foi superior ao daquelas que afirmaram não haver esse tipo de problemas, embora elas geralmente tenham maior poder de barganha para negociar preços em geral e fretes em particular. Esse resultado corrobora a desinformação observada principalmente nas empresas de menor porte, frequentemente mal assessoradas.

Já o item “custos portuários” foi considerado pela maioria das empresas, de todos os portes, como importante. Essa despesa é paga pelas empresas de navegação que transferem uma parcela – a THC, correspondente à despesa de movimentação dos contêineres em terra, nas instalações do porto – para o dono da mercadoria. Essa tarifa, embora declinante ao longo dos anos, tem sido considerada elevada pelos exportadores, especialmente no porto de Santos, principal porto exportador brasileiro.

Apesar da relevância das exportações nas decisões empresariais, a maioria das empresas ainda exporta FOB, independentemente do tamanho e da frequência exportadora, conforme se observa nas Tabelas A.4 e A.5. Essa é a razão por que a maior parcela das empresas confere reduzida importância à logística e não explora os ganhos que podem ser por ela proporcionados, pois vêem as operações apenas até o embarque da carga no navio e segmentadas por etapas, ao invés de visualizarem todo o processo de exportação como um único conjunto, porta-a-porta, do fornecedor até o cliente. As razões apontadas pelos entrevistados para a escolha dessa modalidade de venda constam da Tabela A.6. O principal motivo apresentado pelas empresas corresponde à “opção do cliente” (razão 2).

Nas Tabelas A.7 a A.12 são detalhadas, para cada problema apresentado, as modalidades de venda correspondentes e o número de empresas que utilizam cada uma delas. Os resultados apresentados confirmam que a elevada frequência de respostas “não avaliou”, “nenhum problema” e “não se aplica” está associada à elevada participação das vendas sob a modalidade FOB, que ainda corresponde a uma opção que agrega menores possibilidades de lucro ao exportador. Em função do seu emprego maciço, quando considerado o conjunto das empresas, pode-se afirmar que elas ainda exploram pouco os ganhos que podem ser obtidos com uma logística eficiente. As alternativas mais empregadas recentemente no mercado internacional, ou seja, Entregue, Direitos Pagos (DDP) e Entregue, Direitos Não-Pagos (DDU), permitem maior controle de estoques no mercado consumidor e maior presença do exportador no mercado final. Segundo as respostas dos

questionários, apenas a primeira é utilizada com maior frequência, destacando-se nesse caso as grandes empresas.

Quanto à utilização de instalações alternativas para armazenagem e liberação aduaneira das exportações, em substituição ao porto, considerando as opções Eadi, TRA, entreposto industrial e outro, a distribuição foi a seguinte: dos 460 entrevistados, apenas 75 responderam que utilizam as instalações aduaneiras alternativas ao porto; e a maioria, representada por 385 empresas (84% do total), respondeu não utilizar essa opção para exportação, confirmando que o uso de recintos aduaneiros alternativos ao porto tem-se revelado de maior utilidade na importação quando há maior preocupação com as despesas de armazenagem antes da liberação aduaneira da carga. Entre as opções consideradas, a Eadi tem sido a preferida:

Opção	Denominação	Frequência
1	Eadi	51
2	TRA	15
3	Entrepasto Industrial	8
4	Tanques Alfandegados	1

Fonte: Funcex (2001).

O elevado número de respostas que apresentaram a condição de venda FOB confirma o que se tem afirmado com frequência, ou seja, que as empresas brasileiras não vendem os seus produtos no exterior, mas estes são comprados, revelando antes uma atividade comercial pouco agressiva, pois decorre, na sua maioria, da razão apontada como “por opção do cliente”.

7. Conclusões

É indiscutível que a cadeia logística associada ao comércio exterior teve um acentuado progresso nos últimos anos, principalmente devido à implementação, mesmo que parcial, da Lei 8.630/93 de Modernização dos Portos. As melhorias observadas nos processos operacionais ocorreram, com maior ênfase, a partir dos últimos anos da década passada, devido a investimentos em equipamentos, instalações e processos produtivos realizados pelos novos concessionários. Os avanços em termos de gestão dos portos e de regulação, no entanto, foram bem mais lentos e ainda constituem os principais entraves ao crescimento do comércio exterior.

Quando avaliada toda a cadeia de logística, percebe-se que, em termos domésticos, os principais entraves estão na área portuária e, em menor proporção, na infra-estrutura física. Os portos assumem um papel fundamental na logística doméstica voltada para as exportações, tendo em vista que 95% do volume de carga é exportado por via marítima, e certamente poderão exercer um papel bem maior, comparado com aquele que vêm desenvolvendo tradicionalmente, além de contribuírem para reduzir o *lead time* das exportações. O foco principal da atividade portuária, no entanto, 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. Sob esse ângulo, eles assumem um papel como instrumentos de fomento das exportações, inseridos na política macroeconômica do governo.

As administrações portuárias no Brasil ainda carecem de visão quanto às estratégias e às etapas de evolução dos portos, para torná-los inseridos num conjunto mais abrangente da política de comércio exterior do país. Esse fato torna-se mais grave diante das dificuldades de ordem financeira em que as principais administrações portuárias se encontram nos últimos anos, em parte devido a dívidas existentes antes da privatização, e que mantêm os portos reféns de uma situação passada que impede o seu crescimento apoiado em bases sólidas. Essa carência traduz-se na ausência de coordenação e de uma política pragmática que resulte em integração e sinergia entre os seus principais órgãos, o Conselho de Autoridade Portuária e a Administração do Porto.

O modelo concebido, e apoiado na Lei de Modernização dos Portos, prevê a descentralização da administração dos portos, com o fortalecimento das autoridades portuárias, que passam a ter autonomia gerencial e administrativa e, em contrapartida, devem gerar os recursos necessários para o seu custeio e a manutenção da infra-estrutura não-privatizada. A partir desse modelo, as autoridades portuárias passam a exercer a função reguladora local e de administração do porto.

A maioria das administrações portuárias, porém, tem encontrado dificuldades para implantar o modelo proposto, em função das dificuldades relacionadas a seguir:

- a figura jurídica do arrendamento ainda não está totalmente definida, o que gerou uma série de questionamentos na justiça e vem comprometendo a respectiva receita patrimonial dos portos, cuja receita tarifária também não está sendo suficiente, devido a uma redução acentuada das tarifas portuárias; considerando que há, na maioria dos portos, um passivo de dívidas trabalhistas, previdenciárias e fiscais acumuladas de períodos anteriores, as administrações portuárias sentem-se impedidas de alcançar a autonomia financeira desejada, comprometendo a sua autonomia gerencial;
- o papel de regulador local frente às empresas arrendatárias está prejudicado pelo enfraquecimento da autoridade portuária, principalmente em razão das dificuldades de honrar os compromissos de investimento por ela assumidos nos contratos de arrendamento;
- os quadros de funcionários das administrações portuárias ainda não foram reciclados para as novas funções; e
- os problemas das Administrações do Porto Organizado com os Ogmo e a mão-de-obra excedente dos trabalhadores portuários avulsos permanecem, e a segmentação nas operações de carga e descarga continua existindo, com perda de produtividade.²⁴ A quantidade de regulamentos a serem cumpridos não diz respeito apenas ao número de trabalhadores nas equipes de trabalho, mas também ao extenso conjunto de funções obrigatórias ainda existentes, tais como conferentes, fiéis de armazéns, consertadores, guarda portuária e estivadores, contrário ao espírito da Lei de Modernização dos Portos, que previa a introdução da multifuncionalidade da mão-de-obra.²⁵ Além disso, algumas dessas funções tornaram-se completamente dispensáveis na atualidade, quando as cargas são, na sua maioria, containerizadas, embora fossem necessárias quando eram acondicionadas como carga geral, ou seja, em sacos, barris, caixas, engradados etc.

24 O excesso de trabalhadores impede a composição de equipes adequadas, multifuncionais e com comando único.

25 A própria multifuncionalidade dos trabalhadores portuários não é vista com bons olhos pelos sindicatos portuários, divididos segundo a especialidade de cada trabalhador. Da forma como está segmentado o trabalho hoje, a multifuncionalidade, se aplicada, geraria conflitos de difícil solução.

Em termos de gestão, observa-se nos portos brasileiros também uma carência associada à falta de um sistema de apropriação de custos segundo as técnicas atuais, que permita à direção identificar onde estão os maiores ganhos e as perdas, de modo a redirecionar as atividades e alterar processos. Um entrave adicional diz respeito a um sem-número de interfaces governamentais no porto, em função da quantidade de órgãos governamentais, e que acabam criando um verdadeiro cipoal de relações, fiscalizações e documentações, além de custos adicionais.

Considerando os aspectos relativos à solução dos problemas atuais vinculados aos portos, propõe-se o seguinte::

- a reestruturação, o saneamento financeiro e a alienação de ativos não-operacionais, assim como a transferência de atividades estranhas ao objetivo da Administração Portuária, de modo a torná-la auto-suficiente;
- a contratação de profissionais com mentalidade voltada para negócios e visão estratégica, com foco no cliente do porto, e que apliquem princípios de análise econômico-financeira nos projetos de desenvolvimento dos portos, considerando-os como empresa, devendo também centrar os seus esforços na redução dos custos e na elevação da produtividade e da eficiência;
- a Administração do Porto Organizado deve assegurar os meios de competição na administração do porto, concedendo aos operadores e titulares de terminais um tratamento isonômico, dentro ou fora da área portuária, bem como fazer o seu *marketing* para ampliar a área de influência do porto; e
- a Administração do Porto Organizado, como órgão que atende a toda a comunidade portuária, deve coordenar todas as atividades dos órgãos públicos e demais entidades que operem no porto, de modo a integrar as atividades, dar velocidade às operações e minimizar a estadia dos navios.

A modernização dos processos administrativos que dão suporte às operações portuárias, tais como programações de cargas, navios, serviços, desembarços aduaneiros, autorizações, liberações, averbações etc., está se realizando, embora a uma velocidade ainda inferior à necessária. As iniciativas como a Supervia da Informação do Porto de Santos, que já se encontra em operação, e do Porto do Rio de Janeiro, que está sendo implementada, estão contribuindo para solucionar essa questão.

Várias melhorias implementadas pela Receita Federal vieram facilitar os processos de liberação para movimentação de cargas. Para que beneficiem a comunidade como um todo, no entanto, é necessário elevar os processos tecnológicos a um contexto único, integrado e, principalmente, sincronizado, de forma a facilitar processos, evitar redundâncias e erros que reduzam os índices de produtividade e os níveis de satisfação dos clientes. A modernização tecnológica das rotinas administrativas tem efeito direto na qualidade dos serviços portuários, bem como na satisfação do cliente. Por essa razão, o governo federal, o Ministério dos Transportes e o subsetor portuário deverão buscar soluções urgentes e eficazes para uma integração racional, padronizada e automatizada das rotinas administrativas, de forma conjugada com os processos operacionais portuários, através do desenvolvimento de sistemas telemáticos e de troca eletrônica de dados (EDI), que permitam a substituição da informação em forma de papel pela informação eletrônica.

Com a viabilização desse projeto, pretende-se implantar um modelo de gestão em que a premissa básica é a substituição total (porém de forma gradual) dos processos e fluxos documentais por transações e transferência eletrônica de dados, sistema utilizado por praticamente todos os portos do mundo e todas as empresas de navegação, que permite a transmissão dos dados referentes a todas as informações, quer operacionais ou administrativas, automaticamente, e em tempo real, de forma padronizada, em uma sintaxe reconhecida internacionalmente. Para que isso se torne realidade também no Brasil, é condição essencial que o processo seja conduzido pelo órgão máximo da área de transportes (o Ministério dos Transportes) e pelas Autoridades Portuárias, de comum acordo e em estreita colaboração com as Autoridades Aduaneiras.

Os itens descritos a seguir propõem que as funções a serem exercidas pelos portos atendam tanto aos objetivos macroeconômicos como microeconômicos, sem gerar conflitos ou tornar necessária a transferência de recursos financeiros da sociedade para as Administrações Portuárias.

Além das atividades tradicionais, o porto poderia ser um prestador de serviços de informação, cobrindo esse espaço para as empresas exportadoras, tendo em vista que notadamente as pequenas e médias empresas brasileiras compartilham os mesmos problemas que se apresentam para as suas congêneres em todo o mundo. Considerando que o custo para levanta-

mento das informações sobre o mercado externo é dispendioso e requer conhecimentos técnicos para interpretação e realização de estudos específicos, o que geralmente excede a capacidade financeira dessas empresas, elas tendem a subexportar e a não avaliar o comportamento do mercado adequadamente.

A disponibilidade que o porto tem para a obtenção de informações a um custo inferior àquele de empresas privadas e a própria utilidade dessas informações para a estratégia das administrações portuárias justificam a prestação desse tipo de serviço. Ademais, a implantação de um sistema de coleta permanente de dados, que permita sua transmissão por via eletrônica, resultará em maior participação dos provedores dos serviços no processo, mais qualidade na informação prestada e maior rapidez na atualização dos dados.

Logística num mercado globalizado requer a transferência de mercadorias, além de informações entre os participantes da cadeia, as quais, de preferência, deverão estar disponíveis no próximo ponto de interface entre os modos de transporte, antes da chegada da carga, de modo a permitir a otimização quanto à utilização dos fatores de produção.

O governo brasileiro tem assumido algumas ações no sentido de reduzir os tempos de deslocamento, os custos de transporte doméstico e o movimento de comércio, particularmente com a edição da Instrução Normativa 79, que incentiva a industrialização e pequenas transformações em áreas próximas aos portos. Seguindo a mesma orientação, sugerem-se políticas que contribuam ainda mais para incentivar a transformação industrial no Brasil, quer como etapa intermediária ou final da cadeia de produção. Independentemente do fato de essas atividades serem geradoras de emprego, resultarem em transferência de tecnologia ou em qualquer outro benefício para o país, elas certamente contribuirão para incrementar o movimento de comércio, fator preponderante para aumento de escala e, conseqüentemente, redução dos custos portuários e fretes marítimos.²⁶

26 Tendo em vista que os fluxos preponderantes do Brasil com o exterior são no sentido norte-sul e os fluxos preponderantes de comércio exterior em termos mundiais são no sentido leste-oeste, o próprio tamanho do mercado tende a impor aos exportadores brasileiros custos portuários e fretes marítimos mais elevados, devido ao movimento de comércio menor.

De modo a dispor de um *feeder service* eficiente, incorporando o Nordeste às exportações brasileiras do Centro-Sul, propõe-se a integração do sistema de transmissão de informações entre os portos, incluindo: a navegação de longo curso e a de cabotagem, a Receita Federal, os demais órgãos governamentais responsáveis pela liberação aduaneira, os transportadores terrestres e os recintos alfandegados porventura utilizados no percurso. O funcionamento eficiente do *feeder service* e o incremento das exportações supõem a redução da documentação e do número de controles para exportação, o que poderá resultar em aumento da propensão para exportar dos empresários. Nesse contexto, a implementação da figura OTM é pré-requisito para tornar a logística de comércio exterior mais eficiente.

Quanto ao setor privado, percebe-se que ainda há desinformação quanto à utilização dos instrumentos da tecnologia da informação e falta de estrutura quanto à utilização do EDI para a integração entre os serviços portuários e o comércio exterior, particularmente quando consideradas as pequenas e médias empresas. Pesquisa realizada pela Fiesp/Ciesp em parceria com a Fipe/USP e o CNPq, para desenvolver indicadores que possam medir o impacto da tecnologia da informação nos negócios das empresas, constatou que 95% da indústria paulista não fazem transações comerciais pela Internet, quer em termos domésticos ou internacionais, apesar do crescente interesse no uso da tecnologia da informação como base estratégica para competitividade empresarial. Esse, certamente, é um elemento inibidor do avanço das pequenas e médias empresas nas exportações, tendo em vista o papel decisivo da tecnologia da informação nos negócios da atualidade. Corroborando esse fato, a pesquisa realizada por Arbache e Negri (2001) conclui que a gestão estratégica e o fator tecnológico, especificamente quando considerado o fornecimento de informações em tempo real ao longo de toda a cadeia, são elementos fundamentais para tornar as empresas competitivas em termos internacionais.

O que se observa no setor privado, em realidade, está associado a dois fatores de natureza diversa que se combinam e conduzem à baixa utilização da tecnologia da informação na cadeia de exportação: por um lado, a desinformação observada na área empresarial acaba por não exigir das autoridades portuárias e aduaneiras a aceleração da racionalização e informatização dos processos; e, por outro, a informatização de todo o processo ao longo da cadeia logística de exportação é um processo capital-intensivo e concentrador de empresas, não interessando, portanto, a sua implementa-

ção para um grande número de empresas pequenas, tais como as de prestação de serviços aduaneiros.

Avaliando o conjunto dos agentes econômicos que participam das exportações, pode-se afirmar que a infra-estrutura física ainda corresponde ao menor obstáculo para o seu incremento. Assim, mudanças na regulação e nos processos poderão contribuir sensivelmente para incrementá-las.

Anexo. Resultados da Pesquisa de Campo

Tabela A.1
Frequência de Exportações, nos Últimos Cinco Anos, segundo o Porte das Empresas

Porte da Empresa	Empresa Exportou	Frequência	%
Micro	Todos os Cinco Anos	45	52,3
	Quatro desses Cinco Anos	9	10,5
	Dois ou Três desses Cinco Anos	26	30,2
	Apenas Um ou Nenhum Ano	6	7,0
	Total	86	100,0
Pequena	Todos os Cinco Anos	97	77,0
	Quatro desses Cinco Anos	9	7,1
	Dois ou Três desses Cinco Anos	18	14,3
	Apenas Um ou Nenhum Ano	2	1,6
	Total	126	100,0
Média	Todos os Cinco Anos	119	78,8
	Quatro desses Cinco Anos	11	7,3
	Dois ou Três desses Cinco Anos	17	11,3
	Apenas Um ou Nenhum Ano	4	2,6
	Total	151	100,0
Grande	Todos os Cinco Anos	89	91,8
	Quatro desses Cinco Anos	3	3,1
	Dois ou Três desses Cinco Anos	5	5,2
	Total	97	100,0
	Por Grupo		Total por Grupo
Todos os Cinco Anos		350	76,1
Quatro desses Cinco Anos		32	7,0
Dois ou Três desses Cinco Anos		66	14,3
Apenas Um ou Nenhum Ano		12	2,6
Total		460	100,0

Fonte: Funcex (2001).

Tabela A.2
**Importância das Exportações nas Decisões Empresariais quanto à
 Produção e ao Investimento**

Porte da Empresa	Grau de Importância	Número de Empresas		% de (1) em Relação ao Porte	Total de (1): Importante + Muito Importante	% de (2) em Relação ao Porte	Total de (2): Importante + Muito Importante
		Produção ^a (1)	Investimento ^b (2)				
Micro	Nada Importante	1	0	1,2		0,0	
	Pouco Importante	2	4	2,3		4,7	
	Indiferente	3	7	3,5		8,1	
	Importante	20	20	23,3	} 93,1	23,3	} 87,3
	Muito Importante	60	55	69,8		64,0	
	Total		86	86	100,0		100,0
Média	Pouco Importante	6	7	4,0		4,6	
	Indiferente	10	20	6,6		13,2	
	Importante	46	54	30,5	} 89,4	35,8	} 82,2
	Muito Importante	89	70	58,9		46,4	
	Total		151	151	100,0		100,0
Grande	Pouco Importante	4	10	4,1		10,3	
	Indiferente	2	6	2,1		6,2	
	Importante	34	28	35,1	} 93,9	28,9	} 83,5
	Muito Importante	57	53	58,8		54,6	
	Total		97	97	100,0		100,0
Pequena	Nada Importante	1	1	0,8		0,8	
	Pouco Importante	2	5	1,6		4,0	
	Indiferente	10	14	7,9		11,1	
	Importante	36	50	28,6	} 88,9	39,7	} 84,1
	Muito Importante	76	56	60,3		44,4	
	Recusa	1	0	0,8		0,0	
	Total		126	126	100,0		100,0

Fonte: Funcex (2001).

^aImportância das exportações nas decisões empresariais quanto à produção.

^bImportância das exportações nas decisões empresariais quanto ao investimento.

Tabela A.3
Importância Apresentada pelas Empresas Exportadoras quanto aos Problemas Associados ao Transporte e à Logística na Exportação

Porte da Empresa	Importância	Falta de Navios com a Frequência Adequada para os Destinos Desejados	Dificuldade para Organizar o Transporte de Exportação	Frete Marítimo	Custos Portuários	Custo de Armazenagem para Exportação	Frete Doméstico
Micro	1º Lugar	20	4	9	25	5	6
	2º Lugar	2	6	13	15	15	8
	3º Lugar	5	8	3	7	19	13
	Não Avaliou	43	52	45	23	31	43
	Nenhum	13	13	13	13	13	13
	Não se Aplica	3	3	3	3	3	3
Pequena	1º Lugar	28	6	15	43	12	8
	2º Lugar	7	5	19	31	28	16
	3º Lugar	16	9	16	13	20	28
	Não Avaliou	61	92	62	25	52	60
	Nenhum	10	10	10	10	10	10
	Não se Aplica	4	4	4	4	4	4
Média	1º Lugar	39	10	23	49	6	13
	2º Lugar	10	4	30	46	26	18
	3º Lugar	21	11	19	29	23	25
	Não Avaliou	72	117	70	18	87	86
	Nenhum	8	8	8	8	8	8
	Não se Aplica	1	1	1	1	1	1
Grande	1º Lugar	23		25	34	3	7
	2º Lugar	19	1	20	31	10	10
	3º Lugar	16	3	17	17	18	17
	Não Avaliou	35	89	31	11	62	59
	Nenhum	4	4	4	4	4	4

Fonte: Funcex (2001).

Tabela A.4
Modalidade de Venda das Empresas Exportadoras, segundo o Mercado de Destino e o Porte das Empresas

Mercado	Porte da Empresa	Número de Empresas	Modalidade de Venda	% de Empresas que Vendem FOB por Mercado	
Mercosul	Micro	50	FOB	86,0	
		5	CIF		
		2	Ex Works		
		1	FCA		
	Total	58			
	Pequena	89	FOB	94,0	
		4	CIF		
		1	CF		
		1	FCA		
	Total	95			
	Média	104	9	FOB	85,0
			3	CIF	
			3	CFR	
			3	Ex Works	
			1	FCA	
1			DDU		
1			Carta de Crédito		
Total			122		
Grande	79	FOB	94,0		
	3	CIF			
	1	FCA			
	1	Ex Factory			
Total	84				
União Européia	Micro	12	FOB	80,0	
		1	CIF		
		1	CFR		
		1	CPT		
	Total	15			
	Pequena	15	FOB	83,0	
		4	CIF		
4		CFR			
Total	18				

(continua)

Mercado	Porte da Empresa	Número de Empresas	Modalidade de Venda	% de Empresas que Vendem FOB por Mercado
	Média	14	FOB	88,0
		1	CIF	
		1	DDP	
	Total	16		
	Grande	6	FOB	75,0
		1	CIF	
		1	CFR	
	Total	8		
Estados Unidos	Micro	7	FOB	88,0
		1	CIF	
	Total	8		
	Pequena	5	FOB	100,0
	Média	6	FOB	86,0
		1	CIF	
	Total	7		
	Grande	2	FOB	67,0
		1	DDU	
	Total	3		
Aladi	Micro	2	FOB	100,0
	Pequena	1	FOB	100,0
		3	CIF	
	Total	4		
	Média	2	CIF	100,0
	Grande	1	CFR	100,0
Japão	Pequena	1	FOB	100,0
Coréia do Sul/Taiwan/Cingapura/Hong Kong	Média	1	FOB	100,0
		2	CIF	100,0
	Total	3		
África	Pequena	1	FOB	100,0
	Média	1	CTF	100,0
Índia/Paquistão	Micro	1	FOB	100,0
Canadá	Micro	1	FOB	100,0
	Média	1	FOB	100,0
Irã	Pequena	1	FOB	100,0
Recusa	Grande	1	FOB	100,0

Fonte: Funcex (2001).

Tabela A.5
Modalidade de Venda das Empresas Exportadoras, segundo o Mercado de Destino e a Frequência de Exportação das Empresas

Mercado	Frequência Exportadora	Número de Empresas	Modalidade de Venda	% de Empresas que Vendem FOB por Mercado
Mercosul	Assídua	60	FOB	86,0
	Assídua	6	CIF	
	Assídua	1	CF	
	Assídua	1	CFR	
	Assídua	1	FCA	
	Assídua	1	Carta de Crédito	
	Total	70		
	Esporádica	14	FOB	78,0
	Esporádica	4	CIF	
	Total	18		
	Iniciante	65	FOB	88,0
	Iniciante	5	CIF	
	Iniciante	1	CFR	
	Iniciante	2	Ex Works	
	Iniciante	1	FCA	
	Total	74		
	Permanente	183	FOB	93,0
	Permanente	6	CIF	
	Permanente	1	CFR	
	Permanente	3	Ex Works	
Permanente	2	FCA		
Permanente	1	DDU		
Permanente	1	Ex Factory		
Total	197			
União Européia	Assídua	9	FOB	75,0
	Assídua	2	CIF	
	Assídua	1	CFR	
	Total	12		
	Esporádica	1	FOB	100,0
	Iniciante	10	FOB	76,9
	Iniciante	1	CIF	
	Iniciante	1	DDP	

(continua)

Mercado	Freqüência Exportadora	Número de Empresas	Modalidade de Venda	% de Empresas que Vendem FOB por Mercado
	Iniciante	1	CPT	
	Total	13		
	Permanente	27	FOB	87,1
	Permanente	2	CIF	
	Permanente	2	CFR	
	Total	31		
Estados Unidos	Assídua	5	FOB	83,3
	Assídua	1	DDU	
	Total	6		
	Esporádica	3	FOB	100,0
	Iniciante	3	FOB	100,0
	Permanente	9	FOB	81,8
	Permanente	2	CIF	
	Total	11		
Aladi	Assídua	1	FOB	50,0
	Assídua	1	CIF	
	Total	2		
	Esporádica	1	FOB	50,0
	Esporádica	1	CFR	
	Total	2		
	Iniciante	1	FOB	33,0
	Iniciante	2	CIF	
	Total	3		
	Permanente	2	FOB	100,0
Japão	Iniciante	1	FOB	50,0
Coréia do Sul/Taiwan/Cingapura/Hong Kong	Iniciante	1	FOB	50,0
	Permanente	1	CIF	100,0
África	Iniciante	1	FOB	100,0
	Iniciante	1	CTF	100,0
	Total	2		
Índia/Paquistão	Iniciante	1	FOB	15,0
Canadá	Iniciante	2	FOB	100,0
	Esporádica	1	FOB	100,0
Irã	Iniciante	1	FOB	100,0
Recusa	Permanente	1	FOB	100,0

Fonte: Funcex (2001).

Tabela A.6
Razões Declaradas pelas Empresas para Escolha da Modalidade de Venda FOB

Porte da Empresa	Número de Empresas	Razões para Escolha da Modalidade de Venda FOB
Micro	24	2
	3	19
	6	2 16
	7	16
	4	18 2
	4	16 11
	1	11 19
	2	11 2
	2	7
	2	7 2
	1	7 11 2
	1	16 36 11 5
	1	18 9 11
	1	19 18
	2	2 11
	3	2 5
	1	2 7 19
	2	5
	1	5 16
	1	30 11
1	5 11 18	
1	7 11 16	
1	16 19	
Total	72	
Pequena	6	2
	4	5
	3	11
	3	16
	2	2 5
	2	1
	2	11 2
	2	2 19
	3	2 11
	1	16
	1	11 16
	1	11 18 2
	1	11 2
	2	7
	1	7 2
	1	7 2 16 5
	1	7 16
	8	16 18
	2	16 2
	1	16
1	18 16	
1	18 30	

(continua)

Porte da Empresa	Número de Empresas	Razões para Escolha da Modalidade de Venda FOB
	1	18 2
	1	18 9
	1	19
	1	2 5
	1	2 11
	1	2 22
	1	2 11
	1	21 11
	1	21 2
	1	11 16 2
	1	11 2 7 16
	1	11 16
	1	5 2
	1	5 11 16
	1	5 16
	1	27
	1	30 2
	1	2 18 11
	1	5 22 2
	1	7
	Total	69
Média	4	16
	4	5
	10	16 2
	3	2 19
	3	9
	2	19
	2	2 7
	4	22 2
	1	1
	1	11 2
	1	11 5 16
	2	7 2
	6	16 11
	2	16 2 18
	1	16 2 22
	1	16 5
	1	18 11
	1	19 2
	1	19 11
	2	19 5
	1	2 7
	1	2 18 22
	1	2 16 11
	1	2 11 16
	3	2 5
	1	21
	1	21 2
	1	21 11
	1	21 16
	1	21 16 2

(continua)

Porte da Empresa	Número de Empresas	Razões para Escolha da Modalidade de Venda FOB
	1	22 11
	1	11
	1	11 19 2
	1	5
	1	2 36 37
	1	2 14
	1	5 16
	1	5 16 2
	1	7
	1	7 5
Total	124	
Grande	44	2
	6	2 7
	9	2 16
	2	7
	5	16
	1	1
	1	1 2
	2	11 16
	2	7 16
	1	7 2 18
	1	7 2 21
	1	16 18
	1	18
	1	2 11
	1	2 21
	3	2 22
	1	2 22 30
	1	2 22 5
	1	2 19 30
	1	21
	1	11 19
	1	11 5
	1	5
	1	16 11 2
Total	89	

Legenda:

- | | |
|--|--|
| 1 = decisão da matriz; | 19 = existência de contrato de transporte a preços adequados/possibilidade de redução; |
| 2 = opção do cliente; | 21 = operações <i>inter company</i> ; |
| 5 = é norma da empresa; | 22 = depende do grau de risco que o mercado oferece; |
| 7 = conveniência do exportador e do importador; | 27 = desconhece os outros tipos; |
| 11 = facilita/permite redução/negociação do preço; | 30 = pode negociar melhor o preço do produto; |
| 14 = é transporte rodoviário; | 36 = alavancar o volume de dólares na empresa; |
| 16 = o exportador evita riscos/custo de transporte; | 37 = ter maior controle no carregamento/transporte; e |
| 18 = maior rapidez para despachar os produtos/menos burocrático; | 97 = não sabe. |

Tabela A.7
Importância do Item “Falta de Navios com a Frequência Adequada para os Destinos Desejados”, segundo a Modalidade de Venda

Falta de Navios com a Frequência Adequada para os Destinos Desejados	Modalidade de Venda	Número de Empresas
1º Lugar	FOB	98
1º Lugar	CIF	2
1º Lugar	CFR	4
1º Lugar	Ex Works	3
1º Lugar	FCA	1
1º Lugar	DDU	1
1º Lugar	Ex Factory	1
2º Lugar	FOB	34
2º Lugar	CIF	3
2º Lugar	CTF	1
3º Lugar	FOB	53
3º Lugar	CIF	4
3º Lugar	CFR	1
Não Avaliou	FOB	183
Não Avaliou	CIF	20
Não Avaliou	DDP	1
Não Avaliou	CFR	2
Não Avaliou	Ex Works	1
Não Avaliou	FCA	1
Não Avaliou	DDU	1
Não Avaliou	CPT	1
Não Avaliou	Carta de Crédito	1
Nenhum	FOB	28
Nenhum	CIF	2
Nenhum	CF	1
Nenhum	Ex Works	1
Nenhum	FCA	2
Nenhum	Não Sabe	1
Não se Aplica	FOB	7
Não se Aplica	CIF	1

Fonte: Funcex (2001).

Tabela A.8
Importância do Item “Dificuldade para Organizar o Transporte de Exportação”, segundo a Modalidade de Venda

Dificuldade para Organizar o Transporte de Exportação	Modalidade de Venda	Número de Empresas
1º Lugar	FOB	19
1º Lugar	CIF	1
2º Lugar	FOB	15
2º Lugar	CFR	1
3º Lugar	FOB	25
3º Lugar	CIF	4
3º Lugar	CFR	1
3º Lugar	CTF	1
Não Avaliou	FOB	309
Não Avaliou	CIF	24
Não Avaliou	DDP	1
Não Avaliou	CFR	5
Não Avaliou	Ex Works	4
Não Avaliou	FCA	2
Não Avaliou	DDU	2
Não Avaliou	CPT	1
Não Avaliou	Carta de Crédito	1
Não Avaliou	Ex Factory	1
Nenhum	FOB	28
Nenhum	CIF	2
Nenhum	CF	1
Nenhum	Ex Works	1
Nenhum	FCA	2
Nenhum	Não Sabe	1
Não se Aplica	FOB	7
Não se Aplica	CIF	0
Total		460

Fonte: Funcex (2001).

Tabela A.9
Importância do Item “Frete Marítimo”, segundo a Modalidade de Venda

Frete Marítimo	Modalidade de Venda	Número de Empresas
1º Lugar	FOB	65
1º Lugar	CIF	6
1º Lugar	CTF	1
2º Lugar	FOB	69
2º Lugar	CFR	3
2º Lugar	CIF	5
2º Lugar	DDU	1
2º Lugar	Ex Factory	1
2º Lugar	Ex Works	2
2º Lugar	FCA	1
3º Lugar	FOB	51
3º Lugar	CIF	4
Não Avaliou	FOB	183
Não Avaliou	CIF	14
Não Avaliou	Carta de Crédito	1
Não Avaliou	CFR	4
Não Avaliou	CPT	1
Não Avaliou	DDP	1
Não Avaliou	DDU	1
Não Avaliou	Ex Works	2
Não Avaliou	FCA	1
Nenhum	CF	1
Nenhum	CIF	2
Nenhum	Ex Works	1
Nenhum	FCA	2
Nenhum	FOB	28
Nenhum	Não Sabe	1
Não se Aplica	CIF	1
Não se Aplica	FOB	7
Total		460

Fonte: Funcex (2001).

Tabela A.10
Importância do Item “Custos Portuários”, segundo a Modalidade de Venda

Custos Portuários	Modalidade de Venda	Número de Empresas
1º Lugar	FOB	132
1º Lugar	Carta de Crédito	1
1º Lugar	CFR	1
1º Lugar	CIF	16
1º Lugar	Ex Works	1
2º Lugar	CFR	1
2º Lugar	CIF	4
2º Lugar	Ex Works	1
2º Lugar	FOB	117
3º Lugar	FOB	55
3º Lugar	CFR	3
3º Lugar	CIF	4
3º Lugar	DDU	2
3º Lugar	Ex Works	1
3º Lugar	FCA	1
Não Avaliou	CIF	6
Não Avaliou	FOB	64
Não Avaliou	CFR	1
Não Avaliou	CFR	1
Não Avaliou	CPT	1
Não Avaliou	DDP	1
Não Avaliou	Ex Factory	1
Não Avaliou	Ex Works	1
Não Avaliou	FCA	1
Nenhum	CF	1
Nenhum	CIF	2
Nenhum	Ex Works	1
Nenhum	FCA	2
Nenhum	FOB	28
Nenhum	Não Sabe	1
Não se Aplica	CIF	1
Não se Aplica	FOB	7
Total		460

Fonte: Funcex (2001).

Tabela A.11

Importância do Item “Custo de Armazenagem para Exportação”, segundo a Modalidade de Venda

Custo de Armazenagem para Exportação	Modalidade de Venda	Número de Empresas
1º Lugar	FOB	25
1º Lugar	DDU	1
2º Lugar	CFR	1
2º Lugar	CIF	2
2º Lugar	FOB	76
3º Lugar	Carta de Crédito	1
3º Lugar	CFR	1
3º Lugar	CIF	3
3º Lugar	FOB	75
Não Avaliou	CTF	1
Não Avaliou	FOB	210
Não Avaliou	CFR	1
Não Avaliou	CFR	4
Não Avaliou	CIF	16
Não Avaliou	CPT	1
Não Avaliou	DDP	1
Não Avaliou	DDU	1
Não Avaliou	Ex Factory	1
Não Avaliou	Ex Works	4
Não Avaliou	FCA	2
Nenhum	CF	1
Nenhum	CIF	2
Nenhum	Ex Works	1
Nenhum	FCA	2
Nenhum	FOB	28
Nenhum	Não Sabe	1
Não Se Aplica	CIF	1
Não Se Aplica	FOB	7
Total		460

Fonte: Funcex (2001).

Tabela A.12
Importância do Item “Frete Doméstico”, segundo a Modalidade de Venda

Frete Doméstico	Modalidade de Venda	Número de Empresas
1º Lugar	FOB	28
1º Lugar	CFR	2
1º Lugar	CIF	3
1º Lugar	CPT	1
2º Lugar	FOB	1
2º Lugar	CIF	1
2º Lugar	Carta de Crédito	1
2º Lugar	CFR	1
2º Lugar	CIF	3
2º Lugar	DDU	1
2º Lugar	FOB	44
3º Lugar	FOB	4
3º Lugar	CIF	5
3º Lugar	Ex Works	2
3º Lugar	FOB	72
Não Avaliou	CIF	1
Não Avaliou	FOB	205
Não Avaliou	CFR	4
Não Avaliou	CIF	16
Não Avaliou	DDP	1
Não Avaliou	DDU	1
Não Avaliou	Ex Factory	1
Não Avaliou	Ex Works	2
Não Avaliou	FCA	2
Não Avaliou	CTF	1
Não Avaliou	FOB	14
Nenhum	CF	1
Nenhum	CIF	2
Nenhum	Ex Works	1
Nenhum	FCA	2
Nenhum	FOB	28
Nenhum	Não Sabe	1
Não se Aplica	CIF	1
Não se Aplica	FOB	7
Total		460

Fonte: Funcex (2001).

Referências Bibliográficas

ARBACHE, Jorge Saba, NEGRI, João Alberto de. *Determinantes das exportações brasileiras: novas evidências*. Ipea, nov. 2001.

CNT (Confederação Nacional do Transporte). *Pesquisa rodoviária*. 2002a.

_____. *Pesquisa CNT/Coppead – cargas*. 2002b.

Containerisation International, vários números.

DORNIER, Philippe-Pierre, et alii. *Logística e operações globais: texto e casos*. São Paulo: Atlas, 2000.

FIESP/CIESP. *Pesquisa integração do comércio eletrônico nos negócios da empresa*. 2000 (disponível na Internet).

FUNCEX. *Pesquisa quantitativa*. Trabalho elaborado por Enfoque Pesquisa de Marketing, nov. 2001.

GEIPOT. *Acompanhamento dos preços e desempenho operacional dos serviços portuários*. Dez. 2000.

_____. *Acompanhamento dos preços e desempenho operacional dos serviços portuários – atualização dos preços e desenvolvimento do sistema para acompanhamento permanente*. Nov. 2001.

_____. *Anuário estatístico dos transportes*. 2000 e 2001.

LIMA, Eriksom Teixeira, CARVALHO JR., Mário Cordeiro de, VELASCO, Luciano Otávio Marques de. Removendo obstáculos às exportações brasileiras. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 77-104, jun. 1998.

LIMA, Eriksom Teixeira, CARVALHO JR., Mário Cordeiro de. Ações para acelerar a expansão das exportações. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 253-272, dez. 2000.

OEA (Organização dos Estados Americanos/Inter-American Council for Integral Development). *1st meeting of the Inter-American Committee on Ports*. Oct. 12, 1999.

Revista Global, vários números.

SEPÚLVEDA, Diego. *Competitividad, eficiencia y productividad portuária*. OEA (Organização dos Estados Americanos), mimeo (disponível na Internet).

UNCTAD. *A comercialização portuária – as perspectivas dos portos de terceira geração*. 1994.

9

Promoção de Exportações via Internacionalização das Firms de Capital Brasileiro

*Roberto Magno Iglesias**

*Pedro da Motta Veiga***

* Secretário-adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

** Sócio-diretor da EcoStrat Consultores e consultor da Funcex e da CNI.

1. Introdução

Existe um alto grau de insatisfação com o nível de internacionalização das firmas brasileiras, que vai desde a magnitude e a diversificação das operações de exportação até o montante do investimento direto no exterior. É reconhecido que a economia brasileira tem uma baixa relação exportações/PIB, um baixo coeficiente médio de exportação na indústria e uma alta concentração das exportações em um número pequeno de firmas e de produtos. Os investimentos no exterior das empresas brasileiras são relativamente baixos, especialmente quando comparados com empresas coreanas ou de outros países do Sudeste asiático ou com alguns países latino-americanos.

A análise da experiência exportadora brasileira indica que a conquista e a manutenção de certos mercados externos podem requerer das firmas exportadoras a realização de investimentos nesses mercados, o que tem sido apontado recentemente como um importante fator potencial para alavancar as exportações. Esses investimentos estão relacionados às estratégias das firmas para superarem diversos obstáculos resultantes das características do mercado – barreiras não-tarifárias, institucionais ou culturais – ou do produto exportado.¹ Normalmente, além dos gastos para a prospecção do mercado, as despesas consistem em: a) rede de distribuição; b) armazenamento do produto e logística de transporte; e c) cumprimento de requisitos técnicos ou de demandas específicas do mercado. Também no caso de outros países, a experiência de internacionalização das firmas indica que o investimento para conquistar novos mercados (*market seeking*) parece ser importante, havendo consenso em que a decisão de investir depende do tipo de produto e das características do mercado.

Normalmente, o investimento no exterior para apoiar as exportações é realizado com fundos próprios ou com financiamento externo (via empréstimos ou colocação de títulos). Mas é muito provável que o *funding* desse tipo de estratégia seja uma restrição relevante para muitas firmas exporta-

¹ Apesar de não se dispor de dados quantitativos que permitam avaliar a importância desse tipo de investimentos e o seu impacto sobre o valor exportado, estudos de casos de experiências exportadoras voltadas para o mercado americano indicam que, freqüentemente, esses investimentos foram cruciais para a penetração no mercado e a manutenção e expansão da clientela.

doras brasileiras (médias e grandes), dada a baixa capacidade de poupança interna de muitas delas, as restrições do mercado de capital doméstico e as dificuldades de acesso ao mercado financeiro internacional. O fato de que o financiamento das necessidades de investimentos em novos mercados tornou-se um instrumento explícito no arcabouço de apoio ao esforço exportador de alguns países de renda média é um reconhecimento da importância desse tipo de investimento e de que o *funding* pode ser uma restrição relevante para esse tipo de operação.

Nesse contexto, os objetivos deste trabalho são três:

- entender melhor por que o nível de investimentos no exterior das firmas brasileiras é baixo, inclusive os investimentos em comercialização e distribuição nos mercados compradores;
- analisar a necessidade e a importância da demanda por investimentos de apoio à exportação, isto é, identificar quem é o demandante potencial desse tipo de investimento – tipo de exportador, tipo de produto/setor e mercados –, procurando estabelecer que tipos de investimentos são os mais necessários; e
- delinear uma proposta de atuação do Estado no apoio à internacionalização via investimento, e para isso, por um lado, se identifica que tipos de restrições (isto é, financeiras, legais, institucionais) as empresas brasileiras enfrentam para realizar esse tipo de investimento e, por outro, se analisa a experiência internacional de apoio público nessa matéria.

O trabalho está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na Seção 2, discutem-se algumas idéias conceituais sobre os determinantes do investimento no exterior, procurando entender por que as firmas se internacionalizam e investem no exterior ou por que, depois de alcançarem estágios iniciais na internacionalização, não evoluem para formas de maior comprometimento com o mercado externo. Os condicionantes das multinacionais dos países desenvolvidos são também discutidos, para compreender melhor as limitações das empresas brasileiras. Na Seção 3, é abordada a experiência de investimento no exterior das firmas brasileiras, revisando alguns trabalhos anteriores sobre o tema, e são analisados resultados de uma pesquisa especialmente preparada para esta coletânea, discutindo-se ainda as restrições para a realização dos empreendimentos e os produtos/setores com maiores necessidades de investimento no exterior. A Seção

4 examina os efeitos do investimento direto sobre a economia do país emissor e os problemas de política que o investimento direto no exterior coloca, revisando-se algumas experiências internacionais de apoio à exportação e sugerindo-se algumas linhas básicas de apoio à internacionalização das firmas brasileiras. A Seção 5 resume as principais conclusões do trabalho e procura responder se há realmente necessidade de uma política de apoio ao investimento do exportador no exterior e que tipo de política seria essa.

2. A Decisão de Investir no Exterior para Apoiar a Expansão das Exportações: Algumas Questões Conceituais

Nesta seção discutem-se alguns problemas conceituais sobre a decisão do investimento externo como instrumento de apoio às exportações. Trata-se de entender um momento específico da internacionalização das firmas: a decisão de realizar um investimento em um determinado mercado de destino das exportações para ampliar e fortalecer as vendas nesse mercado.

A decisão de investir em um mercado externo para facilitar as exportações² deve ser entendida como parte do processo de expansão das vendas externas de uma firma, o que faz parte do *marketing* internacional da produção local. A primeira questão desta seção é entender as razões e motivações que levam uma firma – que exporta através de representantes comerciais externos ou diretamente para um certo importador – a abrir escritórios comerciais, armazéns, centros de distribuição e laboratórios ou montar ou finalizar o produto no mercado de destino.

A análise teórica e aplicada tende a ver essa decisão, que normalmente implica um *upgrade* no posicionamento no mercado externo, como parte de um processo de penetração gradual no mercado externo (ou de evolução

2 O tipo de investimento que se está analisando consiste basicamente em: escritório comercial, infra-estrutura de logística e distribuição, instalações e serviço de assistência pós-venda, investimentos para o acompanhamento das tendências do mercado e laboratórios e oficinas para o desenvolvimento e adaptação do produto às características do consumidor externo.

da internacionalização da firma) ou como parte da estratégia de transformação da empresa doméstica em multinacional, a qual depende das características da firma, do setor ou do ambiente macroeconômico e legal.

A internacionalização da firma, entendida no sentido amplo de exportar e/ou produzir no exterior, é tratada tanto na literatura de administração e de negócios como na análise econômica. Na área de administração, os modelos dominantes são os “comportamentalistas” (ou teorias sobre o comportamento exportador), que visualizam o processo de internacionalização como sendo gradual ou evolutivo, focando nas razões e características desse gradualismo. Na análise econômica, o paradigma principal é o da teoria eclética da internacionalização, que aplica o conceito de custos de transação às decisões de internacionalização da firma e procura explicar as características das firmas e dos mercados que estimulam a internacionalização da produção de uma firma, diferenciando esse processo em termos das características do produto e dos mercados.

Mas, no caso dos países em desenvolvimento, a grande maioria das firmas exportadoras não tem investimentos no exterior, nem produtivos nem de comercialização. No Brasil, por exemplo, grande parte das firmas exportadoras, cuja propriedade é majoritariamente nacional, não passou da fase simplesmente exportadora, sem investimentos em instalações comerciais ou fabris no exterior. A percepção existente é que firmas brasileiras com um alto grau de internacionalização exportadora têm um baixo nível de investimento no exterior. Essa situação pode ser resultado da falta de necessidade para suas estratégias ou resultado de algum tipo de barreira ou restrição.

Esse fato característico do Brasil e de muitos países em desenvolvimento leva à segunda questão desta seção: por que nem todas as firmas que se internacionalizam via exportação chegam à etapa de investimento no exterior?; quais são as razões dessa falta de investimento?; quais são as barreiras/restrições que afetam a possibilidade de investir?

A seguir analisam-se os modelos comportamentalistas e, depois, apresenta-se a “teoria eclética da internacionalização da firma”, procurando identificar os determinantes do processo de investimento para a exportação. Nessa revisão da literatura, procura-se identificar as principais restrições e dificuldades para a expansão da internacionalização das firmas, para passar de uma etapa unicamente exportadora a uma outra em que se combina ex-

portação com diversos arranjos para a comercialização e, eventualmente, produção. Após a revisão da literatura, discutem-se as aplicações da teoria eclética à análise das firmas multinacionais dos países em desenvolvimento, com o objetivo de assinalar fatores específicos adicionais que podem afetar a trajetória de internacionalização das firmas nesses países. Finalmente, as conclusões levantam algumas hipóteses explicativas sobre o baixo grau de internacionalização das firmas brasileiras.

2.1. Modelos Comportamentalistas

Os modelos comportamentalistas, no campo da literatura de administração, entendem que existem outros fatores, além do econômico, que moldam as decisões das firmas em relação à internacionalização. Esses fatores são de natureza diversa, estando relacionados com o ambiente externo da firma, as características da organização e as atitudes psicológicas dos seus administradores.

Uma hipótese-chave desses modelos é que a internacionalização da firma é um processo gradual, que implica um envolvimento crescente da firma com os mercados externos e que pode tomar, primeiro, a forma de exportação via agentes, depois passar à exportação via subsidiárias e, finalmente, chegar à fabricação local no mercado externo. As distintas fases pelas quais passa o relacionamento com o mercado externo indicam um crescente comprometimento de recursos da firma com aquele mercado. As formas organizacionais desse maior envolvimento podem se dar através da formação de *joint ventures*, licenciamento, ou subsidiárias, tanto para o atendimento comercial como para a produção fabril.

Uma linha importante dentre os modelos comportamentalistas é a escola de Uppsala.³ Em sua concepção, o processo de internacionalização é gradual porque existem diferenças culturais e distância psicológica entre o exportador, por um lado, e o mercado a ser conquistado, por outro. Essas diferenças ou distâncias geram incertezas sobre os resultados das transações e só podem ser diminuídas pelo conhecimento da outra cultura. O proces-

3 O principal autor da escola de Uppsala é Johanson. Para uma análise representativa da escola, ver os trabalhos de Johanson e Vahlne (1977 e 1990).

so de conhecimento do mercado externo é gradual e, principalmente, empírico. A firma deve aprender a outra cultura pela experiência no próprio mercado. Na medida em que ela vai conhecendo o mercado externo, entendendo as características da outra cultura, diminuem as incertezas iniciais e, dessa maneira, pode ser aumentado o comprometimento de recursos nesse mercado.

Para a escola de Uppsala, o processo de internacionalização tem duas características básicas: conhecimento do mercado e comprometimento de recursos. Para avançar nesse processo, a firma deve se envolver em atividades comerciais (que lhe permitem conhecer) e tomar decisões de comprometimento de recursos. Os escritórios comerciais, as subsidiárias comerciais e fabris indicam uma seqüência de maior comprometimento de recursos, como resultado do maior conhecimento.

Na mesma linha, Cavusgil (1980) considera que o padrão gradual de internacionalização decorre das maiores incertezas, dos custos de informação mais elevados e da falta de conhecimento empírico em atividades de *marketing* no exterior, especialmente para empresas médias e pequenas. A exportação teria as características de uma inovação para a firma, pois há nessa atividade, tal como em pesquisa e desenvolvimento, uma grande incerteza, que só pode ser reduzida gradualmente através do conhecimento, fruto da própria experiência exportadora. Na medida em que a firma reduz a incerteza com a experiência e o conhecimento adquirido na atividade, pode comprometer mais recursos.

Uma das principais críticas à escola de Uppsala é o fato de ser muito determinista, não reconhecendo que a firma pode se manter em um determinado estágio e não evoluir, assim como pode fazer uma escolha estratégica diferente quanto aos modos de entrada e expansão no mercado internacional. Em uma crítica à consistência teórica dos modelos, Andersen (1993) considerou esses modelos como conceituais e metodologicamente insuficientes. Questões do tipo “por que o processo acontece (ou não acontece)?” ou “como prever a passagem de um estágio da internacionalização para o seguinte?” não estariam adequadamente tratadas.

Os modelos comportamentalistas não explicam suficientemente por que as firmas podem não evoluir da maneira prevista e quais seriam as restrições e as dificuldades para avançar na trajetória esperada de internacionalização.

Para explicar essa indeterminação, tais modelos argumentam que não existe um tempo padrão entre o início da exportação e o investimento no exterior. A falta de investimento (ou comprometimento de recursos) de muitas firmas pode refletir simplesmente a continuação das incertezas sobre o mercado, ou a não redução da distância psicológica e cultural.⁴

Mas as decisões de investimento no exterior parecem estar também relacionadas com as características dos ativos e do produto da firma. As teorias da internacionalização que enfatizam esses fatores, assim como os custos de transação e imperfeições nos mercados, podem ajudar a entender a não evolução das firmas para a fase de investimento no exterior.

2.2. A Teoria Eclética da Internacionalização da Firma

A teoria eclética da internacionalização da firma foi desenvolvida principalmente por Dunning (1980 e 1988) e procura explicar a decisão de produzir ou não em um mercado externo.⁵ Os autores dessa abordagem entendem que determinadas falhas de mercado (custos de informação e transação, oportunismo dos agentes e especificidades de ativos) levariam uma empresa a utilizar o investimento direto, ao invés de licenciamento ou exportação, como modo de entrada em um mercado externo e quando dispusesse de *vantagens diferenciais* com relação a outras firmas e desejasse proteger tais vantagens utilizando-se de sua própria estrutura. Para entender a decisão de produção internacional, deve-se adicionar o condicionamento criado por algumas variáveis estruturais e conjunturais, tais como características do país e da indústria, assim como variáveis operacionais e estratégicas específicas da firma.

Uma empresa pode contar com três tipos de vantagens diferenciais: as de *localização*, que são as oferecidas por um país ou uma região determinados; as de *propriedade*, ou de capacidades próprias desenvolvidas pela or-

4 As restrições para o investimento nos mercados externos não são muito discutidas nessa literatura. Há, sim, uma discussão das dificuldades de internacionalização das firmas, não tanto pelos aspectos financeiros, mas pelas questões culturais, ambientais, de distância psicológica.

5 Além de Dunning, outros autores da teoria eclética da internacionalização da firma foram Buckley e Casson (1976) e Rugman (1981).

ganização, que são as que lhe permitem se posicionar relativamente melhor no mercado estrangeiro quando comparada com os produtores locais ou outros produtores estrangeiros; e as de *internalização*, que indicam que, se os custos de incorporação e organização produtiva são menores que os custos de transação⁶ associados à transferência dessas capacidades a um produtor local, a firma investirá na produção nesse mercado.

As vantagens de propriedade de uma firma podem ser de natureza estrutural, derivada da posse de ativos intangíveis (patentes, marcas, capacidades tecnológicas e de *management*, habilidade para a diferenciação de produtos),⁷ e/ou de natureza transacional, derivada da capacidade de hierarquia, decorrente do *common governance* de atividades diversas que resultam da própria característica multinacional da empresa.

A exploração dessas vantagens de propriedade em terceiros mercados pode ser feita de diversas maneiras. Uma opção é a exportação dos bens e serviços que produz desde seu país de origem. Uma segunda opção é conceder licenças de produção desses bens a outras firmas instaladas nos terceiros mercados. Uma terceira opção é internalizar essas vantagens de propriedade, instalando plantas próprias em outros mercados. A escolha depende de uma análise de custos e benefícios entre as distintas alternativas, que são afetadas por um conjunto de fatores, tais como: forma de concorrência no setor, grau de imperfeição da informação disponível no país de destino, nível de proteção e *enforcement* dos direitos de propriedade, características do país emissor e receptor do investimento e variedade e tipo de produtos que a firma pretenda produzir no mercado externo.

Dado um determinado contexto legal e econômico, a decisão de produzir no exterior, ao invés de licenciar ou exportar, está fortemente influenciada pela natureza dos ativos intangíveis, alguns dos quais, especialmente os que resultam das práticas tecnológicas, de *management*, ou de comercialização

6 Os aspectos envolvidos nos custos de transação seriam relativos a variáveis do ambiente (incerteza e complexidade) e do comportamento humano (racionalidade limitada e oportunismo). A racionalidade limitada poderia implicar dificuldade de comunicação entre as partes em uma transação, particularmente se esta ocorresse entre culturas distintas. O oportunismo pode surgir quando o controle sobre o contrato é imperfeito. A empresa pode preferir internalizar para evitar o oportunismo.

7 Muitos desses ativos intangíveis estão associados a práticas tecnológicas e internas da firma.

da firma, são o conhecimento implícito, que a firma pode usar, mas não vender nem licenciar.⁸ Esse tipo de ativos intangíveis estimula o investimento na produção internacional da firma.

Os motivos para que a firma deseje internalizar um mercado de insumos ou de produtos – ou seja, que deseje produzir em lugar de comprar ou vender⁹ – podem ser: a) o risco e a incerteza; b) a obtenção de economias de escala; c) os decorrentes do fato de uma transação de bens ou serviços poder produzir custos e benefícios externos àquela transação, que não se refletiriam nos termos negociados pelas partes envolvidas. A firma internaliza, decide produzir, para obter economias de escala ou para reduzir custos de transação e coordenação, resultantes da incerteza e da existência de externalidades.¹⁰

Da mesma forma que os ativos intangíveis, resultantes do conhecimento implícito, a existência de vantagens de localização também favoreceria a produção local ao invés da exportação ou do licenciamento. Algumas das vantagens de localização são: abundância de recursos naturais (importam, nesse caso, a magnitude, o custo e a qualidade dos recursos) e humanos, *know-how* tecnológico, infra-estrutura, instituições, tamanho do mercado, estabilidade política e econômica, regime cambial e esquema de política econômica.

Como uma maneira de ordenar as inúmeras alternativas que podem surgir das diferentes combinações das vantagens de propriedade, internalização e localização, Dunning (1988) classifica o investimento estrangeiro em quatro grandes tipos, de acordo com o seu objetivo principal: *resource based*, *market based*, *rationalized specialization (efficiency based)* e *trade and distribution*. Na Tabela 1 podem ser observadas as vantagens de propriedade, localização e internalização necessárias para cada tipo de investimento, as-

8 A venda e o licenciamento desses ativos estão sujeitos a diferentes falhas de mercado, dificultando a captura da rentabilidade desses ativos e facilitando os comportamentos oportunistas dos licenciados ou compradores.

9 Nesse caso, a firma vai produzir no mercado externo ao invés de exportar desde o mercado doméstico.

10 Dunning (1988) menciona outros fatores de internacionalização, tais como: a necessidade de o vendedor proteger a qualidade do produto final, evitar ou usufruir as políticas governamentais (comercial, tributária e de preços) e controlar cadeias de distribuição no mercado de destino.

sim como o tipo de produto/setor que combina com mais frequência essas vantagens, originando cada um dos tipos de investimento direto.

Os dois tipos de investimento que este trabalho está interessado em analisar são *trade and distribution* e *market based*. No primeiro caso, trata-se de um investimento fundamentalmente comercial, cujo objetivo seria, com relação à exportação, colocar melhor os produtos no mercado de destino. As vantagens de propriedade necessárias para esse tipo de investimento não seriam muito sofisticadas: acesso aos mercados e disponibilidade de produtos a distribuir. A vantagem de internalização estaria em evitar a *misrepresentation* do agente comercial (oportunismo do agente e proteção da qualidade do produto final) e garantir um fluxo adequado de vendas (controlar diretamente as cadeias de distribuição). Esse tipo de investimento seria feito perto do mercado consumidor e onde fosse mais conveniente para realizar os serviços de pós-venda do produto. O tipo de produto que requereria esse tipo de investimento seria aquele que, por suas características, necessita manter contato com os consumidores finais ou sua oferta no mercado de destino é dependente de serviços adicionais.

Já o tipo *market based* é um investimento produtivo realizado com o objetivo de explorar o mercado doméstico do país receptor do investimento. Os requerimentos de vantagens de propriedade são bem maiores do que no caso do *trade and distribution*. A firma precisaria contar com capital, tecnologia, habilidades organizacionais e administrativas, marca diferenciada no mercado e clientela cativa. É possível para uma firma diferenciar sua marca e obter uma clientela cativa no processo de vender via exportações, mas para produzir no mercado de destino precisa de vantagens proprietárias adicionais, para compensar os custos adicionais da internalização, cujas vantagens seriam as usuais: redução de custos de transação, proteção dos direitos de propriedade e manutenção da qualidade do produto. As vantagens de localização estariam relacionadas com os custos de produção no mercado de destino (materiais e trabalhistas), as características dos mercados (do país emissor e receptor), as políticas governamentais e os custos de transportes. Alguns exemplos de indústrias nas quais se requereriam esse tipo de investimento são: informática, produtos farmacêuticos, veículos automotores, cigarros e publicidade.

O investimento *market seeking* – e em menor medida o tipo *trade and distribution* – permite não só o acesso a um mercado determinado, mas tam-

bém facilita a expansão das vendas, pois permite: a) adaptar produtos aos gostos locais; b) melhorar as relações com os usuários que precisam de bens adaptados a necessidades específicas; e c) projetar uma imagem de “corporação local”. Em indústrias nas quais os gostos e modas mudam rápida e sistematicamente, o investimento *efficiency based* ou *market seeking* pode permitir a atualização da firma em relação às tendências do mercado, o que também pode melhorar as capacidades de desenho e atualização da firma.

Tabela 1
Classificação dos Investimentos Diretos das Empresas Multinacionais

Tipos de Investimento	Vantagens de Propriedade (O Porquê da Atividade Multinacional)	Vantagens de Localização (Onde Será Feita a Atividade Multinacional)	Vantagens de Internalização (Como Será Feita a Atividade)	Tipos de Produto/Setor
<i>Resource Based</i>	Capital, tecnologia, acesso a mercados; ativos complementários	Possessão de recursos naturais, infra-estrutura adequada; mão-de-obra não-qualificada e abundante	Estabilidade da oferta a preços certos; controle dos mercados; domínio da tecnologia	Petróleo, cobre, bauxita, bananas, cacau, hotéis, produção para exportação de bens intensivos em mão-de-obra não-qualificada
<i>Market Based</i>	Capital, tecnologia, informação, habilidades organizacionais e administrativas; excesso de P&D, economias de escala, <i>trade marks</i> e <i>goodwill</i>	Custos de materiais e trabalhistas; características do mercado; políticas governamentais; custos de transporte	Reduzir custos de transação e informação e incertezas do comprador; proteger direitos de propriedade e qualidade	Informática, produtos farmacêuticos, veículos automotores, cigarros, seguros, publicidade
<i>Rationalized Specialization (Efficiency)</i> a) Produtos b) Processos	As mesmas que no caso anterior, mais acesso a mercados; economias de escopo e diversificação geográfica	a) Economias de especialização do produto e concentração; b) Baixos custos trabalhistas e incentivos para a produção local	a) As mesmas que as do tipo anterior, mais ganho de economias de <i>common governance</i> ; b) Economias de integração vertical	a) Veículos automotores, aparelhos elétricos, serviços de negócios e P&D; b) Eletrônica de consumo, têxteis e vestuário, indústria fotográfica e farmacêutica
<i>Trade and Distribution (Import and Export Merchenting)</i>	Acesso a mercados; produtos para distribuir	Fonte de insumos e mercado local; necessidade de estar perto dos consumidores; serviços pós-venda	Necessidade de proteger a qualidade dos insumos; necessidade de garantir as vendas e necessidade de evitar <i>misrepresentation</i> do agente	Uma grande variedade de produtos, particularmente os que requerem contato com subcontratistas ou consumidores finais

Fonte: Dunning (1988).

Segundo a teoria eclética, uma firma vai continuar o seu processo de internacionalização – passando a produzir no mercado de destino – se possuir vantagens proprietárias que tornem necessário ou vantajoso internalizar mercados.¹¹ Podemos esperar, então, que em indústrias nas quais os ativos proprietários intangíveis sejam importantes haverá possibilidade de encontrar um número importante de firmas multinacionais. Igualmente, países com infra-estrutura e desenvolvimento tecnológicos que propiciem a criação de vantagens de propriedade tenderão a ter um número maior de firmas com investimentos produtivos no exterior. Por outro lado, firmas sem vantagens proprietárias muito sofisticadas não terão incentivos para internalizar mercados e localizar a produção em outros mercados e, assim, terão seu processo de internacionalização na etapa exportadora ou, no máximo, realizarão alguns investimentos no exterior para comercializar o produto feito no mercado doméstico.

A teoria eclética coloca, então, uma questão importante para a discussão da formação de multinacionais brasileiras. Para produzir no exterior é necessário ter vantagens de propriedade muito significativas, pois sem elas as falhas de mercado e a existência de custos de transação não justificariam a internacionalização da produção. Por que haveria necessidade de internalizar mercados e de integrar a produção para a frente sem ativos específicos a proteger?

2.3. As Multinacionais dos Países em Desenvolvimento

Se, de acordo com a teoria eclética, a existência de vantagens de propriedade (ativos específicos) da firma é crucial para a internacionalização da produção, quais poderiam ser essas vantagens das firmas nos países em desenvolvimento (PED) que permitiriam investir e concorrer em outros países.

Chudnovsky e Lopez (1999a) assinalam que existem dois tipos de explicações para a existência de firmas multinacionais dos PEDs: por um lado, a explicação de tipo microeconômica, que enfatiza a aprendizagem tecnológica das firmas, processo que permitiria o desenvolvimento de algumas

¹¹ Nesse caso, a firma internaliza para a frente – o mercado de exportação –, passando a produzir no mercado de destino e protegendo os direitos de propriedade sobre seus ativos específicos (e intangíveis) e a qualidade de seus produtos.

vantagens proprietárias específicas; e, por outro, a explicação macroeconômica, que vincula as etapas de desenvolvimento econômico do país com a condição de receptor e emissor de investimento estrangeiro direto. O desenvolvimento econômico de um país permitiria a expansão das vantagens proprietárias das firmas, mudando gradualmente tanto os setores dentro do país que emitiriam investimento quanto os países de destino desse investimento (primeiro outros PEDs e, posteriormente, países desenvolvidos).

Dentre as explicações microeconômicas, parece relevante para a experiência brasileira a idéia¹² de que as firmas dos PEDs poderiam desenvolver certas habilidades ou ativos especiais, aprendendo e desenvolvendo a partir de tecnologias difundidas, assim como conhecimentos especiais de *marketing* ou habilidades gerenciais. Estas vantagens, mais a capacidade para adaptar produtos às condições dos PEDs e para operar no ambiente desses países, permitiriam a algumas firmas dos PEDs internacionalizar sua produção, principalmente em outros países do mesmo nível de desenvolvimento. Com esse tipo de vantagens proprietárias, seria muito difícil operar nos países desenvolvidos, a não ser em *joint ventures* com firmas de maior capacidade tecnológica, de maneira a poder operar nas mesmas condições das firmas locais.

Cantwell e Tolentino (1990) formularam uma outra justificativa microeconômica para a expansão multinacional da firma dos PEDs,¹³ reconhecendo que muitos deles teriam um estágio tecnológico mais avançado que a simples adaptação de tecnologias difundidas. A gradual transformação da estrutura industrial de um conjunto de PEDs teria resultado na expansão de competências tecnológicas genuinamente inovadoras de um número importante de firmas, através de distintas formas de aprendizagem e do próprio processo de internacionalização. Essas vantagens proprietárias permitiriam às firmas dos PEDs investir não somente em outros PEDs, mas também nos países desenvolvidos e em setores tecnologicamente mais complexos.

12 Segundo Chudnovsky e Lopez (1999a), Lall (1983) seria o autor representativo dessa explicação, cujo desenvolvimento analítico seria resultado da experiência da segunda onda de investimento direto dos PEDs, quando as firmas desses países concentraram investimentos em países de igual nível de desenvolvimento.

13 Essa explicação, segundo Chudnovsky e Lopez (1999a), seria uma racionalização da experiência mais recente das firmas multinacionais dos PEDs, com investimentos nos países desenvolvidos e em setores mais complexos,

A explicação macroeconômica foi desenvolvida por Dunning (1988) e Dunning, Hoessel e Narula (1997). A relação entre investimento direto estrangeiro (IDE) emitido e recebido em um PED passa por uma série de etapas à medida que a economia se desenvolve, em um “caminho de desenvolvimento dos investimentos” (CDI) que poderia ser caracterizado pela existência de cinco etapas.

Na primeira etapa do CDI, o país é muito pouco desenvolvido para atrair investimento direto e as firmas locais não têm vantagens proprietárias de nenhum tipo para poder investir no exterior. Na segunda etapa, um grau maior de desenvolvimento possibilita atrair investimento direto, enquanto o desenvolvimento – em alguns setores de bens de consumo ou de baixo grau de diferenciação – de vantagens país-específicas¹⁴ permite a emissão de investimento *resource* e *market based* em países vizinhos ou outros PEDs receptores, que ofereceriam, normalmente, vantagens de localização como resultado da alta proteção.

Na terceira etapa do processo, se o país perseguir uma estratégia de relativo isolamento, a emissão do IDE será pouca, porque o governo estimulará o investimento doméstico, devido aos problemas de balanço de pagamentos. Se o país se inserir mais abertamente na economia mundial, as firmas podem continuar desenvolvendo vantagens proprietárias país-específicas e, também, de atividades de inovação.¹⁵ Os destinos do investimento continuam sendo os países vizinhos (ou a região) e outros PEDs, mas as firmas começam a ter uma base mais global. Há também investimentos para países desenvolvidos em atividades comerciais ou montagem de produtos.

Na quarta e quinta etapas, as firmas desenvolvem vantagens proprietárias firma-específicas (tecnologia, capacidade de diferenciação de produto, *know-how* em *marketing* e habilidades gerenciais para organizar a atividade multinacional). Os setores emissores de investimento direto seriam mais capital e conhecimento-intensivos e os países de destino seriam dependentes das estratégias das multinacionais locais.

14 Alguns exemplos de vantagens proprietárias país-específicas na segunda etapa seriam: tecnologia e *management* adaptados ao grau de desenvolvimento e insumos de baixos custos (incluindo os gerenciais e técnicos).

15 Alguns exemplos de vantagens proprietárias na terceira etapa do CDI seriam: capacidade de diferenciação de produto, habilidades de *marketing* e controle sobre o mercado de insumos e produtos.

As fases de Dunning, Hoesel e Narula (1997) guardam correspondência com as ondas de investimentos das firmas dos PEDs observadas pelos especialistas. Na primeira onda, as vantagens proprietárias eram basicamente país-específicas, como resultado da adaptação de tecnologias às condições de alta proteção e mercados reduzidos, o que permitia a essas firmas investir em outros PEDs, também fechados, usufruindo as vantagens de localização resultantes da proteção.¹⁶

A segunda onda de investimento dos PEDs já esteve associada com vantagens firma-específicas, como resultado do desenvolvimento econômico e tecnológico dos PEDs e pelas próprias políticas de estímulo ao desenvolvimento industrial. Esses investimentos se dirigiram tanto aos PEDs como aos países desenvolvidos. Nesse último caso, os investimentos procuravam não só mercados, mas também a obtenção de ativos específicos (*strategic asset seeking*) para melhorar os ativos proprietários.

Segundo Dunning, Hoesel e Narula (1997), as reformas estruturais tiveram um papel importante para melhorar as vantagens proprietárias e para obrigar as firmas locais a serem competitivas globalmente, o que se tornou possível com a liberalização comercial, pois reduziu seus *market-shares* no mercado doméstico, obrigando-as a exportar e a investir no exterior. Mas, dada a debilidade das firmas dos PEDs – uma base de vantagens competitivas deficientes em matéria de ativos intangíveis –, elas devem reforçar suas vantagens proprietárias, associando-se com detentores de tecnologia, investindo no mercado doméstico e no exterior e buscando ativos intangíveis.

A análise das multinacionais nos PEDs mostra que a criação e o desenvolvimento de vantagens proprietárias específicas – necessárias para justificar o processo de investimento no exterior – podem se revelar um processo gradual, que depende da própria história da firma, mas que está muito influenciado pelas políticas domésticas, basicamente as políticas educacional e tecnológica, assim como as políticas comercial e de concorrência. O investimento direto no país pode ajudar a internacionalização das firmas domésticas na medida em que contribua para o desenvolvimento de seus ativos proprietários específicos.

¹⁶ Com a abertura comercial, as vantagens baseadas na adaptação de tecnologias obsoletas perderam relevância, porque as firmas devem concorrer com as firmas dos países desenvolvidos.

2.4. Por que as Firms Brasileiras não Investem Mais no Exterior para Apoiar suas Exportações?

O grau de investimento no exterior das firmas de um país está associado ao nível de desenvolvimento desse país, ao ambiente de estímulo para o desenvolvimento de ativos proprietários específicos e às características da sua oferta doméstica.

Nos modelos comportamentalistas, a internacionalização produtiva da firma é o resultado de uma seqüência em que ela reduz incertezas em relação ao mercado externo e pode, portanto, comprometer recursos. Na teoria eclética da internacionalização, o investimento produtivo no exterior representa uma escolha que depende de condições necessárias (existência de vantagens proprietárias), mas que está condicionada pela existência de outras vantagens e do contexto econômico-legal em que a firma está inserida.

O interessante do enfoque da teoria eclética é que coloca em discussão um vasto conjunto de condicionantes da internacionalização das empresas. Não há um destino de investimento predeterminado para a empresa que se inicia como exportadora. Para investir no exterior, o exportador, além de reduzir incertezas, deve ter condições e ser estimulado pelo contexto econômico-legal nos países emissor e receptor. Esses estímulos mudam com o nível de desenvolvimento do país, com o grau de concorrência no mercado doméstico e com o marco jurídico.

As políticas tecnológicas e educacionais domésticas, além de decisivas para o desenvolvimento de ativos proprietários firma-específicos, são também instrumentos-chave para a internacionalização produtiva das firmas. Mas as políticas comercial e de concorrência não são menos importantes para criar incentivos à internacionalização. Por exemplo, em muitos países, incluído o Brasil, as reformas estruturais recentes contribuíram para aumentar o processo de internacionalização das firmas ao forçar a procura de novos mercados e de novos ativos específicos que permitiriam enfrentar a concorrência internacional.¹⁷

¹⁷ Ver, a esse respeito, as conclusões de Goulart, Brasil e Arruda (1994) e Rocha (2001) sobre o papel da liberalização comercial na internacionalização das empresas brasileiras.

Mas o investimento tipo *trade and distribution* não requer grandes vantagens proprietárias específicas. Por que, então, as firmas brasileiras exportadoras apresentam baixos níveis desse tipo de investimento? Sua falta não pode ser atribuída exclusivamente ao baixo grau de desenvolvimento nem às falências da política de estímulos à inovação tecnológica de um país. No caso brasileiro, a insuficiência de investimentos no exterior para apoiar exportações parece estar fortemente relacionada a três razões: a) ao processo macroeconômico, que afetou a taxa de investimento global da economia; b) a algumas características da exportação; e c) ao baixo coeficiente exportação-vendas da maioria dos exportadores brasileiros de manufaturas.

O desempenho macroeconômico do Brasil afetou fortemente a internacionalização de suas empresas. Em primeiro lugar, o ambiente macroeconômico interno vivido entre 1980 e 1994 foi altamente instável, afetando as decisões de exportar e de investir dentro e fora do país. Os planos de estabilização que se sucederam nesse período tinham como característica central diminuir os incentivos para exportar ao apreciar a taxa de câmbio real ou ao ampliar, ainda que temporariamente, o mercado doméstico. Todos os planos de estabilização contraíram as quantidades exportadas de manufaturados e desaceleraram o *quantum* de semimanufaturados. O Plano Real combinou de forma expressiva as duas características dos planos de estabilização anteriores, deprimindo fortemente as exportações em 1995, mas o sucesso da estabilização e o ambiente competitivo criado pela liberalização comercial mantiveram os incentivos para a conquista e a defesa dos mercados externos.¹⁸

O contexto macroeconômico não só alterou reiteradamente os incentivos para exportar e se internacionalizar, mas também reduziu o mercado de capitais e de crédito e gerou uma incerteza muito forte sobre o futuro dos preços relativos. Financiamento e relativa estabilidade de preços relativos são condições para o investimento. As firmas brasileiras não tiveram essas condições e, portanto, investiram pouco no plano doméstico na década de 80 e na primeira metade da de 90. A contrapartida disso foi uma magnitude de investimento no exterior pouco expressiva para o tamanho da economia brasileira.

¹⁸ A partir de 1996 e até 1998, os *quantums* exportados de todas as classes de produtos voltaram a crescer a taxas expressivas. No caso de manufaturados, a taxa média anual de crescimento do *quantum* exportado foi de cerca de 6%.

Na segunda metade dos anos 90, a estabilização trouxe a possibilidade de traçar um horizonte de médio prazo para os preços relativos, mas subsistiram os problemas de financiamento, pela impossibilidade de criar um mercado de financiamento de longo prazo para as empresas. O mercado financeiro internacional foi uma alternativa para as firmas grandes e algumas médias, mas certamente não foi um recurso possível para a maioria das médias e pequenas. No mercado doméstico, os recursos financeiros de longo prazo foram, basicamente, ofertados pelo BNDES, e o mercado de capitais continuou estreito e fechado às firmas médias e pequenas, o que afetou o processo de investimento na economia local e as possibilidades de expansão no exterior. Apesar de contar com um requisito essencial – a estabilidade –, a economia brasileira não conseguiu eliminar uma restrição existente no processo de investimento, criando mecanismos de poupança de longo prazo que pudessem ser utilizados como *funding* do processo de ampliação da capacidade produtiva.

O segundo fator que dificulta o processo de investimento está relacionado com algumas características da estrutura das exportações brasileiras, isto é, os tipos de produtos exportados, a origem do capital dos exportadores nos setores em que são necessários investimentos e a concentração de destinos.

Em relação ao tipo de produto exportado, a pauta está concentrada em poucos produtos, muitos deles com características homogêneas, ou seja, sem marcas ou especificidades que demandem instalações no exterior para controlar a qualidade e evitar *misrepresentation* do agente comercial/importador ou para realizar serviços de pós-venda. Normalmente, são vendidos a clientes com contratos de longo prazo – contendo especificações de qualidade e preço do produto – ou a *dealers* que atuam no Brasil ou no país de destino. Essas são as características de um conjunto muito representativo das exportações brasileiras, formado pelos produtos do complexo soja, café, açúcar, fumo, minério de ferro, alumínio, celulose e pasta e semimanufaturados de ferro e aço, que em 2000 representava aproximadamente 30% das exportações, um grau de participação já significativo, mas que pode ser ainda maior em um momento de recuperação de preços internacionais de *commodities* primárias e industrializadas.

Os bens de consumo, os bens intermediários diferenciados (autopeças, laminados e fundidos de aço, outros produtos metalúrgicos) e os bens de ca-

pital requerem investimento no exterior para formar redes de serviços de pós-venda, fornecer peças de reposição ou estar próximos do cliente, com o objetivo de adaptar o produto às necessidades do mercado. Como se verá na próxima seção, no caso dos bens de capital e dos bens intermediários diferenciados os exportadores avançaram na instalação de unidades de *trade and distribution* no exterior.

Com relação aos bens de consumo semiduráveis e não-duráveis, os produtores necessitam de investimentos no exterior se sua estratégia de penetração privilegiar a marca e a diferenciação do produto. Se esse não for o caso, normalmente os produtos são vendidos para um atacadista ou uma rede de varejo, que coloca a marca e distribui. Um exemplo dessa última alternativa foram os calçados, produto mais representativo da pauta exportadora de bens de consumo semiduráveis, cujos produtores utilizaram, pelo menos até recentemente, uma estratégia baseada no preço, operando com marcas de terceiros ou de grandes distribuidores. Só marginalmente, em mercados latino-americanos, os produtores de calçados se aventuraram com marcas próprias. Pode-se observar, no entanto, uma mudança de estratégia recente, com esforços de utilizar redes de distribuição com marca própria. A carne é um outro exemplo da baixa diferenciação dos bens de consumo não-duráveis.

Os bens duráveis com mais peso na pauta são os automóveis, cuja produção e comercialização está em mão de firmas multinacionais estrangeiras. A indústria de autopeças comercializa seus produtos dentro de redes internacionais de produção e fornecimento.¹⁹ O exemplo de automóveis nos leva a uma outra característica que pode ter ajudado a inibir o investimento dos exportadores no exterior: a origem do capital das firmas exportadoras nos setores de bens intermediários, de bens de capital e de bens de consumo. Uma alta participação de firmas estrangeiras na exportação não estimula investimentos no exterior, pois elas utilizam a rede de distribuição e atendimento ao cliente das filiais no mercado de destino ou da matriz. Moreira (1999) analisou o desempenho exportador das firmas estrangeiras *vis-à-vis* as firmas nacionais entre 1995 e 1997.

¹⁹ Nesse setor estavam os exemplos mais significativos de internacionalização de produtores industriais nas décadas de 80 e 90. Os estudos de internacionalização da Funcex foram majoritariamente de empresas nacionais desse setor, muitas das quais foram vendidas para firmas estrangeiras na década de 90.

A Tabela 2 mostra a participação das firmas com controle estrangeiro no total exportado por setor da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) do IBGE a dois dígitos. A conclusão que se pode extrair é que, na maioria dos setores em que é preciso investimento no exterior para apoiar as vendas externas, a participação de firmas estrangeiras é muito forte. Por exemplo, a participação do capital estrangeiro foi significativa nos setores produtores de máquinas e equipamentos, indo de 60% até 80% das exportações, e em veículos automotores.

Alternativamente, nos setores em que a necessidade de investimento no exterior para apoiar as exportações é relativamente menor, a preponderância das firmas brasileiras entre os exportadores nacionais foi maior, como nos casos de três setores exportadores de *commodities* industriais: metalurgia básica, papel e celulose e alimentos e bebidas.

Finalmente, existem setores produtores de bens intermediários diferenciados (produtos de metal, de papel e de madeira, minerais não-metálicos e produtos têxteis) e de bens de consumo (vestuário, calçados, móveis e alimentos) em que haveria necessidade e possibilidade de investimento, porque tais produtos precisam de investimentos em logística e serviços próximos ao cliente no mercado de destino e porque os exportadores, segundo Moreira (1999), foram preponderantemente firmas nacionais.

Adicionalmente às características mencionadas da pauta exportadora (concentração, tipo de produto e origem dos exportadores/tipo de produto), a distribuição dos destinos das exportações de manufaturados, em particular, e das exportações, em geral, é muito concentrada. Os mercados de produtos manufaturados eram, até muito pouco tempo, bastante concentrados nos Estados Unidos e na Argentina, o que implica que as firmas manufatureiras podem apoiar perfeitamente suas vendas externas concentrando seus investimentos de comercialização em poucos mercados.

O terceiro fator condicionante da internacionalização produtiva é o coeficiente de exportação (exportação/vendas totais). A maioria das firmas industriais exportadoras tem um baixo coeficiente de exportação, mesmo para as que mantêm uma atividade contínua ou permanente de vendas externas. Um baixo coeficiente de exportação pode ser um dos fatores responsáveis do não aprofundamento da internacionalização produtiva, pois valores relativamente reduzidos de exportações nas receitas totais não justi-

Tabela 2
Participação das Empresas Estrangeiras no Total das Exportações da Indústria de Transformação – 1995/97
 (Em %)

Setores CNAE	1995	1996	1997	Variação 1995/97
Produtos Têxteis	15,2	13,9	20,6	35,0
Produtos Químicos	38,9	43,1	43,0	10,5
Metalurgia Básica	12,3	12,0	12,5	2,2
Produtos de Metal	44,3	48,9	49,8	12,4
Máquinas e Equipamentos	64,5	61,6	65,7	1,8
Máquinas para Escritório e Informática	71,0	82,5	86,0	21,0
Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos	78,0	81,8	80,9	3,7
Material Eletrônico e de Comunicações	84,8	83,9	80,0	-5,6
Instrumentos Médico-Hospitalares, de Precisão e Óticos	79,5	86,0	85,3	7,2
Veículos Automotores	83,1	83,9	85,8	3,3
Outros Equipamentos de Transporte	26,4	25,0	6,3	-76,3
Vestuário e Acessórios	19,4	24,4	26,6	36,8
Couros e Calçados	3,3	3,3	3,7	13,3
Celulose, Papel e Produtos de Papel	14,2	14,8	14,5	2,3
Editorial e Gráfica	5,3	5,8	8,3	57,9
Móveis e Indústrias Diversas	19,0	22,2	24,6	29,4
Alimentos e Bebidas	14,7	14,0	22,7	54,3
Fumo	95,3	95,6	92,2	-3,2
Produtos de Madeira	10,0	12,5	8,8	-12,8
Borracha e Plástico	68,6	71,5	71,5	4,1
Minerais Não-Metálicos	22,7	25,7	23,3	2,7
Média Geral	41,5	43,4	43,4	9,5

Fonte: Moreira (1999, Tabela 13).

ficariam grandes investimentos da firma no exterior para apoiar essas vendas nem brindariam estímulos para realizar esforços adicionais para ampliar e sustentar as vendas ao exterior.

Markwald (2001) encontrou queda do coeficiente de exportação, medido como exportação/receitas líquidas de vendas, em uma amostra representativa de firmas industriais exportadoras²⁰ entre 1992 e 1996 (de 18% para 15%), mas identificando uma recuperação parcial que levou o coeficiente para 16,4% em 1998. Houve diferenças importantes de acordo com o porte das empresas e a frequência exportadora. As micro e pequenas apresentaram um crescimento importante do coeficiente entre 1992 e 1998, passando de 9,8% para 20% (micro) e de 8,6% para 14,3% (pequenas). Mas elas não são muito representativas dentro das exportações industriais, pois responderam por menos de 4% das vendas externas em 1998. As firmas grandes, que representavam 76% das exportações e exportavam em média US\$ 33 milhões em 1998, diminuíram o coeficiente de exportação de 20,1% em 1992 para 15% em 1996, em linha com a estrutura de incentivos gerada pela política macroeconômica. Mas a partir desse ano as exportações voltaram a crescer dentro das receitas líquidas das empresas grandes, chegando a 17% em 1998. As firmas médias permaneceram com coeficientes entre 13,5% e 15% no período analisado.

Os resultados de Markwald (2001) não são muito diferentes quando se analisam as firmas do ponto de vista da regularidade exportadora. As exportadoras permanentes – que exportaram em todos os anos da amostra – apresentaram coeficientes de exportação entre 18% e 20%, enquanto as contínuas – exportadoras em mais da metade dos anos da amostra – mostram coeficientes oscilantes, mas que não superam 11% das vendas dessas firmas.

Moreira (1999, Tabela 12) encontrou evidências de que as firmas estrangeiras têm, em média, maior propensão a exportar (coeficiente de exportação) em todos os setores da manufatura. Com isso, os coeficientes de exportação das firmas nacionais tendem a ser, em geral, inferiores à média em qualquer setor da indústria. Tais evidências indicam, segundo o autor, que

20 A amostra representava 95% das firmas industriais exportadoras em 1998 e em torno de 90% na média dos cinco anos analisados. A seleção de firmas por porte e frequência procurou reproduzir a mesma distribuição da população exportadora.

justamente as firmas que mais precisam investir para apoiar exportações – as de propriedade total e majoritariamente nacional – são as que menores incentivos têm do ponto de vista do volume relativo de vendas ao exterior sobre as vendas totais.

Nunca é demais lembrar que baixos coeficientes de exportação são reflexo dos incentivos para exportar *vis-à-vis* para vender no mercado doméstico e do próprio tamanho do mercado doméstico. Portanto, mudar o coeficiente de exportação significa alterar os incentivos relativos das vendas externas sobre as vendas domésticas. O tamanho do mercado continuará sendo um atrativo para as empresas domésticas, fator que constitui uma diferença fundamental das grandes firmas brasileiras em relação às grandes firmas chilenas ou argentinas, por exemplo, que, por seus mercados domésticos pequenos, mantêm um grau de internacionalização produtiva relativamente maior.

Em resumo, dada a perspectiva de manutenção do cenário macroeconômico de estabilidade, devemos lembrar que será preciso mudar dois componentes da realidade atual da exportação para aumentar o investimento no exterior e, assim, potencializar exportações: a estrutura das exportações (tipo de produtos, concentração em poucos produtos e destinos e origem do capital dos exportadores nos setores em que são necessários investimentos) e a importância relativa das vendas externas nas vendas totais para uma grande maioria de produtores manufatureiros brasileiros. Começar a mudar essas características de nossas exportações parece ser condição de um processo maior e sustentado de investimento no exterior.

Para mudar as características da estrutura exportadora, parece fundamental a manutenção da estabilidade macroeconômica, combinada com uma alta taxa de câmbio real, pois isso permitirá investimentos na produção de comercializáveis, o que certamente aumentará o volume e a diversificação de produtos e de destinos da pauta exportadora. Por sua vez, um maior volume de exportações – e a permanência dessas receitas – por unidade exportadora, particularmente no caso de firmas nacionais produtoras de bens de consumo, de bens de capital e de bens intermediários diferenciados, incentivará os investimentos em comercialização e a conquista de mercados externos.

3. A Experiência Brasileira de Investimento Direto no Exterior

O objetivo desta seção é analisar a experiência brasileira de investimento direto no exterior. Para isso, revisam-se, primeiro, as tendências agregadas do investimento no exterior, as diferentes fases e alguns de seus determinantes. Depois, apresentam-se os resultados de alguns estudos de casos de empresas que realizaram investimentos fora do país. Esses estudos normalmente procuraram identificar as motivações para o investimento no exterior de uma amostra de firmas, assim como as restrições e dificuldades que elas enfrentaram para a realização desses investimentos. Por último, são analisados os resultados da pesquisa de campo realizada neste estudo, que tinha como objetivo identificar as motivações e as restrições que empresas enfrentam para o investimento no exterior.

3.1. As Tendências do Investimento Brasileiro no Exterior

Os diversos autores [p. ex., Dias (1994), Goulart, Brasil e Arruda (1994) e Lopez (1999)] que analisaram a evolução e as características do investimento brasileiro no exterior coincidem em que existem diversas fases no processo, com diferenças nas especificidades setoriais, nas motivações estratégicas, nas modalidades de financiamento e nas formas de implementação do investimento. Esses mesmos autores também coincidem em vincular os determinantes dessas fases ao macrocontexto do país. Assim, por exemplo, a estabilização ou o processo de integração regional (Mercosul) tiveram impactos muito fortes no processo de investimento no exterior.

A dependência do contexto macroeconômico parece ser uma característica dos processos de internacionalização das empresas da América do Sul. Em função da extrema instabilidade das políticas econômicas e da alta variabilidade dos preços relativos, o macrocontexto podia viabilizar projetos, assim como inibir investimentos privados no exterior. Em outros PEDs, como os asiáticos, a internacionalização esteve muito mais associada a variáveis da estrutura da economia e das características das firmas.

A primeira fase do investimento de empresas brasileiras no exterior, no período de meados dos anos 60 ao ano de 1982, foi um processo basicamen-

te concentrado na Petrobras, em instituições financeiras e em empresas de construção.²¹

Os investimentos da Petrobras estavam motivados pela procura de fontes alternativas de fornecimento de petróleo para o país (*resource-seeking*). A expansão dos investimentos de bancos no exterior, à frente das firmas nacionais, foi considerada chamativa por Guimarães (1986), porque normalmente os bancos seguem, e não precedem, o movimento de investimento no exterior das firmas nacionais produtoras de bens e serviços. Segundo sua interpretação, os investimentos de bancos no exterior estavam vinculados com as atividades de captação no mercado financeiro internacional e, em menor medida, com os fluxos de residentes para o exterior. Os investimentos das empresas construtoras estavam relacionados ao desenvolvimento de ativos específicos (*know-how* em grandes obras públicas), resultantes do processo de expansão da construção de obras públicas, realizado pelo Brasil na década de 70. As companhias construtoras se inseriram basicamente nos países produtores de petróleo, aproveitando o surto de investimento público neles ocorrido após as altas do preço internacional do petróleo.

A implementação de diversos instrumentos (cambiais, fiscais e financeiros) alentou o crescimento e a mudança da composição das exportações até 1980, com o crescimento das vendas de firmas manufatureiras, mas não houve uma expansão de seus investimentos diretos no exterior. Os poucos que foram efetuados correspondiam aos da Copersucar, do grupo Gerdau, da Gradiente e da Caloi.²²

21 Segundo Lopez (1999), o investimento no exterior não teve importância até 1972. Entre 1972 e 1976, as cifras oficiais registram um investimento acumulado de US\$ 238 milhões, para passar a um acumulado de US\$ 863 milhões entre 1977 e 1982. O autor enfatiza que as cifras oficiais de investimento no exterior, particularmente nos PEDs nos anos 70, subestimavam o valor dos recursos domésticos no exterior. As cifras oficiais incluíam somente operações autorizadas e realizadas à taxa de câmbio oficial, mas havia um outro conjunto de operações realizadas com recursos existentes no exterior e não ingressados no país. Por isso, a importância da Petrobras na época, que devia registrar suas operações, pode estar superestimada. Os cálculos de Guimarães (1986) assinalam um estoque de investimento no exterior muito superior ao acumulado das cifras oficiais.

22 Segundo Guimarães (1986), até 1982 os investimentos estavam concentrados em poucas firmas e também geograficamente. As três primeiras firmas absorviam 66% dos investimentos e as 21 primeiras tinham uma participação de 90% do total investido no exterior. Os países desenvolvidos receberam 64% do investimento, principalmente por causa das decisões da Petrobras.

Na década de 80, a economia brasileira enfrentou sérios problemas macroeconômicos, assim como dificuldades com os instrumentos de promoção do comércio exterior e estagnação da produção industrial. Esse conjunto de fatores reduziu o ritmo de expansão das exportações de produtos manufaturados, principalmente após 1986. Embora a manutenção de alguns incentivos para exportar e as altas taxas de câmbio reais tivessem permitido um crescimento da internacionalização de muitas firmas domésticas, os problemas macroeconômicos e as incertezas derivadas da alta inflação terminaram reduzindo os incentivos à expansão da produção de comercializáveis, levando assim à diminuição ou postergação dos investimentos, tanto no mercado local como no exterior.

No período 1983/92, os investimentos diretos no exterior chegaram a totalizar US\$ 2,5 bilhões, mas concentrados nos últimos três anos do período. O setor financeiro, segundo dados do Banco Central consignados no trabalho de Lopez (1999), continuou sendo um investidor importante, com 37% do total investido no período, a Petrobras participou com 30% e as empresas do setor manufatureiro representaram somente 10%.

A pesquisa sobre caracterização do processo de internacionalização feita pelo BNDES (1995) detectou importantes diferenças nas características dos investimentos nos anos 70. Em primeiro lugar, à diferença dos anos 70, quando só grandes empresas – com faturamento acima de US\$ 500 milhões – tinham investimentos no exterior, observou-se uma participação maior daquelas com faturamento entre US\$ 200 milhões e US\$ 500 milhões e daquelas com faturamento inferior a US\$ 100 milhões. Em segundo lugar, o número de subsidiárias instaladas no exterior aumentou mais rapidamente do que nos anos anteriores a 1979, especialmente o número de subsidiárias produtivas. Em terceiro lugar, a pesquisa detectou um forte crescimento da participação da América do Sul como localização dos investimentos, chegando a ser a região com o maior número de implantações de subsidiárias na década. Finalmente, houve uma diversificação dos setores da indústria de transformação com investimentos no exterior, deixando de ser um processo concentrado na indústria mecânica e de alimentos para apresentar implantação de subsidiárias em material de transporte, têxtil e siderurgia, entre outros gêneros da indústria.

Na primeira metade da década de 90, a abertura econômica estimulou um processo de reestruturação empresarial e houve, simultaneamente, uma

nova fase de internacionalização exportadora das empresas manufatureiras. Segundo Goulart, Brasil e Arruda (1994), as importações e a concorrência externa foram estímulos para que as firmas manufatureiras se ajustassem e passassem a investir e concorrer no mercado internacional, como forma de enfrentar a concorrência no mercado doméstico das multinacionais. A liberalização comercial reduziu o grau de controle das firmas locais sobre o mercado doméstico, levando-as a encarar as exportações e a presença nos mercados externos como uma estratégia permanente.

Algumas das características dos anos 80 detectadas pela pesquisa do BNDES (1995) se acentuaram na primeira metade da década de 90, apontando para uma diversificação maior em termos de porte de empresas, uma alta concentração das localizações no Cone Sul e uma proporção maior de unidades produtivas no total de unidades implementadas no exterior. Em ambos os períodos, a construção foi o setor individual com o maior número de instalações de unidades no exterior.

Comparando os dois períodos, a difusão de investimentos em faixas menores de faturamento se aprofundou nos anos 90, com os grupos com vendas inferiores a US\$ 500 milhões chegando a participar com 53% dos investimentos realizados entre 1990 e 1994. O crescimento do número de subsidiárias continuou se acelerando, particularmente de unidades produtivas, o que propiciou que, em 1994, esse tipo de unidade representasse 45% do total das unidades no exterior, no caso dos grupos do setor industrial da amostra, e 44%, no caso dos grupos do setor serviços. A participação da América do Sul na localização dos investimentos no exterior foi maior que na década de 80, chegando a mais de 50% do total investido no período. Finalmente, em termos de setores da indústria, material de transporte e mecânica foram os gêneros com o maior número de investimentos e, em ambos os casos, com uma forte participação de unidades produtivas no total de unidades implantadas no período.

Em meados da década de 90, como resultado da estabilização macroeconômica, houve uma ampliação significativa do mercado doméstico, juntamente com uma apreciação da taxa de câmbio real. Esses dois fatores desestimularam a expansão internacional das firmas domésticas, particularmente nos dois primeiros anos do programa de estabilização. Por essa razão, observou-se um menor investimento no exterior na época, porém as estratégias de internacionalização exportadora não foram totalmente revertidas.

Após a interrupção temporária da expansão da internacionalização, por causa das oportunidades geradas pela estabilização no mercado doméstico, o investimento no exterior, na segunda metade da década de 90, esteve basicamente concentrado no Mercosul, como resultado das oportunidades abertas pelo processo de integração, movimento que representou uma nova fase de expansão da internacionalização de firmas brasileiras. A desvalorização do real e a crise recessiva da Argentina reduziram a intensidade do processo investidor naquele país por parte das firmas brasileiras.

Ainda que não tenha sido possível dispor dos dados do Banco Central sobre investimento no exterior para os últimos anos da década de 90, as evidências indicam que o processo investidor foi mais intenso nas empresas produtoras de bens manufaturados, particularmente siderurgia, material de transporte e bens intermediários. As firmas produtoras de bens intermediários internacionalizaram sua produção como parte de estratégias de integração em redes de produção global, especialmente na indústria de autopeças. O crescimento das exportações manufatureiras e as demandas de mercados exigentes, como o americano, estimularam a maior presença das firmas manufatureiras no exterior.

3.2. Revisão dos Estudos sobre as Decisões de Investimentos no Exterior das Firms Brasileiras

Nesta subseção, são apresentados os resultados de alguns estudos de caso e pesquisas sobre firmas investidoras no exterior. O objetivo dessa revisão é identificar as motivações e as restrições ou dificuldades para avançar na internacionalização.

Alguns desses estudos estiveram motivados pela literatura de administração, procurando, portanto, descrever a seqüência gradual para a internacionalização, os modos de entrada (escolha e seqüência dos modos de entrada) e o *timing* adotado pelas firmas investidoras, enfatizando, entre outras coisas, o papel das diferenças culturais entre as firmas brasileiras e o país receptor. Quando se parte do marco fornecido pela teoria eclética de internacionalização, a identificação das hipóteses dessa corrente é sempre mais difícil, pelos problemas para identificar as vantagens proprietárias e as vantagens de internalização nas decisões de investimento no exterior. O estudo de casos de Dias (1994), analisado a seguir, pode ser visto como um

exemplo de utilização de algumas ferramentas da teoria eclética de internacionalização.

3.2.1. O Estudo de Dias (1994)

O trabalho de Dias (1994) analisou uma amostra de 22 empresas – selecionadas entre as 500 maiores do Brasil – que realizaram investimentos no exterior entre 1989 e 1991. A maioria delas era de capital nacional, predominando as de controle familiar, mas de administração profissionalizada. Para a quase totalidade desse grupo de empresas, as receitas com as exportações representavam entre 10% e 20% de sua receita total. Em sua maioria, elas eram fornecedoras de peças e componentes ou de produtos acabados para grandes consumidores industriais ou comerciais. Uma outra característica importante das empresas da amostra era o elevado grau de desenvolvimento tecnológico dentro de tecnologias e produtos de conhecimento disseminado.

Segundo o estudo, uma das principais razões para o investimento no exterior era “a necessidade de estabelecer parcerias com as empresas compradoras, em função das mudanças nas relações ocorridas entre as empresas e os seus fornecedores”. Para essa amostra de firmas, a instalação de subsidiárias era vista como necessária para oferecer soluções a problemas tecnológicos e de especificação do produto (desenho de novas peças, ajuste da especificação para reduzir defeitos e novas formas logísticas do fornecimento dos insumos).

Dadas as diferentes características setoriais das firmas da amostra, seguindo Dias (1994), as razões mais específicas para o investimento no exterior foram agrupadas segundo o ramo industrial:

- Indústria de alimentos (Copersucar, Perdigão e Sadia), que não tinham intenções de estabelecer *plantas produtivas* no exterior, contentando-se com escritórios comerciais ou acordos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico.²³ A disponibilidade da matéria-prima era a motivação prin-

²³ O caso da Copersucar foi paradigmático. Em realidade, a empresa instalou-se nos Estados Unidos com o objetivo de processar o grão de café e fazer café solúvel para vender no mercado americano. O fracasso da estratégia esteve motivado pela falta de amadurecimento gerencial para esse empreendimento.

cipal (vantagem de localização) para manter as unidades produtivas em território brasileiro.

- Indústrias têxtil e de confecções (Artex, Hering, São Paulo Alpargatas e Staroup). O propósito das operações dessas indústrias no exterior foi o de vender produtos com maior valor agregado e, além disso, aumentar a margem de lucro, através de *joint ventures* nos países importadores. As empresas brasileiras tinham condições de realizar transferência de tecnologia gerencial e de produção, residindo nesses aspectos suas vantagens específicas.
- Indústria de embalagens (Toga e Itap). A embalagem é um produto que deve ser projetado especificamente para um cliente. Por isso, as plantas devem se instalar junto a ele. As duas empresas incluídas no estudo exportavam as bobinas de embalagens (matéria-prima) do Brasil e terminavam o produto no exterior.
- Indústria siderúrgica e de bens de capital (Grupo Gerdau, Prensas Schüler, Fupresa, Weg Motores e Villares). O grupo Gerdau já tinha, no momento do estudo, usinas no exterior para atender aos mercados regionais. As outras empresas da amostra, como normalmente acontece com as produtoras de bens de capital que atingem um estágio exportador avançado, tinham plantas para montagem de peças de grande porte e de escritórios para assistência técnica.
- Indústria de autopeças (Cofap, Metal Leve, Sabó e Sifco). Os movimentos de internacionalização dessas empresas foram originados pelas mudanças da indústria automobilística. A estrutura mundial da indústria consumidora e a existência de grandes clientes em mercados externos, que precisam ser atendidos com rapidez e flexibilidade, obrigaram-nas a instalar unidades no exterior, para apresentar soluções tecnológicas em tempo curto. A vantagem específica dessas empresas era a capacidade de resposta, em tempo e com um alto padrão tecnológico, às demandas de seus clientes globais.
- Indústria aeronáutica (Embraer). O estudo assinala que a Embraer desenvolveu um produto de qualidade internacional e identificou um nicho de mercado. A existência de aeronaves no exterior obrigava a firma a instalar unidades de manutenção e reparos.

A Tabela 3 apresenta um resumo das empresas da amostra, de seus empreendimentos no exterior e das principais motivações.

Tabela 3
Investimento no Exterior de uma Amostra de Firms

Empresa	Atividade Principal	Empreendimentos no Exterior			
		Características	Localização	Ano	Motivações
Artex S.A.	Roupa de Cama, Mesa, Banho e Roupas	Escritório Comercial com Armazém	Estados Unidos		Expandir exportações nos Estados Unidos
Grupo Brasmotor	Linha Branca de Eletrodomésticos	Empresa	Argentina	1990/91	Empresa pertencia à Philips holandesa comprada pela Whirlpool
Cofap	Autopeças, Amortecedores, Anéis, Pistão, Blocos e Cabeçotes de Motores	Escritório comercial	Alemanha		Assistência técnica e pós-venda
		Fábrica	Ohio (Estados Unidos)		
Copersucar	Alimentos: Açúcar, Café e Alcool	Escritório Comercial	Uruguai	1991	Penetração de mercados de alto valor agregado (café solúvel)
		Fábrica	Argentina	1991	
Embraer	Aeronaves de Porte Médio	Fábrica	Portugal	1976/86	Assistência técnica e pós-venda
		Escritório Comercial	Estados Unidos	1979	
Fupresa	Fundição de Precisão	Escritório Comercial	Flórida (Estados Unidos)	1983	Proximidade com cliente/estoque e Internacionalização
		Assistência Técnica	França	1983	
Grupo Gerdau	Produtos de Aço Plano	Usinas	Uruguai, Chile	1981	Sinergia com os mercados locais e exportar para os Estados Unidos e a Ásia
			Canadá e Alemanha	1989 e 1992	
Gradiente	Equipamentos de Áudio e Vídeo	Fábrica	México	1973/86	Marca e distribuição
		Fábrica	Inglaterra	1979	
Hering	Confecções e Malharia	Fábrica	Espanha	1988	Para o atendimento de curto prazo
		Licença Comercial/Tituraria	Argentina		
Itap	Matérias Plásticas, Embalagens, Resinas e Pigmentos	TBC Packaging	Estados Unidos	1983	Produtos e acabamento de produtos exportados do Brasil
Metal Leve S.A.	Autopeças, Metalurgia, Máquinas e Ferramentas	Assistência Técnica	Reino Unido, Estados Unidos e América Latina	1985	Assistência técnica e comercial, estoque de produtos acabados para os mercados americano e europeu e descentralização geográfica
		Grupo de Desenvolvimento Base de produção	Estados Unidos	1987/89	
			Estados Unidos	1988	
Perdigão Agroindustrial	Alimentos Industrializados (Produtos Suínos, Frangos)	Escritório Comercial	Hamburgo e Madri	1990/91	Comercialização

(continua)

Empresa	Atividade Principal	Empreendimentos no Exterior			
		Características	Localização	Ano	Motivações
Prensas Schüler	Prensas Hidráulicas e Mecânicas	Assistência Técnica	Estados Unidos	1986	Assistência técnica
Sabó Industrial	Autopeças	Transferência de Tecnologia Fábrica de Juntas (Aquisição)	Alemanha	1992	Penetrar no mercado alemão e atender a clientes <i>just-in-time</i>
			Argentina		
Sadia	Alimentos	Escritórios Comerciais	Tóquio	1991	Acompanhamento mais próximo do mercado
			Milão	1991	
São Paulo Alpargatas	Confecções, Tecidos e Calçados	Fábrica Fábrica Comercialização	Alemanha	1989	Flexibilidade no atendimento ao cliente e penetrar em segmentos de maior margem
			Espanha	1988	
Sharp do Brasil	Eletrônica e Telecomunicações	Machline Serviços MTB Management and Technology for Banking SBI International Ltd.	Portugal	1989	Projetos industriais na Europa Ocidental e identificação de novas oportunidades na Europa Central. O escritório dos Estados Unidos assessora na importação de partes e equipamentos
			Budapeste	1989	
			Nova York (Estados Unidos)	1985	
Sifco	Produtos Forjados e Usinados	Firmas de Usinagem	Estados Unidos	1989	Cumprir prazos de contratos
				1991	
Staroup S.A.	Confecções de Jeans	Fábrica Transferência de Tecnologia Criação de Marca Privatização de Empresas da Família	Portugal	1989/91	Agregar valor ao produto e melhorar as margens de lucro
			URSS		
			Estados Unidos		
Toga	Embalagens Flexíveis e Semi-Rígidas	Escritório Comercial Escritório Fábrica	Dallas	1984	Comercialização com rede das empresas americanas
			Menphis	1988	
			Tennessee	1988	
Villares	Elevadores, Máquinas e Equipamentos e Informática	Assistência Técnica e Comercialização	Argentina, Chile, Colômbia, Estados Unidos, México, Paraguai e Uruguai		
Weg Motores	Motores Elétricos, Bombas e Motores Trifásicos	Empresa Comercial Escritório/Assistência	Estados Unidos Bélgica	1991	Atuar junto aos fabricantes de máquinas e equipamentos dos Estados Unidos

Fonte: Dias (1994).

3.2.2. A Pesquisa da Fundação Dom Cabral: Brasil, Leonel, Arruda e Goulart (1996)

Com ajuda de informações jornalísticas e do banco de dados da própria Fundação Dom Cabral, os pesquisadores detectaram que, entre 1990 e 1994, 150 empresas brasileiras tinham realizado algum tipo de investimento produtivo ou instalado escritórios ou depósitos no exterior. O número total de empreendimentos foi de 285, distribuídos da seguinte maneira: 112 na América Latina, 80 nos Estados Unidos, México e Canadá, 68 na Europa e 25 na Ásia.

A amostra utilizada para a pesquisa foi integrada por essas empresas e mais algumas com antigos investimentos no exterior, totalizando 160. O número de respostas foi de 57, e a pesquisa estava interessada em identificar fatores determinantes da internacionalização, os principais obstáculos e o papel dos condicionantes culturais e da própria história da organização, na linha das preocupações dos modelos comportamentalistas.

Os fatores determinantes da expansão, listados por ordem de importância, se encontram na Tabela 4. Tal como nos estudos de caso de Dias (1994), a razão principal foi a necessidade de estar próximo ao cliente, para ajustar a especificação do produto, melhorar a logística de fornecimento ou brindar serviços de assistência técnica.

Tabela 4

Fatores Determinantes para a Expansão Internacional

- 1 Necessidade de estar próximo ao cliente
 - 2 Conquista de novos mercados
 - 3 Acesso à tecnologia
 - 4 Estar presente em blocos regionais
 - 5 Fontes internacionais de financiamento
 - 6 Ultrapassar barreiras protecionistas
 - 7 Ajustar-se às regulamentações do mercado local
 - 8 Acesso à rede de fornecedores
 - 9 Reação ao comportamento da concorrência
-

Fonte: Brasil *et alii* (1996).

Segundo os autores, esses fatores determinantes estão condicionados a dois aspectos, que podem ajudar ou retardar a internacionalização das empresas: o papel da liderança na organização e o estabelecimento de alianças e parcerias para conquistar o mercado externo.²⁴ Assim, no caso do papel das lideranças, a menor distância cultural em relação à Europa de alguns executivos – devido às origens pessoais e familiares – facilitou a internacionalização naquele continente (Staroup, Weg, Mangels). Em relação às alianças e parcerias, os autores identificaram que as alianças foram centrais para o acesso à tecnologia, o conhecimento de mercado, o perfil da concorrência e a superação de barreiras culturais. Procurar colaboração para enfrentar a concorrência foi muito importante nos casos das empresas Metal Leve, Freios Varga, Biobrás, Andrade Gutierrez, Cofap e Oxford. As parcerias também foram fundamentais para o acesso à tecnologia de produto e processo, como no caso da Weg e da Usiminas. Os autores entendem que uma liderança mais internacionalizada é positiva para facilitar e estimular as alianças.

Em relação aos obstáculos, a amostra tinha restrições para detectá-los corretamente, porque estava concentrada em empresas já internacionalizadas. Apesar disso, a pesquisa identificou que o maior obstáculo para as empresas foi de caráter interno, relacionado a aspectos burocráticos e de legislação no Brasil.²⁵ O segundo aspecto por ordem de importância foi a questão do financiamento, “pelas dificuldades encontradas no acesso às fontes de financiamento internacionais”. Questões legais e culturais foram outros dois fatores importantes. Segundo os autores, as diferenças jurídicas podem obrigar a mudar os tipos de contratos e a prática legal das firmas, enquanto as diferenças culturais podem produzir importantes prejuízos para as empresas que não estiverem atentas a esse aspecto.

As maiores dificuldades na gestão de negócios internacionais foram localizadas no acesso à informação. A identificação de parceiros, a carência de recursos financeiros e o desconhecimento de práticas de negócios em outros países foram os outros fatores assinalados.

24 A identificação desses aspectos condicionantes foi resultado dos estudos de caso feitos pelos autores durante o projeto, que continuaram uma linha de pesquisa feita anteriormente com Carvalho Junior na Funcex – Série de Empresas e Negócios Internacionais.

25 A pesquisa foi feita sobre experiências em um período de importantes restrições às saídas de divisas.

3.2.3. A Pesquisa do BNDES (1995)

O estudo do BNDES foi realizado com as respostas de 30 grandes grupos econômicos nacionais. Ao mesmo tempo, a Área de Planejamento do Banco consolidou as repostas juntamente com informações econômicas, elaborando um cadastro de grupos econômicos privados brasileiros com subsidiárias no exterior. Os 30 grupos informantes da pesquisa instalaram 101 subsidiárias no exterior em um período que vai desde começos da década de 70 até 1994. As subsidiárias da amostra estavam concentradas nos setores de mecânica, material de transporte e construção. Tal como nos dois estudos anteriores, também foi identificado que o investimento no exterior pressupõe uma expansão anterior das exportações. Assim, as empresas com coeficiente exportação/faturamento baixo ($< 10\%$) tinham uma proporção pequena (21%) das subsidiárias no exterior.

Um outro elemento que se tentou identificar foi a forma de implantação das subsidiárias produtivas da indústria. De acordo com os modelos comportamentalistas, que enfatizam a redução gradual das distâncias com o mercado estrangeiro, a maioria das subsidiárias produtivas implantadas (63%) foi resultado de compras ou de associação com firmas existentes, o que permite aproximar a firma investidora da realidade cultural e organizacional do país receptor. Mas essa atitude das firmas também pode ser entendida pelo enfoque dos custos de transação. A compra ou associação permite obter as vantagens proprietárias da firma existente (tecnológicas ou resultantes de adaptação de processos ou produtos) e reduzir os custos de transação da implementação no novo mercado.

A pesquisa parece sugerir que a forma de implantação está relacionada ao tipo de investimento. Como mencionado, quando se trata de unidades produtivas, as firmas preferem as já existentes, enquanto que, quando se trata de implementar uma unidade comercial ou fazer um investimento não relacionado à produção, a preferência das empresas parece recair em novas unidades – 81% das novas subsidiárias não produtivas foram unidades novas.

Em relação à participação acionária nas empresas no exterior, a pesquisa comprovou que os grupos brasileiros mantinham o controle integral ou com participação de terceiros em 76% das unidades, identificando também que a natureza do controle varia conforme a região econômica. As associações foram mais freqüentes nos países da América do Sul e em Portu-

gal, enquanto que nos países mais afastados da realidade cultural e institucional brasileira, como os Estados Unidos, as unidades foram em sua maioria filiais ou controladas integralmente.

• **As Motivações para o Investimento no Exterior**

O fortalecimento do poder de competição, pela proximidade do mercado consumidor, foi assinalado pela maior proporção de firmas (75% da amostra). Essa razão foi particularmente importante para as firmas do setor metal-mecânico e para os produtores de bens intermediários.

A segunda razão mais apontada foi a de suprir o mercado regional, que representou uma motivação importante para os produtores de bens intermediários não-metálicos e para as subsidiárias instaladas na América do Sul e no Mercosul.

O processo de integração regional gerou oportunidades de investimento no exterior, e por isso foi apontado como o terceiro motivo mais importante para a instalação de subsidiárias no exterior, tendo sido um argumento importante para a indústria metal-mecânica e para a decisão de instalação na Europa e no Mercosul.

Uma razão freqüentemente mencionada nos estudos é a necessidade de proximidade dos clientes industriais, mas não se mostrou importante para o conjunto de firmas da pesquisa do BNDES, embora tenha sido para as firmas produtoras de bens intermediários, que consideraram essa motivação como um dos três principais determinantes do investimento no exterior e a segunda razão em importância para se instalar no mercado norte-americano.

• **As Dificuldades Encontradas para a Realização do Investimento**

Os problemas do financiamento doméstico e os problemas culturais constituíram os entraves mais assinalados pelas firmas. A maioria delas (mais de 66%) apontou a dificuldade de obter financiamento no Brasil para a unidade no exterior como um problema. A segunda questão que reuniu o maior número de empresas foram as diferenças culturais entre os países, na linha do enfatizado pelos modelos comportamentalistas da internacionalização das firmas.

A dificuldade de acesso ao mercado financeiro local e/ou o alto custo do financiamento foram responsáveis pela terceira razão mais assinalada pelas firmas. Um outro problema cultural – dificuldade de transferir executivos e técnicos – também foi assinalado por um número significativo delas.

3.3. Análise das Características e dos Determinantes do Investimento no Exterior: Resultados da Pesquisa Realizada entre as Firms Exportadoras

3.3.1. Características da Amostra

Ao contrário de estudos anteriores, em que a amostra só continha empresas com investimentos no exterior, a pesquisa realizada para este estudo selecionou um conjunto de exportadores, com diferentes características de tamanho e freqüência exportadora, para pesquisar algumas características das decisões de investimento passadas, as intenções de investimento ou a decisão de não investir no exterior.

Essa diversidade de tamanho e de características exportadoras (medida, entre outras coisas, pela freqüência exportadora) permite captar melhor as diferentes atitudes em relação ao investimento no exterior do que uma amostra concentrada em firmas exclusivamente investidoras. Em relação à distribuição por porte da amostra, as micro e pequenas empresas (até 99 empregados) representaram 46% da amostra, enquanto as de porte médio (100 a 499 empregados) tiveram um peso de 32,8% e as grandes (mais de 500 empregados) constituíram 21%. Considerando a distribuição das firmas pelo seu desempenho exportador, as permanentes, ou seja, aquelas que exportaram todos os anos entre 1994 e 2000, tiveram um peso de quase 53% da amostra, enquanto as assíduas – com exportações entre quatro e seis anos no período 1994/2000 – representaram 19,6%. O restante da amostra esteve constituído pelas exportadoras esporádicas e iniciantes – que exportaram até três anos no período 1994/2000 –, sendo que as iniciantes não exportaram antes de 1997.

A Tabela 5 apresenta as características básicas da amostra em relação ao investimento no exterior. Somente 20% do total das empresas da amostra in-

Tabela 5

Proporção de Firms com e sem Investimentos no Exterior: Total da Amostra, segundo o Porte e a Freqüência Exportadora
(Em %)

	Total da Amostra	Porte da Empresa		Freqüência Exportadora	
		Pequeno/Médio	Grande	Até Assídua	Permanente
Com Investimentos no Exterior	20,0	13,7	38,1	18,4	21,4
Sem Investimentos no Exterior	80,0	86,3	61,9	81,6	78,6

formaram possuir algum tipo de investimento no exterior²⁶ para apoiar a comercialização dos produtos feitos no Brasil ou para produzir no exterior. Essa proporção era quase o dobro (38,1%) no caso das firmas grandes e seis pontos percentuais inferior no caso das pequenas e médias.

Esperava-se que o conjunto das exportadoras permanentes, ou seja, com uma atividade exportadora contínua, tivesse maior proporção de firmas com investimentos no exterior. Como observado, a proporção de firmas exportadoras permanentes com investimentos no exterior é maior do que no caso das exportadoras menos freqüentes, mas a diferença não é muito significativa.

O objetivo da análise deste trabalho é a atitude investidora das empresas com maioria de capital nacional. As totalmente e majoritariamente nacionais apresentaram uma proporção menor de firmas com investimentos no exterior (17,1%), o que não foi muito diferente do total das empresas da amostra. O subconjunto de firmas nacionais com alguma participação estrangeira teve uma proporção maior de firmas com investimento no exterior, o que resulta razoável, pois muitas firmas nacionais se associam com estrangeiras para realizar investimentos na região ou para fortalecer sua presença em mercados externos (Tabela 6).

Como esperado, os conjuntos de firmas nacionais grandes e exportadoras permanentes tiveram uma proporção maior de empresas com investimento no exterior (Tabela 7). Porém, é chamativo que mais de 80% das firmas

²⁶ Para efeito do estudo, consideravam-se como investimentos no exterior distintos tipos de investimento, tais como representação comercial, armazéns, despesas com canais de distribuição, rede de assistência técnica e fábrica.

Tabela 6
Proporção de Firms com e sem Investimentos no Exterior: Total da Amostra e Firms de Capital Nacional
 (Em %)

	Total da Amostra	Firms de Capital Nacional	Totalmente Nacional	Majoritariamente Nacional
Com Investimentos no Exterior	20,0	17,1	16,3	23,1
Sem Investimentos no Exterior	80,0	82,9	83,7	76,9
Proporção no Total de Firms	100,0	69,8	61,3	8,5

Tabela 7
Proporção de Firms de Capital Nacional com e sem Investimentos no Exterior: Total da Amostra, segundo o Porte e a Frequência Exportadora
 (Em %)

	Total da Amostra	Porte da Empresa		Frequência Exportadora	
		Pequeno/Médio	Grande	Até Assídua	Permanente
Com Investimentos no Exterior	17,1	12,3	35,4	14,1	18,4
Sem Investimentos no Exterior	82,9	87,8	64,6	85,9	81,6

nacionais que tiveram uma atividade exportadora permanente no período 1994/2000 não apresentassem qualquer tipo de investimento no exterior.

A relação entre desempenho exportador das firms e investimento no exterior pode ser vista em termos de outras variáveis que refletem a atividade exportadora. Considerando, por exemplo, o ano de início da exportação, a Tabela 8 apresenta a proporção de firms com e sem investimento no exterior. O conjunto de exportadoras mais antigas tem uma proporção maior de empresas com investimentos no exterior, enquanto a proporção daquelas com investimento declina com a entrada mais recente no negócio da exportação, como esperado pelos modelos comportamentalistas.

Tabela 8
Proporção de Firms de Capital Nacional com e sem Investimentos no Exterior Classificadas de acordo com o Período de Início da Exportação
 (Em %)

	Antes de 1970	1970/79	1980/89	1990/94	1995/2001
Com Investimentos no Exterior	31,3	24,2	18,1	9,8	13,6
Sem Investimentos no Exterior	68,8	75,8	81,9	90,2	86,4
Proporção no Total de Firms	5,7	11,7	25,5	18,1	39,0

Supõe-se que as firmas com uma proporção maior de seu faturamento resultante das atividades de exportação deveriam ter investimentos no exterior, pois a importância das vendas externas justificaria algum tipo de investimento para potencializar a entrada no mercado externo. Portanto, deveria ser encontrada uma relação positiva entre coeficientes de exportação-faturamento e proporção de firmas com investimento no exterior. A Tabela 9 mostra essa relação. Efetivamente, a proporção de firmas com investimentos cresce junto com o aumento do coeficiente exportação-faturamento, mas se observam algumas anomalias, como a queda da proporção no conjunto com coeficiente entre 15%-20% e uma baixa proporção no conjunto de empresas com exportações maiores que 30% do faturamento.²⁷

Uma outra afirmação dos estudos empíricos do Brasil é a de que empresas familiares têm dificuldades para avançar no processo de internacionalização, com exceção do caso em que a família proprietária tenha origem estrangeira. A Tabela 10 apresenta os dados de investimento das firmas de capital nacional, classificadas por tipo de controle do capital. Em realidade, o que parece decisivo para o investimento no exterior é a abertura ou não do capital, pois firmas com essas características parecem ter uma propensão de investimento no exterior maior do que firmas fechadas.

²⁷ Uma explicação para essas anomalias pode ser o fato de que, dada a informação disponível, consideramos só o faturamento de 2000. Como esse foi um bom ano para as exportações, pode ter resultado em um alto coeficiente de exportação-faturamento para firmas sem investimentos no exterior.

Tabela 9

Proporção de Firms de Capital Nacional com e sem Investimentos no Exterior Classificadas de acordo com a Participação das Exportações no Faturamento em 2000
(Em %)

	Até 5%	6%-9%	10%-14%	15%-20%	21%-30%	Mais de 30%
Com Investimentos no Exterior	11,4	16,2	27,0	13,2	22,9	12,8
Sem Investimentos no Exterior	88,6	83,8	73,0	86,8	77,1	87,8

Tabela 10

Proporção de Firms com e sem Investimentos no Exterior: Total da Amostra e Firms de Capital Nacional Classificadas de acordo com o Tipo de Controle do Capital
(Em %)

	Total da Amostra	Familiar (Capital Fechado)	Não-Familiar (Capital Fechado)	Familiar (Capital Aberto)	Não-Familiar (Capital Aberto – Bolsa Local)	Não-Familiar (Capital Aberto – Bolsa Local e Estrangeira)
Com Investimentos no Exterior	20,0	16,5	14,5	50,0	18,2	20,0
Sem Investimentos no Exterior	80,0	83,5	85,5	50,0	81,8	80,0

Por último, resulta interessante observar as características setoriais do investimento no exterior. A Tabela 11 apresenta os dados de investimento das firms de capital nacional, organizados segundo os setores manufatureiros da CNAE. Tal como em outros estudos, as indústrias de alimentos, couro e calçados e vestuários apresentam baixa proporção de investimentos no exterior. Surpreendentemente, máquinas e equipamentos não-elétricos, setor que precisa montar uma rede de manutenção e serviços, apresentou baixa proporção de firms com investimento no exterior. Em linha com outros estudos, os setores de máquinas elétricas e de equipamentos de precisão apresentaram alta proporção de firms com investimento no exterior.

Tabela 11
Proporção de Firms de Capital Nacional com e sem Investimentos no Exterior em Setores Manufatureiros Seleccionados
 (Em %)

	Setores com Mais de 20% das Firms com Investimento no Exterior					
	Produtos de Borracha e Plástico	Produtos Minerais Não-Metálicos	Metalúrgica Básica	Máquinas e Equipamentos Elétricos	Equipamentos de Precisão e Automação	Veículos
Com Investimentos no Exterior	35,0	21,4	35,7	20,0	30,0	35,0
Sem Investimentos no Exterior	65,0	78,6	64,3	80,0	70,0	65,0

(continua)

	Setores com Menos de 20% das Firms com Investimentos no Exterior							
	Alimentos e Bebidas	Têxteis	Vestuário e Acessórios	Couro e Calçados	Produtos Químicos	Produtos de Metal exclusive Máquinas	Máquinas e Equipamentos	Material Eletrônico e Equipamento de Comunicação
Com Investimentos no Exterior	12,5	18,5	5,9	10,0	16,7	8,7	7,7	14,3
Sem Investimentos no Exterior	87,5	81,5	94,1	90,0	83,3	91,3	92,3	85,7

3.3.2. Localização, Tipos de Investimento e Motivações dos Principais Investimentos no Exterior

As principais características em termos de localização, tipos de investimentos e motivações dos investimentos realizados são as seguintes:

- os principais investimentos no exterior das firms de capital nacional da amostra estão concentrados nos Estados Unidos e na Argentina;
- quase 85% das unidades no exterior dessas firms são utilizados em atividades de comércio e distribuição dos produtos;
- os investimentos em unidades produtivas representam 12% do total e estão concentrados nos setores têxtil, químico, metalurgia básica e veículos; e
- as necessidades de logística, o costume de comprar de empresas já instaladas no país e a necessidade de acompanhar as tendências do mercado

consumidor foram as motivações principais mais assinaladas pelas firmas para realizar investimentos no exterior.

A Tabela 12 apresenta os destinos dos principais investimentos das firmas de capital nacional e a participação das firmas por porte e freqüência exportadora nos investimentos em cada país. Das unidades no exterior das firmas de capital nacional, 73% estão concentrados em dois mercados: Estados Unidos e Argentina. Dois pontos a destacar da tabela são a significativa participação nos investimentos das firmas pequenas e médias, em quase todos os casos, com exceção do Uruguai e da Holanda, e a importante presença de investimentos de firmas exportadoras não permanentes nos mercados da Venezuela, do Uruguai, da Holanda e da Itália.

A Tabela 12 mostra alguns fatos estilizados da experiência brasileira de investimentos no exterior: em primeiro lugar, eles estão localizados nos principais mercados de destino das exportações de produtos manufaturados (Estados Unidos, Argentina, México, Chile e Venezuela); em segundo, a in-

Tabela 12

Destinos dos Investimentos e Características das Firms Investidoras de Capital Nacional: Proporção Calculada sobre o Número de Unidades no Exterior
(Em %)

Países	Distribuição do Principal Investimento por País	Porte das Empresas Investidoras no País		Freqüência Exportadora das Empresas Investidoras no País	
		Até Médio	Grande	Até Assídua	Permanente
Estados Unidos	40,0	68,2	31,8	41,0	59,0
Argentina	32,7	67,0	33,0	44,4	55,6
México	7,3	75,0	25,0	50,0	50,0
Chile	3,6	100,0	0,0	0,0	100,0
Venezuela	3,6	50,0	50,0	100,0	0,0
Uruguai	1,8	0,0	100,0	100,0	0,0
Holanda	1,8	0,0	100,0	100,0	0,0
Itália	1,8	100,0	0,0	100,0	0,0
China	1,8	100,0	0,0	0,0	100,0
Paraguai	1,8	100,0	0,0	100,0	0,0
Colômbia	1,8	100,0	0,0	0,0	100,0
Equador	1,8	100,0	0,0	0,0	100,0

tegração regional parece ser um outro fator importante para a localização dos investimentos (o Mercosul absorveu 36% dos principais investimentos); e, em terceiro, a proximidade geográfica, pela menor distância física e cultural, também é outro fator estimulador, a julgar pela localização de investimentos na Colômbia e no Equador, mercados muito recentes para produtos manufaturados.

A Tabela 13 mostra a distribuição, por tipos, do principal investimento das firmas de capital nacional. Aquele com a maior proporção entre elas é o investimento em representação comercial, seguido pelo investimento em canais de distribuição. Na distribuição do total de firmas, as fábricas representam uma proporção pequena (12%), mas, quando se analisa a distribuição segundo o porte ou a freqüência, observa-se que as empresas grandes têm maior proporção de investimentos produtivos no exterior, assim como também as exportadoras permanentes.

A distribuição dos tipos de investimento por setor pode diferir significativamente da média da amostra. A Tabela 14 mostra a distribuição por tipo de investimento em cada setor da indústria. O investimento produtivo no exterior está concentrado nos setores têxteis, produtos químicos, minerais não-metálicos, metalúrgica básica e peças e veículos. Os produtores de bens de capital têm seus investimentos concentrados em representação co-

Tabela 13
Distribuição por Tipos do Principal Investimento das Firms de Capital Nacional: Total da Amostra, segundo o Porte e a Freqüência Exportadora
 (Em %)

Tipos de Investimento	Total	Porte da Empresa		Freqüência Exportadora	
		Até Médio	Grande	Até Assídua	Permanente
Representação Comercial	42,7	51,0	25,0	46,0	40,0
Canal de Distribuição	22,7	24,0	21,0	23,0	23,0
Fábrica	12,0	6,0	25,0	6,0	18,0
Rede de Assistência Técnica	9,3	10,0	8,5	14,0	5,0
Armazém	8,0	6,0	12,5	9,0	7,5
Investimentos em Vendas/Marketing	2,7	2,0	4,0	2,0	2,5
Pesquisa e Desenvolvimento					
Outros	2,6	1,0	4,0		5,0

Tabela 14
Distribuição por Tipos do Principal Investimento das Firms de Capital Nacional: Setores da Indústria Manufatureira
 (Em %)

Tipo de Investimento	Total	Setores da Indústria Manufatureira						
		Alimentos e Bebidas	Têxteis	Calçados e Couro	Celulose e Papel	Produtos Químicos	Produtos de Borracha e Plástico	Minerais Não-Metálicos
Representação Comercial	42,7	50,0	20,0	66,7	50,0	33,3	44,4	
Canal de Distribuição	22,7		40,0	33,3	50,0	11,1	33,3	
Fábrica	12,0		40,0			22,2		66,7
Rede de Assistência Técnica	9,3					22,2	11,1	
Armazém	8,0					11,1		33,3
Investimentos em Vendas/ Marketing	2,7	50,0						
Pesquisa e Desenvolvimento								
Outros	2,6						11,1	

(continua)

Tipo de Investimento	Total	Setores da Indústria Manufatureira						
		Metalúrgica Básica	Produtos Metálicos, exclusive Máquinas	Máquinas e Equipamentos	Máquinas e Equipamentos Elétricos	Material Eletrônico e Equipamentos de Comunicação	Equipamentos de Precisão e Automação	Veículos
Representação Comercial	42,7	50,0	20,0	100,0	60,0	100,0	25,0	42,0
Canal de Distribuição	22,7	12,5	20,0		20,0		50,0	25,0
Fábrica	12,0	12,5						17,0
Rede de Assistência Técnica	9,3	25,0			20,0			8,0
Armazém	8,0		40,0					8,0
Investimentos em Vendas/ Marketing	2,7		20,0					
Pesquisa e Desenvolvimento								
Outros	2,6						25,0	

mercial e canais de distribuição, com pouco investimento em redes de assistência técnica.

Em relação às motivações do investimento no exterior, as necessidades de logística foram a motivação que a maior parte das firmas apontou como de primeira importância. Na Tabela 15 são apresentadas as percentagens de firmas que consideraram uma lista de fatores como de primeira importância. O costume de comprar de firmas instaladas no país, aspecto importante no mercado americano, apresentou a segunda maior frequência de respostas. O terceiro fator em importância foi a necessidade de acompanhar as tendências do mercado para adaptar produtos. O fator regulatório, que reuniu a maior proporção de firmas, foi a existências de altas tarifas de importação.

Tabela 15
Motivações para Investir no Exterior das Firms de Capital Nacional: Percentagem de Firms que Consideraram uma Lista de Fatores como de Primeira Importância
 (Em %)

Fatores	Total
Características da Demanda do Mercado Comprador	
• Costume de comprar de empresas já instaladas no país	36,4
• Necessidade de atender à demanda <i>just in time</i>	20,0
• Necessidade de acompanhar de perto as tendências do mercado para adaptar estratégias e produtos	34,5
• Seus competidores nesses mercados fizeram investimentos	5,5
Características de seus Produtos	
• Necessidades de serviços de manutenção e peças	23,6
• Necessidades de manter <i>show rooms</i>	16,4
• Necessidades de logística	52,7
Fatores Legais ou Regulatórios	
• Existência de altas tarifas de importação	27,3
• Risco de medidas não-tarifárias como <i>antidumping</i>	5,5
• Existência de legislação rigorosa de proteção ao consumidor	20,0

3.3.3. Os Planos de Investimento no Exterior

As Tabelas 3.16 a 19 apresentam os resultados relacionados com os planos de investimentos no exterior das firmas de capital nacional. A Tabela 16 mostra que uma alta proporção (29%) das firmas de capital nacional está disposta a investir no exterior.²⁸ O aumento da proporção de firmas com planos de investimento, em relação à situação atual, é particularmente importante no caso das pequenas e médias e com atividade exportadora, até 2000, não permanente.

A Tabela 17 aponta que, como resultado dos problemas macroeconômicos da Argentina, o Mercosul está em quarto lugar como destino dos investimentos, atrás da Europa, dos Estados Unidos e do México. As intenções de investimentos no México, no Chile e na Venezuela estão relacionadas com o dinamismo que esses mercados apresentaram no período recente, especialmente para as vendas de produtos industrializados.

Em termos setoriais (Tabela 18), dois setores com predomínio de firmas exportadoras de capital nacional (calçados e produtos de metal) mostram uma alta proporção de intenções de investimento no exterior. Isso significa uma mudança em relação à situação atual de investimentos no exterior desses setores, podendo ajudar a diversificar a oferta exportadora desses produtos e a ganhar espaço nos mercados externos.

Tabela 16
Proporção de Firmas de Capital Nacional com e sem Planos de Investimentos no Exterior
(Em %)

	Total	Porte da Empresa		Frequência Exportadora	
		Até Médio	Grande	Até Assídua	Permanente
Com Planos de Investimentos no Exterior	29,0	28,2	33,3	31,0	27,0
Sem Planos de Investimentos no Exterior	71,0	71,8	66,7	69,0	73,0

²⁸ Na amostra, a proporção de firmas de capital nacional com investimentos no exterior, no presente, é de 17,1%.

Tabela 17
Principais Localizações dos Planos de Investimentos no Exterior
 (Em %)

Países	Proporção do Total de Unidades Planeja- das
Europa	21,6
Estados Unidos	20,4
México	10,0
Mercosul	9,3
Chile	6,2
Venezuela	3,7
Equador	2,5
China	2,0
Bolívia	2,0
Colômbia	2,0
Índia	2,0
Panamá	2,0

O resultado mais importante que mostra a Tabela 19 – tipos de investimento por setor – é que os planos de investimentos estão concentrados em *trade and distribution*, da mesma maneira que os investimentos atuais. Os setores de calçados e de produtos de metal, que mostraram maior intenção investidora em relação ao comportamento atual e à média da amostra, não escapam dessa regra geral.

Uma diferença em relação à situação presente dos investimentos é a aparição de intenções de investimentos produtivos nos setores de produtos de metal e de máquinas e equipamentos. Aqueles que já têm investimentos produtivos, como produtos têxteis e químicos e de metalúrgica básica, mostram planos de instalação de fábricas no exterior.

Tabela 18
Proporção de Firms com e sem Planos de Investimentos no Exterior em Setores Seleccionados
 (Em %)

	Setores com Mais de 30% das Firms com Planos de Investimentos							
	Couro e Calçados	Produtos Químicos	Produtos de Borracha e de Plástico	Minerais Não-Metálicos	Metalúrgica Básica	Produtos Metálicos exclusivas Máquinas	Equipamentos de Precisão e Automação	Veículos
Com Planos de Investimentos no Exterior	33,3	30,6	40,0	42,9	35,7	30,4	40,0	40,0
Sem Planos de Investimentos no Exterior	66,7	69,4	60,0	57,1	64,3	69,6	60,0	60,0

(continua)

	Setores com Menos de 30% das Firms com Planos de Investimentos						
	Alimentos e Bebidas	Têxteis	Vestuário e Acessórios	Madeira	Celulose e Papel	Máquinas e Equipamentos	Máquinas e Equipamentos Elétricos
Com Planos de Investimentos no Exterior	12,5	29,6	11,8	25,0	11,1	20,5	26,7
Sem Planos de Investimentos no Exterior	87,5	70,4	88,2	75,0	88,9	79,5	73,3

3.3.4. Dificuldades para o Planejamento e a Implementação dos Investimentos no Exterior

As empresas foram consultadas sobre suas dificuldades para planejar ou implementar investimentos no exterior. A Tabela 20 apresenta a percentagem de firms investidoras, de capital nacional, que considerou uma determinada dificuldade como de primeira importância. As respostas sobre as dificuldades, para o total de firms de capital nacional, indicam que existem dois tipos importantes: as relacionadas com informações sobre mercados e regulação dos investimentos no exterior e as relacionadas com diversas necessidades de financiamento. Mas esses dois tipos de dificuldades não têm a mesma representatividade.

Tabela 19
Distribuição dos Planos de Investimento por Tipo: Total e Setores da Indústria
 (Em %)

Tipos de Investimento	Total das Firms	Têxteis	Couro e Calçados	Produtos Químicos	Produtos de Borracha e Plástico	Minerais Não-Metálicos
Representação Comercial	42,6	38,5	45,5	47,1	50,0	16,7
Canal de Distribuição	23,3	23,1	9,1	17,7	33,3	50,0
Fábrica	7,8	15,4		5,9		
Rede de Assistência Técnica	7,8			5,9		
Armazém	7,8	15,4	9,1	11,8	8,3	
Investimentos em Venda/Marketing	2,3		9,1			16,7
Pesquisa e Desenvolvimento	0,7			5,9		16,7
Outros	7,0	7,6	18,2	5,9	8,3	
Não Respondeu	0,8		9,1			

(continua)

Tipos de Investimento	Total das Firms	Metalúrgica Básica	Produtos Metálicos exclusivas Máquinas	Máquinas e Equipamentos	Máquinas e Equipamentos Elétricos	Material Eletrônico e Equipamentos de Comunicação	Equipamentos de Precisão e Automação
Representação Comercial	42,6	50,0	57,1	38,5	60,0	66,7	42,9
Canal de Distribuição	23,3		28,6	15,4			42,9
Fábrica	7,8	12,5	14,3	7,7			
Rede de Assistência Técnica	7,8	37,5		23,1	20,0	33,3	
Armazém	7,8			7,7	20,0		
Investimentos em Venda/Marketing	2,3						14,3
Pesquisa e Desenvolvimento	0,7						
Outros	7,0			7,7			
Não Respondeu	0,8						

Tabela 20

Dificuldades para o Planejamento e a Implementação de Investimentos no Exterior de Firms Investidoras de Capital Nacional: Total da Amostra, segundo o Porte e a Freqüência Exportadora – Percentagem de Firms que Considerou cada uma das Dificuldades como de Primeira Importância

(Em %)

Tipo de Dificuldades	Total	Porte das Empresa			Freqüência Exportadora	
		Pequeno	Médio	Grande	Assídua	Permanente
Dificuldades Internas à Empresa						
Problemas para Obter Informações sobre os Mercados Externos	26,2	23,0	27,2	25,0	31,9	22,1
Falta de Capacitação dos Quadros Gerenciais	5,6	5,0	4,9	8,3	4,3	6,7
Falta de Fundos Próprios	15,3	17,0	11,7	12,5	10,1	16,0
Falta de Garantias para Apresentar aos Bancos Estrangeiros	4,0	7,0	1,9	4,2	4,3	3,7
Dificuldade para Lidar com Fornecedores Localizados no Exterior	10,3	11,0	13,6	6,3	10,1	9,8
Dificuldades Externas à Empresa						
Inexistência de Linhas de Financiamento no Mercado Financeiro Doméstico	12,1	12,0	10,7	10,4	13,0	11,0
Inexistência de Garantias Públicas para Apresentar aos Bancos Estrangeiros	5,9	6,0	8,7	4,2	8,7	3,7
Falta de Linhas de Financiamento para Prospecção de Mercados	15,6	19,0	13,6	12,5	13,0	16,6
Falta de Informação sobre Regulação de Investimentos nos Mercados Externos	19,3	20,0	18,4	16,7	17,4	17,8

A Tabela 20 indica ainda que as dificuldades relacionadas com obtenção de informação são mais generalizadas e representativas dos problemas das firmas investidoras. Assim, as mais apontadas foram: obter informações sobre os mercados externos (26,2% das firmas) e falta de informação sobre regulação de investimentos nos mercados externos (19,3% das firmas investidoras nacionais). As dificuldades relacionadas com o financiamento são de primeira importância para uma proporção menor de firmas do que no caso das dificuldades de informação. Por exemplo, a inexistência de linhas de financiamento no mercado financeiro doméstico foi considerada dificuldade de primeira importância para 12,1% das firmas investidoras de capital nacional.

A fragmentação do universo das firmas de capital nacional, de acordo com o porte ou a frequência exportadora, não muda a hierarquia das dificuldades existentes dentro do conjunto de empresas nacionais. Com o aumento do porte, a proporção de firmas com dificuldades relacionadas ao financiamento diminui, mas a percentagem daquelas com problemas para obter informações aumenta. Como esperado, as firmas exportadoras permanentes parecem ter menos problemas para obter informações sobre os mercados externos do que as exportadoras somente assíduas.

3.3.5. Razões para a não Realização de Investimentos no Exterior

A pesquisa perguntou sobre as razões pelas quais as firmas não têm e/ou não pensam em realizar investimentos no exterior. A Tabela 21 apresenta os resultados, consignando a percentagem de firmas que considerou uma determinada razão como de primeira importância, cuja maior proporção de firmas de capital nacional não investidoras no exterior foi a *falta de necessidade de investimento no exterior*. Essa percepção, que está relacionada com estratégias e características das firmas, e não com restrições, é reforçada pela falta de representatividade das razões fora do seu alcance, consideradas de primeira importância por somente 15% das firmas de capital nacional sem nenhum tipo de investimento no exterior.

As firmas não teriam necessidade de investir no exterior porque, dentre outras coisas, as características do produto e/ou do mercado não demandariam a realização de tais investimentos. A Tabela 21 reforça essa percepção ao mostrar que a percentagem de firmas que considerou as características

Tabela 21

Razões para as Firms de Capital Nacional não Terem nem Planejam Investimentos no Exterior: Total da Amostra, segundo o Porte e a Frequência Exportadora – Percentagem de Firms que Considerou cada uma das Razões como de Primeira Importância (Em %)

Razões	Total	Porte da Empresa		Frequência Exportadora	
		Até Médio	Grande	Até Assídua	Permanente
Falta de Necessidade	40,0	38,2	54,2	39,2	40,7
Características do Produto Exportado	25,7	26,3	20,8	27,5	24,1
Características do Mercado	17,1	16,7	20,8	16,7	17,6
Dificuldade fora do Alcance da Empresa	15,2	22,0	4,2	15,7	14,8

do produto exportado como uma razão de primeira importância para não realizar investimentos foi de 25,7%.

Supõe-se que as firms grandes teriam ainda menos restrições para a realização de investimentos no exterior. Portanto, a decisão de não investir deveria ser parte de uma estratégia da firma, o que mostra a Tabela 21 ao considerar as firms grandes, cuja proporção que não vê necessidade de investimento foi maior do que a média, enquanto a proporção de firms com restrições fora do alcance da empresa foi menor do que a média das firms que não têm nem planejam investimentos no exterior.

A Tabela 22 mostra a distribuição por setores da indústria das razões para não ter nem planejar investimentos no exterior. Os setores produtores de bens de capital como máquinas e equipamentos, equipamentos de comunicação e equipamentos de automação mostram menores proporções de firms com falta de necessidade de investimento do que a média das firms de capital nacional. Simultaneamente, as características do produto exportado ou do mercado parecem afetar as decisões de investimento nesses setores. Finalmente, os produtores de máquinas e equipamentos e equipamentos de comunicação apresentaram maior proporção de firms com dificuldades externas para a realização do investimento no exterior.

Tabela 22

Razões das Firms de Capital Nacional para não Terem nem Planejam Investimentos no Exterior: Distribuição por Setores da Indústria – Percentagem de Firms que Considerou cada uma das Razões como de Primeira Importância
(Em %)

Razões	Alimentos e Bebidas	Têxteis	Couro e Calçados	Produtos Químicos	Produtos de Borracha e de Plástico	Minerais Não-Metálicos
Falta de Necessidade	30,8	43,8	31,6	59,1	50,0	50,0
Características do Produto Exportado	7,7	25,0	31,6	18,2	20,0	50,0
Características do Mercado	38,5	6,3	26,3	4,5	10,0	0,0
Dificuldade fora do Alcance da Empresa	15,4	18,8	10,5	13,6	20,0	0,0

(continua)

Razões	Metalúrgica Básica	Produtos Metalúrgicos exclusive Máquinas	Máquinas e Equipamentos	Material Eletrônico e Equipamentos de Comunicação	Equipamentos de Precisão e Automação	Veículos
Falta de Necessidade	50,0	26,7	26,7	25,0	33,3	63,6
Características do Produto Exportado	37,5	60,0	40,0	0,0	16,7	18,2
Características do Mercado	12,5	6,7	13,3	50,0	50,0	9,1
Dificuldade fora do Alcance da Empresa	0,0	6,7	20,0	25,0	0,0	9,1

3.3.6. Resumo dos Principais Resultados da Pesquisa

Somente 17% das firms de capital nacional assinalaram possuir algum tipo de investimento no exterior. As grandes, com atividade permanente ou antiga na exportação, parecem ter mais predisposição para investir no exterior. Os setores que apresentaram maior proporção de firms investidoras foram produtos de borracha, metalúrgica básica, veículos e equipamentos de precisão e automação.

Os principais investimentos no exterior das firms de capital nacional da amostra estão concentrados nos Estados Unidos e na Argentina. Quase 85% das unidades no exterior dessas firms são utilizados em atividades de comércio e distribuição dos produtos. Enquanto isso, os investimentos em unidades produtivas representam 12% do total e estão concentrados nos

setores têxtil, químico, metalurgia básica e veículos. As principais motivações apresentadas pelas firmas para esse investimento foram: as necessidades de logística, o costume de comprar de empresas já instaladas no país e a necessidade de acompanhar as tendências do mercado consumidor.

Os planos de investimentos apresentados pelas firmas de capital nacional indicam que a proporção de firmas investidoras poderá aumentar no futuro próximo, especialmente no caso das de porte menor e das exportadoras menos permanentes. A localização de investimentos futuros é semelhante à atual, com a exceção da perda de importância do Mercosul como destino dos investimentos das firmas nacionais.

Em termos de tipo de investimento, os planos futuros continuam concentrados em *trade and distribution*, da mesma maneira que os investimentos atuais. Os setores de calçados e de produtos de metal, que mostraram maior intenção investidora em relação ao comportamento atual e à média da amostra, não escapam dessa regra geral.

Um primeiro resultado interessante da pesquisa é que os problemas de informação são o conjunto de dificuldades mais importante para planejar e realizar investimentos. Em realidade, as dificuldades relacionadas com as diversas necessidades de financiamento também são importantes, mas ambas não têm a mesma representatividade entre as firmas nacionais investidoras. Foi maior o número de firmas investidoras que indicou que as dificuldades relacionadas com a obtenção de informação são de primeira importância.

Um segundo resultado interessante da pesquisa está relacionado com as respostas sobre o porquê de as firmas não terem nem planejarem investimentos no exterior. A razão – de primeira importância – com a maior proporção (40%) de firmas de capital nacional não investidoras no exterior foi a *falta de necessidade do investimento no exterior*. A percepção que surge das respostas é que a falta de investimento no exterior está relacionada com estratégias e características das firmas e não com restrições externas a elas, o que é reforçado pela falta de representatividade das razões fora do alcance das firmas, que foram consideradas de primeira importância por somente 15% das de capital nacional que não investem no exterior.

4. Os Impactos do Investimento Direto no País Emissor e os Problemas de Política para Estimular a Internacionalização Produtiva das Firms

Os objetivos desta seção são dois: por um lado, apresentar alguns dos efeitos do investimento direto no exterior sobre a economia do país emissor, basicamente os impactos sobre o nível de emprego, as exportações e o balanço de pagamentos; e, por outro, discutir os problemas de política que o investimento no exterior cria para o país emissor, em especial a conveniência ou não de algum tipo de política de estímulo à internacionalização da produção das firmas domésticas. Com o objetivo de contribuir para a reflexão sobre as ferramentas mais adequadas, serão discutidas algumas experiências de apoio direto aos investimentos no exterior, como no caso dos Estados Unidos, da Coreia e da Turquia. Como conclusão desta seção serão apresentadas algumas recomendações para o apoio e o estímulo ao investimento no exterior.

Com relação aos impactos, a literatura teórica e a experiência das firmas indicam que o investimento no exterior pode ser importante para aumentar o volume exportado, mas que os efeitos dependem das características do produto, do mercado receptor e do tipo de investimento. Por exemplo, os investimentos que têm como objetivo aumentar o espaço no mercado externo (*trade and distribution*) ou aumentar a produtividade da firma (*efficiency-seeking*) tendem a aumentar as exportações e a eficiência da firma investidora. Os investimentos feitos para obter insumos melhores e de forma mais econômica (*resource-seeking*) normalmente não têm um impacto direto sobre as suas exportações da firma investidora e do país emissor, podendo contribuir para o aumento das importações. Pode-se alegar, porém, que o aumento da produtividade da firma investidora terá um efeito positivo sobre as suas exportações líquidas. O investimento direto para produzir no exterior (*market seeking*) também pode ter um efeito negativo sobre as exportações, na medida em que substitui exportações por produção no mercado de destino [Unctad (1996)].

Os impactos do investimento no exterior sobre a criação líquida de empregos sempre foram um argumento de peso contra as políticas de apoio a esse tipo de investimento. Normalmente, estimava-se que o impacto líquido mais provável seria negativo, criando emprego no exterior em detrimento do em-

prego doméstico.²⁹ O impacto líquido sobre o emprego é ainda mais difícil de estimar que o impacto líquido sobre as exportações e o balanço de pagamentos. O investimento no exterior pode gerar um conjunto de efeitos indiretos sobre a produtividade das firmas e da economia que permita compensar parcial ou totalmente os efeitos diretos negativos sobre o emprego.

A ambigüidade dos resultados econômicos no país emissor do investimento no exterior contribui para criar dilemas de política em relação a essa atividade. No caso do emprego, por exemplo, o dilema existe porque, se o investimento no exterior pode não estimular, ou até reduzir, a criação de emprego na economia doméstica, faz sentido utilizar recursos públicos para estimular a criação de empregos no exterior, especialmente em um contexto de baixo crescimento da oferta doméstica de empregos? Em relação às exportações e ao balanço de pagamentos, a questão que se coloca é: um país que está recebendo poupança externa deve propiciar a saída de capitais na forma de investimento comercial e produtivo no exterior, quando não é claro o efeito positivo sobre as exportações, podendo agravar a necessidade de recursos externos do país emissor?

A linha de argumentação escolhida em relação a esses dilemas de política econômica é que o investimento no exterior nem sempre é uma escolha e que, nas circunstâncias da concorrência em alguns mercados e produtos, pode se transformar em uma necessidade para muitas firmas domésticas. Conseqüentemente, a não realização desses investimentos pode acarretar perda de dinamismo dessas empresas sob pressão da concorrência internacional, ocasionando impactos negativos sobre o emprego e a competitividade da economia. A comparação que deve ser feita para a análise da conveniência ou não do investimento é, portanto, entre as perdas e ganhos de uma situação sem investimento *versus* as perdas e ganhos de uma situação com investimento direto no exterior. Nessa comparação, os efeitos negati-

29 Esse sempre foi um argumento muito importante no debate público nos Estados Unidos, principal país emissor de investimento direto. Por exemplo, nas discussões recentes sobre o Nafta, os sindicatos americanos argumentaram que os menores custos trabalhistas e o acesso ao mercado americano estimulariam o investimento direto das firmas americanas no México, criando emprego no México e reduzindo o emprego líquido nos Estados Unidos. Até o momento, não foi observado qualquer efeito negativo significativo sobre o emprego americano como resultado da criação do Nafta e da localização de investimentos no México.

vos sobre o emprego e o balanço de pagamentos do investimento no exterior podem ser menores do que na situação de perda de competitividade e de mercados das firmas domésticas.

Aceita a idéia de não inibir ou até estimular o investimento no exterior, resta discutir os melhores instrumentos para criar um marco favorável para essa atividade. Muitos países, desenvolvidos e em desenvolvimento, contam com mecanismos de seguro para mitigar os riscos comerciais e políticos do investidor no exterior. Alguns exemplos dessas políticas são apresentados a seguir.

Financiamento e seguro contra riscos do investimento podem ser políticas necessárias, porém não suficientes, para a internacionalização produtiva das firmas. Como ficou claro da análise dos determinantes do investimento no exterior, para essa atividade é necessário contar com: a) o desenvolvimento de ativos específicos ou proprietários, o que implica um grau importante de desenvolvimento tecnológico; b) a construção de capacidades para diferenciar em termos de produtos e serviços associados ao fornecimento desses produtos; e c) um forte contexto competitivo no mercado doméstico, que obrigue as corporações nacionais a aumentar sua eficiência e a buscar novos mercados. Portanto, políticas horizontais de desenvolvimento tecnológico, que propiciem a melhor adaptação de tecnologias existentes e permitam a criação de novos produtos e processos, juntamente com políticas regulatórias que aumentem o grau de concorrência nos mercados domésticos, parecem ser mais adequadas para facilitar a internacionalização das empresas de um país.

4.1. Os Impactos no País Emissor e os Dilemas de Política Pública

4.1.1. A Ambigüidade dos Impactos no País Emissor

Os críticos das políticas de estímulo ao investimento de firmas domésticas no exterior coincidem em uma série de argumentos em relação aos hipotéticos impactos sobre emprego, exportações, renda, taxa de investimento e arrecadação tributária. Os argumentos podem ser resumidos da seguinte maneira:

- *deslocamento de emprego* – o investimento cria emprego no exterior, particularmente no caso de investimento *resource-seeking* de mão-de-obra mais barata;
- *reduções de exportações* – poderiam gerar a substituição de exportações por vendas realizadas diretamente com a produção no exterior, podendo também haver uma substituição de exportações para terceiros mercados, através de vendas realizadas a partir da base de produção no exterior;
- *transferência de conhecimentos* – o investimento no exterior estaria também transferindo conhecimentos organizacionais, tecnológicos e comerciais e capacitando recursos humanos no exterior em vez de fazê-lo no país de origem;
- *redução da arrecadação tributária* – o investimento direto no exterior pode reduzir a base tributária doméstica, pela menor renda doméstica e pelo menor lucro da firma investidora, especialmente se utilizar preços de transferência; e
- *menor taxa agregada de investimento na economia local* – se em uma determinada economia existem problemas de emprego e baixa taxa agregada de investimento, é desejável que as firmas locais invistam no exterior em vez de fazê-lo no país de origem? As respostas a essa questão são matéria muito controversa, porque, além de o tema do emprego ser um tópico sensível – que normalmente dificulta uma discussão isenta –, as evidências empíricas não são numerosas e seus resultados pouco definitivos para favorecer claramente uma resposta positiva ou negativa a essa questão.³⁰

Os efeitos do investimento no exterior sobre as exportações da economia doméstica foram os mais estudados, mas não estão isentos de posições controversas e ambigüidades [ver Unctad (1996)]. Na análise de um produto individual, o investimento direto no estrangeiro – para produção no mercado externo – pode substituir praticamente as exportações anteriores à realização do investimento. Mas o impacto no comércio exterior de uma subsidiária não termina nesse ponto. Uma subsidiária no exterior

30 A Unctad (1993) assinala que é muito complexo determinar quantitativamente o efeito líquido do investimento estrangeiro emitido por um país. A literatura é muito mais extensa sobre os efeitos do investimento direto no país receptor.

pode gerar demanda de outros produtos domésticos, como bens de capital, bens intermediários ou serviços. Esses bens e serviços podem ser supridos por firmas relacionadas ao investidor ou por fornecedores no país de origem,³¹ o que pode levar a um novo comércio entre os países emissor e receptor e também a novos investimentos, por exemplo, na ampliação da capacidade da rede de fornecedores locais.

O investimento no exterior pode, portanto, substituir exportações, mas também estimular ou criar um novo comércio, mudando a composição do comércio exterior do país emissor. De acordo com a Unctad (1996), o efeito criação de comércio do investimento no exterior normalmente supera o efeito substituição, ao menos na evidência dos países desenvolvidos. A Unctad (1996) apresentou um sumário dos estudos empíricos – feitos nos países desenvolvidos – sobre os efeitos nas exportações do investimento no exterior, cujos principais pontos destacados foram:

- a taxa de crescimento das exportações de uma economia está associada positivamente com a taxa de crescimento do investimento direto no exterior, mas a força desse relacionamento cai com o aumento do nível do investimento no estrangeiro, o que implica que, no início, as afiliadas estrangeiras são dependentes das exportações das firmas no país de origem, mas à medida que o investimento cresce e se consolida há menor demanda de produtos locais;
- muitos dos estudos mostraram que, ainda que o nível de exportações do país emissor continuasse a crescer, a composição dessa exportação mudou, passando de produtos finais para componentes e peças; e
- a produção da subsidiária no país receptor tende a diminuir as exportações do mesmo produto a partir de terceiros países para esse mercado, indicando a importância do investimento direto para obter *market-share* no país receptor.

A Unctad (1993) considera que a análise dos efeitos líquidos do investimento sobre o balanço de pagamentos do país emissor não deve limitar-se

³¹ Existe sempre a possibilidade de que os fornecedores sejam firmas de terceiros países. Mas a experiência indica que as relações de clientela entre as firmas internacionalizadas e seus fornecedores se mantêm, muitas vezes estimulando a própria internacionalização desses fornecedores.

aos efeitos de criação ou substituição de comércio. Para a Unctad (1993), o efeito líquido depende não só das mudanças nos fluxos de comércio, mas também da criação de novas vantagens competitivas por parte de firmas e países envolvidos e dos efeitos sobre a conta de capital e os serviços de fatores.

Em relação à conta de capital e aos serviços de fatores, o impacto vai depender de vários aspectos. Um deles é a estrutura do financiamento do investimento no exterior, o que pode afetar não só a conta de capital, mas também outros itens do balanço de pagamentos, particularmente os serviços de fatores. A conta de capital pode ser pouco afetada se a utilização de financiamento externo, através de subsidiárias estabelecidas no exterior, gerar uma saída de capitais menor do que o montante total do investimento a ser realizado. Um outro exemplo de como a estrutura de financiamento afeta o balanço de pagamentos é o caso da realização de investimentos com uma alta proporção de recursos de subsidiárias já instaladas no exterior. Nesse caso, a saída de recursos pode ser muito baixa, mas em compensação os ingressos de lucros e dividendos no país de origem da matriz podem ser praticamente nulos.

Um outro fator que pode afetar o balanço de pagamentos em relação ao investimento no exterior é a existência de risco cambial (expectativa de desvalorização) no país de origem do investimento, o que pode reduzir a remessa de lucros do exterior e estimular o investimento na subsidiária externa, ao mesmo tempo em que estimula a saída de capital para investimento no exterior.

4.1.2. Os Dilemas da Política Pública de Apoio ao Investimento no Exterior

A grande dificuldade para definir a conveniência ou não de ter políticas públicas para estimular o investimento das firmas domésticas no exterior é a ambigüidade dos efeitos líquidos no país de origem. Reforça a posição dos críticos ao apoio ao investimento no exterior o fato de que os efeitos diretos (número de empregos não criados no país de origem da firma internacionalizada ou montante da saída de capital) têm maior objetividade quando comparados com a menor definição dos efeitos indiretos (criação de em-

pregos e investimento na rede de fornecedores domésticos da firma internacionalizada, criação de novas exportações de peças e bens intermediários ou ingressos de lucros e dividendos).

Adicionalmente à ambigüidade dos impactos, a política pública nessa matéria, nos países em desenvolvimento, se confronta com o problema da melhor utilização de um recurso relativamente escasso, como são as divisas externas. Essa questão pode ser colocada nos seguintes termos: é desejável que um país em desenvolvimento que está absorvendo recursos externos estimule a saída de capitais no conceito de investimento no exterior? Adicionalmente, se o investimento no exterior reduz as exportações líquidas do país emissor, ao substituir exportações por produção no mercado externo pode agravar mais ainda os problemas do financiamento do balanço de pagamentos.

Mesmo reconhecendo as dificuldades em avaliar os impactos positivos para a economia como um todo, o argumento em favor de políticas públicas para o investimento no exterior deve procurar se basear na constatação que, muitas vezes, o investimento no exterior não é uma escolha voluntária, mas uma decisão inevitável e necessária para a firma exportadora, pois não existem alternativas disponíveis para sustentar o esforço de vendas e penetração nos mercados externos.

A internacionalização via investimento externo pode ser a única alternativa para firmas que competem em forma globalizada e que enfrentam transformações no plano tecnológico e produtivo. O investimento externo é vitalmente necessário para poder continuar competindo nos mercados externos e desenvolvendo a linha de produtos da firma.

Nesses casos, a competitividade tem parâmetros globais e, portanto, as firmas devem se internacionalizar para: a) ter acesso a tecnologias e práticas internacionais; b) proteger e ampliar posições nos mercados externos; c) aumentar o valor agregado de suas vendas no exterior; e d) melhorar a qualificação de seus recursos humanos. A internacionalização permite também explorar melhor as economias de escala e as vantagens que podem surgir de seus ativos proprietários, focando-se e especializando-se. O Box 1 ilustra como o investimento no exterior pode auxiliar o desenvolvimento tecnológico da firma.

Box 1. O Investimento no Exterior e o Desenvolvimento Tecnológico da Firma

Nos PEDs, as vantagens proprietárias de tipo tecnológico das firmas são resultado do processo de aprendizagem, da experiência e das práticas tecnológicas mais do que da posse de tecnologias próprias. Portanto, o investimento no exterior pode contribuir positivamente para o desenvolvimento tecnológico da firma investidora, pois:

- *pode elevar os recursos destinados a P&D, já que se expande o tamanho do mercado da firma e, portanto, a possibilidade de recuperar o investimento em P&D;*
- *quando o mercado o requer, por suas exigências e características, as firmas instalam laboratórios e centros de pesquisas que contribuem para o desenvolvimento das capacidades de inovação das firmas; e*
- *a própria produção no exterior pode ser uma fonte de estímulo e de retroalimentação em termos de conhecimentos de processos e produtos, em mercados com diferentes escalas, materiais, gostos e skills, e nesse sentido pode reforçar a base tecnológica e as vantagens proprietárias da firma ao expandir seus conhecimentos (se a firma conhece, por experiência, uma experiência qualitativamente diferente no mercado internacional, isso pode ser fundamental para os seus conhecimentos).*

Os investimentos asset-seeking na Europa ou nos Estados Unidos podem trazer vários benefícios tecnológicos. No caso de compra de uma firma existente, o comprador tem acesso à base de experiência, habilidades e conhecimento tecnológico que antes não tinha. Se o investimento for numa planta nova (greenfield), ainda é possível obter spillovers tecnológicos, no caso de instalação em áreas com grande concentração de firmas de alta tecnologia ou dos fornecedores locais.

Fonte: Extraído de Chudnovsky e Lopez (1999a).

A não realização do investimento no exterior pode reduzir a capacidade da firma doméstica de competir globalmente, gerando efeitos distributivos negativos, assim como perda de renda na economia doméstica. Alternativamente, o investimento no exterior pode gerar uma cadeia virtuosa de efeitos sobre o emprego, particularmente se gerar investimentos complementares no país emissor.³² O Box 2 mostra por que todas essas considerações devem ser levadas em conta no momento de avaliar as políticas públicas de apoio ao investimento no exterior.

Box 2. Elementos para a Avaliação de Políticas Públicas para o Apoio ao Investimento no Exterior

No caso da necessidade do investimento no exterior para manter a capacidade de competição, a metodologia de avaliação das políticas públicas deve considerar o resultado líquido para a economia da não realização do investimento no exterior (perda do emprego, das exportações e da competitividade das firmas domésticas sob pressão competitiva) versus o resultado líquido de realizar o investimento no exterior (manutenção do emprego e da competitividade dessas firmas mais efeitos indiretos sobre o balanço de pagamentos e externalidades diversas).

A questão dos efeitos do investimento no exterior sobre as variáveis domésticas deve, portanto, ser colocada nos seguintes termos: se uma empresa é competitiva localmente e ainda tem oportunidades de investimento competitivo na economia doméstica, é possível que o investimento dessa firma em outros mercados diminua o emprego, as exportações e a renda no país local; mas, se a empresa estiver perdendo competitividade e precisando investir no exterior para ganhar mercados ou aumentar sua eficiência, a realocação do investimento do mercado local para o externo pode não implicar perda líquida de empregos ou renda para a economia doméstica e pode ajudar a melhorar a competitividade da firma, equilibrar sua situação financeira, elevando a sofisticação das atividades realizadas no país de origem, e ter externalidades positivas sobre o investimento e o emprego dos fornecedores da firma.

32 Um exemplo é o caso das empresas internacionalizadas que utilizam fornecedores domésticos para suas operações no exterior. Isto gera investimento, emprego e exportações na economia doméstica.

Um estudo realizado pela Funcex (2000), que avaliou o desempenho das exportações brasileiras para o mercado americano, fornece importantes elementos para interpretar o investimento no exterior como uma necessidade para concorrer no mercado internacional. O estudo enfatizou, entre outras conclusões, a necessidade de investimento em logística e comercialização para reforçar e ampliar a posição exportadora brasileira no mercado americano.

Para a maioria das empresas entrevistadas, a realização de investimentos no mercado americano foi condição essencial para a consolidação nesse mercado, dadas as condições de acesso e as características específicas ou distintivas do seu funcionamento, que colocam desafios não-triviais que “requerem a adoção, por essas empresas, de estratégias diferenciadas que envolvem adaptações de produtos e processos produtivos, certificações de produto, operação de sistemas logísticos no mercado de destino, incorporação de empresas nos Estados Unidos, estabelecimentos de parcerias estáveis com atores locais e ‘focagem’ da atuação da empresa em nichos de mercado em que a competição via preços é de alguma forma mitigada por critérios de qualidade e *servicing*” [Funcex (2000, p. 51)].

Esse tipo de estratégia não é adotada com a mesma intensidade e velocidade em todos os setores e, quando adotada, não tem o mesmo “formato”. Para muitas empresas, “a adoção desse tipo de estratégia equivale a adotar como objetivo prioritário tornar-se um fornecedor local” para igualar os produtores domésticos, em termos de prazo de entrega, qualidade e serviços.

Parece importante ilustrar as conclusões do estudo da Funcex (2000) com alguns exemplos de investimentos (em diferenciação e logística) realizados pelas empresas exportadoras brasileiras no mercado americano (ver *Box 3*).

4.2. Alguns Casos da Experiência Internacional de Apoio ao Investimento no Exterior

Um instrumento muito utilizado para apoiar o investimento no exterior é o seguro contra riscos políticos, que nos Estados Unidos é oferecido por uma agência governamental, mas também o financiamento e as garantias para

Box 3

Investimentos para Diferenciar o Produto

Normalmente, as empresas devem realizar uma série de investimentos no mercado americano com o objetivo de conquistar um nicho e diferenciar seu produto. A estratégia de diferenciação permite às empresas um hedge contra a pressão sobre os preços. “O mercado americano reconhece produtos de qualidade, reconhece um bom serviço e paga um prêmio por isso”.

Para muitas empresas, a diferenciação significa tratar de forma específica cada cliente, “customizar” o produto e os serviços associados ao mesmo, e para isso precisam ter agilidade, flexibilidade e assumir custos como armazenagem e estrutura nos Estados Unidos. Para outras, muito freqüente no caso do setor têxtil, a diferenciação consiste em desenvolver produtos de acordo com a moda americana, com contratação de pesquisas e de um profissional no mercado americano. Nesses casos, resulta necessário também atender às demandas dos clientes e acompanhar a evolução do produto e das técnicas de vendas no varejo.

Em alguns setores, atingir esse objetivo de diferenciação pode significar a necessidade de implantar um centro de engenharia de aplicação junto a clientes e, em outros, pode exigir a manutenção de equipes de vendas locais para atuar diretamente junto a varejistas.

Para todas as empresas, exportar parece implicar a capacidade de gerar produtos diferenciados e de alto padrão de qualidade, disponibilizando-os no mercado nas condições de prazo, preço e serviços demandados pelos clientes.

Investimentos de Logística

Pelo fato de ser um país de dimensões continentais, a logística pode, inicialmente, ser um fator negativo e, posteriormente, um fator positivo para as estratégias de competição das empresas exportadoras no mercado americano. Adicionalmente, a difusão do paradigma da “produção enxuta” tornou a logística um requisito essencial de competitividade para enfrentar a competição de fornecedores locais e/ou dos países vizinhos.

Um exemplo da complexidade que assume a logística é a entrega just-in-time de um produto brasileiro a um cliente situado no norte dos Estados Unidos: "... a mercadoria chega aos portos americanos no Mississippi, depois sobe o Mississippi e é estocada em um porto nesse rio. A partir dele, a cada duas horas um caminhão é direcionado à fábrica do cliente, o qual possui um estoque de apenas 3 horas. Caso o caminhão fique parado por um tempo superior a 1 hora, a linha de produção da fábrica do cliente terá de ser interrompida."

Em alguns casos, a logística nos Estados Unidos é um fator restritivo, capaz de limitar a área geográfica de atuação das empresas no mercado. Por exemplo, para uma empresa exportadora de papel de impressão, a geografia americana aparece como um obstáculo para a distribuição de mercadorias. A logística obriga a tomada de decisão entre "atacar" somente uma área ou todo o território americano ou, alternativamente, montar um sistema logístico que permita à empresa atender a todo o mercado americano de maneira competitiva.

Algumas empresas exportadoras vão gradativamente expandindo sua atuação através da abertura de diversas unidades regionais e há, ainda, empresas que buscam montar sistemas logísticos mais sofisticados para atender a grandes clientes.

Investimentos para se Tornar um Fornecedor Local

Para uma grande empresa de madeira, a concorrência com produtores locais no mercado americano, que não precisam atravessar grandes distâncias para entregar seus produtos, obrigou a ter uma estrutura próxima ao mercado consumidor. Isso permitiu ter agilidade e qualidade no atendimento.

Para uma grande empresa do setor metalúrgico, fabricante de portas e fechaduras, uma das principais estratégias adotadas para enfrentar a concorrência dos países asiáticos e atender às novas exigências dos clientes foi a adoção de uma unidade no território norte-americano, para cumprir os requerimentos de prazos de entrega, qualidade e preços mais baixos. A estrutura local possui armazenagem para pronta entrega e um escritório de venda, que permite à empresa controlar todo o processo de importação e distribuição dos produtos no território americano.

Fonte: Funcex (2000).

os investidores pequenos e médios. A Turquia tem um programa especial para o financiamento de lojas de comercialização no exterior de bens de consumo diferenciados.

4.2.1. Estados Unidos

O governo americano conta com uma agência de apoio ao investimento no exterior chamada Overseas Private Investment Corporation (OPIC), que financia operações de investimento no exterior e oferece também garantias e seguro contra risco político, fornecendo adicionalmente um conjunto de serviços de apoio ao investidor americano no exterior. A agência opera desde 1971 e o objetivo é apoiar principalmente o investidor de porte pequeno e médio.

No caso de empréstimos, a OPIC disponibiliza fundos de médio e longo prazos, com valores que vão desde US\$ 1 milhão até US\$ 200 milhões, mas normalmente o valor das operações de financiamento é muito inferior a US\$ 200 milhões, pois o objetivo da agência é realizar operações com empresários pequenos e médios. O financiamento pode alcançar até 50% dos projetos novos e até 75% da ampliação de projetos existentes (anteriormente financiados ou não pela agência). Os prazos vão de cinco anos até 12 anos, podendo chegar até 15 anos, todos com um período de carência para o pagamento das amortizações.

Os empréstimos podem ser realizados para uma firma que vai fazer um investimento no exterior (*corporate-finance transactions*) ou para financiar um projeto específico de investimento no exterior (*project financing*). No primeiro caso, mesmo que o investimento seja no exterior, a companhia americana é a responsável pelo pagamento e pelo oferecimento das garantias. Os empréstimos podem ser para capital de giro, ativos fixos ou expansão das instalações, devendo o investidor americano ser proprietário de 25% do empreendimento no exterior. No segundo caso, o financiamento é para uma entidade no exterior que realiza um projeto de investimento e que deve contar com a participação de mais de 25% de uma firma americana. As garantias apresentadas podem estar no país do investimento ou nos Estados Unidos. Essa firma é responsável pelos compromissos financeiros com a OPIC até o projeto ficar pronto, mas posteriormente os compromissos

sos são de responsabilidade da entidade no exterior. Os empréstimos são de três anos até 15 anos.

A OPIC também realiza operações mistas (*corporate and project financing*) e financia a instalação de franquias de firmas americanas no exterior, com o requerimento de que a firma americana participe em 25% ou mais nas operações franqueadas ou tenha algum tipo de envolvimento significativo.

Juntamente com capitais privados, a agência criou uma família de fundos para realizar investimentos em participações societárias em empresas novas e em expansão ou que foram privatizadas nos países emergentes. Os fundos, geridos por administradores privados em várias regiões e setores de atividade, ao final de 1999 tinham uma carteira de US\$ 3 bilhões. Esses fundos *financiam joint-ventures*, investimentos de distribuição, franquias e outras entidades no exterior que contam com participação significativa de firmas americanas.

A OPIC oferece garantias para empresas pequenas e médias que tomam empréstimos para realizar investimentos no exterior. As garantias estão disponíveis para novos projetos ou ampliação dos existentes, assim como para participações societárias, operações de *leasing* ou outras formas de investimento de longo prazo. As instituições que financiam a operação de investimento têm que ser majoritariamente americanas. Os riscos cobertos são os de não conversibilidade da moeda (*currency inconvertibility*), expropriação e violência política.

Em relação aos serviços oferecidos aos investidores, a OPIC organiza missões de investidores americanos para países selecionados, com o objetivo de permitir que os seus empresários conheçam autoridades e empresários locais, assim como também prepara missões de investidores estrangeiros para os Estados Unidos. A OPIC organiza regularmente seminários sobre questões relacionadas aos investimentos no exterior.

Os requerimentos que deve cumprir uma operação financiada pela OPIC são: a) rentabilidade econômica e financeira; b) impactos neutros ou positivos no emprego nos Estados Unidos; c) impactos neutros ou positivos no desenvolvimento americano e do país receptor; e d) respeito ao meio ambiente e às normas trabalhistas. Os investimentos financiados pela OPIC em um determinado país não devem substituir exportações americanas em terceiros mercados nem podem aceitar incentivos do país receptor relacio-

nados com o comércio (requerimentos de importação ou exportação), que poderiam danificar o comércio exterior americano. A diretoria da OPIC é integrada em partes iguais por representantes do setor privado (associações de pequenos e médios empresários) e do governo.

4.2.2. Coréia

A organização encarregada de fornecer garantias e seguro de crédito do comércio exterior na Coréia (Korea Export Insurance Corporation) oferece também seguro contra riscos de investimentos no exterior. Os riscos cobertos são políticos, como guerra, nacionalização ou falta de conversibilidade da moeda doméstica. A cobertura é por um montante equivalente até a 90% do investimento mais uma estimativa de dividendos esperados. O período pode chegar até 15 anos, mas pode ser estendido.

A agência coreana também oferece seguros para projetos de construção no exterior. Os riscos cobertos são os de falta de pagamento por questões políticas ou comerciais.

4.2.3. Turquia

O Eximbank da Turquia oferece garantias contra risco político para os investimentos no exterior dentro do Overseas Investment Insurance Programme, que foi implementado conjuntamente com a Agência Multilateral de Garantia do Investimento (Miga). Assim como na Coréia, o banco da Turquia oferece também seguro contra risco político para os projetos de construção no exterior feitos pelas empresas de construção do país.

Uma linha interessante, pelos impactos sobre a exportação, é o programa de financiamento para lojas de comercialização no exterior. O Overseas Chain Store Investment Credit Programme tem como objetivo favorecer as vendas diretas de produtos diferenciados no exterior e, para isso, financia investimentos em pontos de vendas ou cadeias de lojas para facilitar a comercialização dos produtos nos mercados externos. Nesse programa, os créditos são de até sete anos, cobrindo até 75% do investimento no exterior.

5. Comentários Finais: Algumas Sugestões de Política para Promover a Internacionalização das Firms Domésticas

Este trabalho teve três objetivos: em primeiro lugar, procurou analisar as razões para o baixo grau de investimento no exterior das firmas brasileiras, especialmente aquele tipo de empreendimento relacionado com o apoio às vendas nos mercados estrangeiros; em segundo, buscou explicitar a necessidade de investimento em comercialização externa para ampliar as exportações de produtos diferenciados; e, por último, discutiu os problemas de política para estimular a internacionalização produtiva das firmas.

Há muitas explicações para os determinantes do investimento no exterior das firmas locais. Resumindo a literatura teórica, pode-se dizer que o investimento no exterior das firmas de um determinado país é resultado do grau de desenvolvimento desse país, das características de sua estrutura produtiva e exportadora e de fatores ambientais e culturais. Mas, se esses são os determinantes, é natural se perguntar: por que o Brasil não conta com um número maior de firmas internacionalizadas, dado o seu desenvolvimento relativo e a diversificação de sua estrutura produtiva?

O trabalho discutiu três hipóteses para responder a esse aparente paradoxo: um ambiente macroeconômico não favorável ao investimento em geral, a estrutura das exportações – excessivamente concentrada em destino/produtos, com forte peso das *commodities* primárias e industrializadas, e na origem do capital dos exportadores de bens diferenciados – e, por último, o baixo coeficiente exportação-vendas totais da maioria dos exportadores brasileiros.

O papel do ambiente propício ao investimento não pode ser desprezado, pois as mesmas condições que facilitam o investimento doméstico permitem também implementar decisões de investir no exterior. Nas décadas de 80 e 90, justamente no período em que a internacionalização exportadora das firmas brasileiras cresceu, houve uma piora das condições que estimulam o investimento por duas razões: o aumento do nível e da variabilidade da taxa de inflação e a diminuição da alocação da poupança pública em programas de investimento produtivo. Nesse contexto macroeconômico, as firmas expandiram seus negócios no exterior com baixa taxa de investimento doméstico e externo. Depois, com a economia estabilizada, limita-

ções do sistema financeiro e do mercado de capitais restringiram as decisões de investimento das empresas brasileiras, tanto dentro do país como no exterior.

A análise da experiência de internacionalização das empresas brasileiras, realizada na Seção 3, listou um conjunto de fatores, relacionados ao ambiente macroeconômico e institucional, que inibiram as decisões de investimento para apoiar as exportações no exterior, mas sem dúvida o tipo de produto exportado e a origem do capital da firma exportadora foram razões importantes para limitar os investimentos no exterior. Por um lado, o Brasil mantém até agora uma pauta muito concentrada em produtos homogêneos, que não requerem grandes volumes de investimentos no exterior para apoiar o esforço de exportação. Por outro, nos produtos diferenciados – nas quais se concentram as maiores necessidades de investimentos em comercialização no exterior –, o país tem uma oferta exportadora muito concentrada em mãos de produtores estrangeiros. As redes de distribuição e logística da matriz (ou de uma associada) da empresa estrangeira exportadora que opera no Brasil eliminam a necessidade de realizar esse tipo de investimentos.³³

As hipóteses deste trabalho podem ser utilizadas para explicar a baixa internacionalização das firmas brasileiras. A análise desenvolvida sobre as causas da situação de internacionalização pode fazer parte do diagnóstico de como o país chegou à situação atual de firmas exportadoras com pouco investimento nos mercados de destino. Mas este trabalho foi além de propiciar uma explicação da situação atual, pois procurou também responder às questões sobre a necessidade de investir no exterior e como o governo pode estimular esse investimento.

A resposta à questão de ser necessário investir no exterior é muito simples. Em determinados produtos e mercados externos é preciso investir

33 Observe-se que o trabalho assinalou a existência de uma relação de causalidade entre a estrutura de exportação e o baixo grau de internacionalização das firmas brasileiras. Deve salientar-se que o problema de estrutura que está sendo discutido não se refere só ao tipo de produto exportado, mas também à origem do capital da oferta exportadora de produtos diferenciados. Em outras palavras, há um baixo grau de investimento externo em logística e comercialização não só porque a proporção de produtos diferenciados é baixa (falta diversificação da pauta), mas também porque a oferta está concentrada em produtores estrangeiros, com redes próprias no exterior.

em logística/comercialização para superar diversas restrições à entrada e para oferecer serviços adicionais à clientela como estratégia de concorrência e conquista desses mercados. Nesses casos, a falta de investimentos em logística, distribuição e serviços pós-vendas (manutenção e peças) dificulta a entrada e inibe o crescimento das vendas no mercado. O investimento no exterior, nessas situações, não é uma escolha voluntária, mas uma decisão inevitável para sustentar o esforço de venda e penetração no mercado externo.

Quais são os tipos de produtos/mercados em que o investimento em logística/comercialização é necessário? O investimento em logística ou em comercialização é necessário em produtos manufaturados diferenciados, ou em condições de ser diferenciados, e em mercados altamente competitivos, como o americano. Isso permite construir uma relação de clientela que fortalece as quantidades vendidas e as receitas do exportador

Apesar da ambigüidade dos efeitos líquidos do investimento produtivo no exterior sobre a economia do país emissor, o investimento em logística/comercialização externa tem efeitos positivos sobre a economia, aumentando o valor das exportações de um país e ajudando, por sua vez, a diversificar a pauta exportadora, incrementando a participação de produtos diferenciados.

Há, portanto, justificativa e benefícios em adotar políticas de apoio ao investimento externo em comercialização, mas ela não precisa ser generalizada, pois poderá otimizar seus impactos na exportação se estiver centrada nos bens com possibilidades de diferenciação – intermediários e de consumo – e nos bens de capital.

Frente à necessidade de desenvolver investimentos no exterior para ampliar o valor exportado, quais seriam as políticas públicas mais adequadas para estimular esse tipo de investimento?

No exterior, as agências governamentais de crédito e seguro à exportação utilizam o instrumento do seguro contra risco político e, em menor medida, o financiamento do investimento. O exemplo americano mostra também a possibilidade de combinar esses instrumentos com uma oferta de serviços de apoio ao investidor.

No caso brasileiro, o desenho da política adequada deve partir do diagnóstico das restrições e problemas que afetam a predisposição de investir no exterior das firmas de capital nacional. Os elementos-chave do diagnóstico

esboçado – baixa capacidade de diferenciação e pouco peso do negócio de exportação para a maioria das firmas – indicam que a mudança *significativa* da situação de investimento no exterior das firmas brasileiras tem como pré-requisitos: a) a consolidação das exportações como parcela significativa das receitas dos produtores domésticos; e b) maior geração e desenvolvimento de ativos proprietários, o que permitiria criar condições para maior inovação e diferenciação dos produtos domésticos.³⁴

Os componentes centrais de uma política de longo prazo para estimular o investimento no exterior são, portanto, as políticas tecnológicas e educacionais, fundamentais para a criação e o desenvolvimento de ativos proprietários firma-específicos. A estrutura de incentivos para a inovação e a diferenciação de produtos e processos não depende exclusivamente das políticas tecnológicas e educacionais, sendo preciso também aumentar o grau de contestabilidade dos mercados domésticos através da política comercial e de concorrência. A maior competição no mercado doméstico força as empresas locais a procurar novos mercados (e aumentar a relação exportação/vendas totais) e a desenvolver ativos específicos, que permitam enfrentar a concorrência internacional. Essa relação entre maior concorrência no mercado doméstico e investimentos no exterior foi observada na experiência brasileira de início da década de 90.³⁵

A pesquisa realizada especialmente para este estudo, com uma amostra de exportadores com e sem investimentos no exterior, mostrou algumas outras razões da baixa internacionalização investidora, a demanda potencial e o tipo de produtos que poderiam se beneficiar de políticas de apoio ao investimento no exterior.

Os resultados da pesquisa mostraram as intenções de aumentar o investimento no exterior em relação à situação atual, especialmente nos casos de calçados e produtos de metal. Esses dois tipos de produtos, assim como outros setores que também mostraram intenções de ampliar os investimentos, têm uma importante potencialidade de diferenciação.

Dadas as restrições do financiamento no país, uma linha de financiamento de longo prazo é o componente central de uma política de curto prazo

34 Frischtak (2000) enfatiza a criação de marcas individuais e coletivas que poderiam ajudar nesse processo de internacionalização e expansão dos produtos brasileiros no exterior.

35 Diversos analistas do processo de internacionalização das empresas domésticas enfatizam esse aspecto [ver Goulart, Brasil e Arruda (1994) e Rocha (2001)].

para estimular o investimento no exterior. Seria importante estudar a possibilidade de combinar o financiamento com um esquema de seguro contra riscos políticos.

A pesquisa realizada, no entanto, mostrou a persistência de uma velha dificuldade para a internacionalização das firmas domésticas: a falta de conhecimento dos mercados externos e das regulações que afetam o investimento no exterior.³⁶ Como resultado desse tipo de problemas, um segundo elemento de uma política de curto prazo de apoio à internacionalização deveria ser a organização e a divulgação de informações relevantes para a decisão de investimento no exterior.

Os problemas de informação que enfrentam as firmas com intenções de investimento têm várias dimensões, mas uma ação de organização e divulgação de informações deveria incluir: dados sobre os mercados externos, sobre as políticas regulatórias do investimento no exterior, assim como sobre a organização de missões de empresários para o exterior e o estímulo de missões empresariais estrangeiras no país.³⁷

Finalmente, a pesquisa revelou que um conjunto significativo de empresas exportadoras de capital nacional (quase 70%) não tem nem planeja ter investimentos no exterior. As razões principais mais alegadas foram: a) a falta de necessidade; e b) as características do produto das firmas. Isso significa que políticas de disseminação de informação relevante ou melhorias nas condições de financiamento podem não mudar significativamente a atitude estratégica dos produtores domésticos em relação ao investimento no exterior.

36 A pesquisa da Fundação Dom Cabral [ver Brasil *et alii* (1996)] mostra que as maiores dificuldades foram localizadas no acesso à informação. Rocha (2001) assinala que o isolamento geográfico e cultural inibe o acesso a fontes de informação sobre oportunidades de negócios no exterior. Frischtak (2000) entende que é necessário conhecer e ser conhecido para ter acesso a informações sobre oportunidades e ser procurado.

37 Chudnovsky e Lopez (1999b) propõem que os países formem “agências que promovam o investimento no exterior, brindando informações sobre oportunidades, difundindo exemplos de investimento no exterior e lições que surgem dos mesmos”. Os autores consideram também importante fomentar a associação ou formação de grupos de investidores em um determinado país, para o intercâmbio de experiências, a ajuda mútua e a disseminação de informação. Frischtak (2000), por exemplo, aponta para a importância de programas de formação de executivos internacionais, com estadias no exterior, como uma maneira de atrair informações internacionais para a realidade das empresas brasileiras.

Referências Bibliográficas

- ANDERSEN, O. On the internationalization process of firms: a critical analysis. *Journal of International Business Studies*, v. 24, n. 2, p. 209-231, 1993.
- BARRETO, A. S. P. *Internacionalização de empresas brasileiras: processos, pessoas e networks no investimento direto no exterior*. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Coppead), 1998 (Tese de Doutorado em Administração).
- BNDES. *Caracterização do processo de internacionalização de grupos econômicos privados brasileiros*. Rio de Janeiro, nov. 1995 (Série Pesquisas Empresariais, 1).
- BRASIL, H. V., LEONEL, J. N., ARRUDA, C., GOULART, L. Pesquisa de campo sobre a internacionalização das empresas brasileiras. In: BRASIL, H. V., ARRUDA, C. (eds.). *Internacionalização de empresas brasileiras*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996.
- BUCKLEY, P., CASSON, M. *The future of the multinational enterprise*. London: Macmillan, 1976.
- CANTWELL, J., TOLENTINO, E. *Technological accumulation and Third World multinationals*. University of Reading, 1990 (Discussion Papers in International Investment and Management, 139).
- CAVES, R. *Multinational enterprise and economic analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- CAVUSGIL, S. T. On the internationalization process of firms. *European Research*, v. 8, n. 6, p. 273-281, 1980.
- CHUDNOVSKY, D., KOSACOFF, B., LOPEZ, A. (eds). *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- CHUDNOVSKY, D., LOPEZ, A. Inversión extranjera directa y empresas multinacionales de países em desarrollo: tendencias y marco conceptual. In: CHUDNOVSKY, D., KOSACOFF, B., LOPEZ, A. (eds.). *Las multinacionales lati-*

noamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999a.

_____. Las empresas multinacionales de América Latina: características, evolución y perspectivas. In: CHUDNOVSKY, D., KOSACOFF, B., LOPEZ, A. (eds.). *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999b.

DIAS, V. V. *Las empresas brasileñas: internacionalización y ajuste a la globalización de los mercados*. Cepal, 1994 (Documento de Trabajo, 33).

DUNNING, J. H. Toward an eclectic theory of international production: some empirical tests. *Journal of International Business Studies*, v. 11, n. 1, p. 9-31, 1980.

_____. *Explaining international production*. London: London Unwin Hyman, 1988.

DUNNING, J. H., HOESEL, R. van, NARULA, R. *Third World multinationals revisited: new developments and theoretical implications*. University of Reading, 1997 (Discussion Papers in International Investment and Management, 227).

FRISCHTAK, C. R. A projeção global das empresas nacionais. In: VELLOSO, J. P. R. (coord.). *Brasil 500 anos: futuro, presente, passado*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2000.

FUNCEX. *Avaliação do desempenho das exportações brasileiras para os Estados Unidos da América no período de 1990/98*. Rio de Janeiro, 2000 (Relatório de Pesquisa).

GOULART, L., BRASIL, H. V., ARRUDA, C. A. A evolução na dinâmica de internacionalização. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, n. 41, out./dez. 1994.

GUIMARÃES, E. A. The activities of Brazilian firms abroad. In: OMAN, C. (ed.). *New forms of overseas investment by developing countries: the case of India, Korea and Brazil*. Paris: OECD, 1986.

- JOHANSON, J., VAHLNE, J. E. The internationalization process of the firm: a model of knowledge development and increasing foreign market commitments. *Journal of International Business Studies*, v. 8, n. 1, p. 23-32, 1977.
- _____. The mechanism of internationalization. *International Marketing Review*, v. 7, n. 4, p. 11-24, 1990.
- LALL, S. *The new multinationals: the spread of Third World enterprises*. London: Wiley/IRM, 1983.
- LOPEZ, A. El caso brasileño. In: CHUDNOVSKY, D., KOSACOFF, B., LOPEZ, A. (eds.). *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- MARKWALD, R. A. O impacto da abertura comercial sobre a indústria brasileira: balanço de uma década. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, n. 68, jul./set. 2001.
- MOREIRA, M. M. Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre a produtividade, a concentração e o comércio exterior. In: GIAMBIAGI, F., MOREIRA, M. M. (orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- ROCHA, A. Por que as empresas brasileiras não se internacionalizam. In: *Anais do II Workshop em Internacionalização de Empresas*, 2001.
- RUGMAN, A. M. *Inside the multinationals: the economics of internal markets*. New York: Columbia University Press, 1981.
- UNCTAD. Transnational corporations and integrated international production. *World Investment Report*, 1993.
- _____. Investment, trade and international policy arrangements. *World Investment Report*, 1996.

10

Política de Exportação Brasileira para as Pequenas e Médias Empresas

*Edson Peterli Guimarães**

* Doutor pelo Instituto de Economia da UFRJ, professor e coordenador da pós-graduação em Comércio Exterior do IE/UFRJ (e-mail: peterli@terra.com.br). Agradeço a Rodrigo Zeidan, que cuidou dos dados estatísticos.

1. Introdução

No período compreendido entre meados dos anos 60 e 80, as exportações brasileiras cumpriram o papel fundamental de fornecer divisas e aumentar a renda doméstica, ampliando o leque de oportunidades aos investimentos nos setores eleitos pelo processo de substituição de importações [Guimarães (1996)]. As exportações de bens manufaturados foram beneficiadas por certa estabilidade cambial até o final dos anos 70 e por um generoso sistema de incentivos e subsídios que se estendeu até o final do primeiro quinquênio dos anos 80. Essa política centrava-se na formação do preço recebido pela atividade exportadora.

O resultado foi surpreendente, passando a participação das exportações de manufaturados nas exportações totais de 24,1% em 1974 para 49,5% em 1987 [Pinheiro e Moreira (2000)]. Essa mudança estrutural da pauta de exportações brasileira evidenciou um aprendizado e um amadurecimento substancial nas atividades de comércio exterior em um número reduzido de grandes empresas (cerca de 1%), as quais respondem por mais de 80% das exportações de manufaturados, no total de 15 mil empresas exportadoras atualmente. Essas grandes empresas aprimoraram suas atividades de fabricação e as operações técnicas voltadas para a permanência de suas vendas externas.

O papel das pequenas e médias empresas na transformação e no incremento das exportações brasileiras tem sido relativamente pouco expressivo, pois elas fabricam produtos distintivos em escalas reduzidas de produção, concentrando seus esforços nas vendas destinadas ao mercado doméstico. Quando exportam, tendem, em geral, a deixar com o “importador” a gerência de suas exportações.

Este estudo visa analisar a questão dos canais de comercialização externa, sob a ótica das pequenas e médias empresas exportadoras. Parte-se do pressuposto de que esse tema é uma das peças fundamentais quando se pensa na formulação de políticas de incentivo às exportações para essas empresas. Em adição, serão abordados os seguintes temas, na medida em que auxiliam na análise dos canais de comercialização: a) uma exploração dos conceitos de incubadoras de empresas exportadoras; b) a opção de estimular *clusters* industriais para os quais as forças competitivas internacionais estejam localizadas mais neles do que na firma isolada; e c) avaliar a

atração que os *clusters* industriais e as incubadoras de empresas exportadoras possam ter como objetos de promoção comercial pelas políticas públicas.

A Seção 2 contém uma discussão sobre a inserção comercial externa da pequena e média empresa, abordando os principais problemas e propostas adotadas para o caso brasileiro. A Seção 3 descreve a constituição de *clusters* industriais relacionando aspectos pertinentes à sua competitividade enquanto um espaço, simultaneamente, de cooperação, concorrência e complementaridade. A Seção 4 apresenta os fluxos das exportações brasileiras nos anos recentes para caracterizar as forças competitivas e examinar o padrão da oferta internacional do Brasil por tamanho de empresa. A Seção 5 apresenta um possível desenho temático de incubadora de empresas exportadoras. A Seção 6 extrai conclusões e recomendações.

2. Concepção do Problema

2.1. Introdução

A política de comércio exterior brasileira entre meados dos anos 60 e 80 pautava-se em incentivos e subsídios às exportações de produtos manufaturados centrados na formação de preços. Essa prática contribuiu para a aceitação pelo mercado internacional das exportações de produtos padronizados, com certa automação dos seus processos produtivos, mas foi pouco capaz de contribuir para antecipar a reconciliação entre a padronização e os processos de diversificação localizados na pequena e média empresa. Como resultado, as exportações de manufaturados mantiveram-se concentradas em produtos tradicionais, para poucos grandes mercados e fabricados por poucas empresas que utilizam tecnologia de conhecimento universal.

As subseções seguintes procuram lançar luz sobre concepções não convencionais, no caso brasileiro, de promoção às exportações, que foram negligenciadas durante os últimos anos. No passado, o modelo substitutivo de importações levava a que as empresas privilegiassem estratégias direcionadas para o mercado doméstico. O processo de abertura comercial iniciado

no final dos anos 80 e o avanço tecnológico internacional, entretanto, vêm aproximando os padrões de consumo e os métodos de produção entre países. Nesse contexto, são requeridas novas estratégias empresariais que permitam a atuação em mercados cada vez mais abertos à competição internacional.

2.2. Comercialização Externa

O Quadro 1 resume os principais segmentos de um canal de comercialização externa e, adicionalmente, descreve algumas medidas de apoio relativas às atividades que o compõem. Como se pode observar, a exportação não se resume a uma extensão das vendas domésticas. Não existe uma função de produção que suponha um *trade-off* puro entre a produção para atender ao mercado interno e à atividade exportadora.

Com efeito, o canal de comercialização externa envolve certos conflitos e complexidade singular: todos os segmentos envolvidos procuram extrair um sobrelucro da atividade comercial. As regulamentações de comércio exterior refletem o rebatimento sobre os lucros dos segmentos intervenientes do comércio exterior a partir das questões relativas aos transportes, à tributação, ao sistema bancário, à alocação dos fatores produtivos domésticos, às estratégias de *marketing*, à informação, à logística e a outras atividades.

De fato, pode-se adiantar que o canal de exportação pode ser entendido como uma função multivariada em que o exercício de seu controle é o contradomínio, enquanto as partes que o compõem representam o domínio. Assim, existe uma relação direta entre o grau de controle do canal de comercialização e o desempenho exportador do país/região [Guimarães (1999)]. A pequena e média empresa, geralmente, não suporta os custos envolvidos na colocação de sua produção em linha com os requisitos do mercado internacional. Assim, com frequência elas se deparam com dificuldades para especificar o seu produto de exportação, fixar o melhor preço e cuidar da distribuição no mercado externo. O comprador – atacadista internacional – e os segmentos posteriores do canal de comercialização, nesse caso, colocam-se em posição favorecida e não raras vezes influen-

ciam sobretudo a determinação daqueles atributos, levando vantagens adicionais em relação ao exportador.

A experiência internacional de outros países tem demonstrado que a influência do comprador externo é atenuada quanto existe o reconhecimento da produção estabelecida sob a forma de aglomerados industriais. Os Estados Unidos e alguns países da Europa, por exemplo, adotam políticas públicas regionais que privilegiam uma *rationale* baseada nas características locais em complemento a políticas exportadoras de âmbito mais geral, fortalecendo, assim, não somente a exportação do produto em si, mas os valores intrínsecos à região,¹ em complemento a uma política de comercialização externa nacional.

A identificação do produto através de atributos locais confere um poder de negociação adicional aos produtores locais. Fatores como a expansão dos mercados externos, o poder de negociação, a imagem dos produtos, a representação internacional, a distribuição dos produtos no país de destino, entre outros, são fortalecidos numa estratégia modelada em ações compartilhadas por pequenas e médias empresas com objetivos convergentes no mercado externo.

Os consórcios e pólos de exportação no Brasil foram concebidos, nos anos 90, justamente com essa idéia. Eles ganharam aderência política nacional, já que determinados segmentos produtivos encontravam dificuldades em responder espontaneamente à intensificação da concorrência internacional, provocada tanto pela globalização econômica quanto pelo processo de abertura comercial. Caracteristicamente, as ações de estímulo e apoio, nas áreas mercadológica e tecnológica, nos setores produtivos selecionados, possibilitaram maior engajamento das empresas, sobretudo as de menor porte, nas atividades de exportação de modo conjunto.

De forma genérica, no produto estão embutidos certos “valores” extraídos pelo processo de inovação e concorrência estabelecidos na região/país. Os atributos do produto originados pelos “valores” regionais constituem forças competitivas quando se encontram em expansão e podem proporcionar um aumento no grau de controle do canal de comercialização externa pe-

1 Esse é o caso da região de Champagne, na França, do *design* dos artefatos de couro e de cerâmica e pedras, na Itália, e do café, na Colômbia, por exemplo.

Quadro 1
**Síntese do Canal de Comercialização e Fatores Políticos
 Intervenientes**

Oferta de Recursos Domésticos ⇨	Empresa Brasileira ⇨	Método de Exportação ⇨	Atacadista ⇨	Varejista ⇨	Consumidor Final
Qualificação de mão-de-obra, apoio à ciência e tecnologia voltada para o comércio exterior, interação entre empresas para obtenção de vantagens competitivas no mercado internacional, adequação às normas técnicas internacionais, apoio ao <i>design</i> industrial e aos órgãos de controle de qualidade.				Objetivos	
	Adequação dos métodos aos produtos comercializados externamente (<i>trading company</i> , agente comercial, representante, exportação direta e outros), transporte, seguro, modalidades de pagamento, conhecimento das barreiras comerciais nos mercados-alvo, transculturalidade.				
	Apoio ao <i>marketing</i> internacional, internacionalização das empresas, logística de distribuição, formação de <i>joint ventures</i> e centros de distribuição externa etc.				
Formação de centro de documentação e estudos para a prospeção de mercados externos, mecanismos que permitam adequar o produto ao consumidor externo pela empresa, fornecimento de transparência dos mecanismos e instrumentos, bem como do processo comercial para viabilizar exportações DDP (entrega porta-a-porta) ou pelo menos cotadas ao preço CIF.					

Fonte: Guimarães E.P. (1999)

las empresas localizadas na região. O que será globalizado – exportado – de forma duradoura e o que caracteristicamente será preservado regionalmente dependem do reconhecimento e julgamento pelo mercado internacional dos valores regionais refletidos no produto.

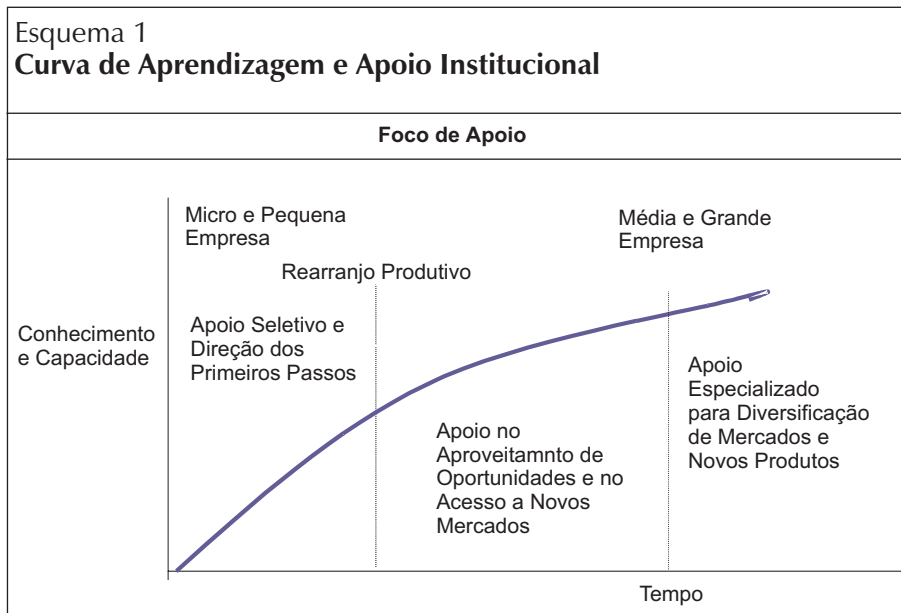
2.3. Integração de Estratégias Exportadoras

De forma geral, as grandes empresas exportadoras obtiveram ganhos de parcelas nos mercados externos através de um aprendizado que resultou na transformação paulatina das forças competitivas derivadas de vantagens comparativas estáticas nas localizadas em vantagens comparativas dinâmicas. Assim, no mercado externo elas procuraram adaptar seu produto em

conformidade com os requisitos da demanda externa, firmar sua marca-identidade, fixar o preço mais conveniente e compor uma logística de produção e distribuição condizente com a expansão de suas exportações.

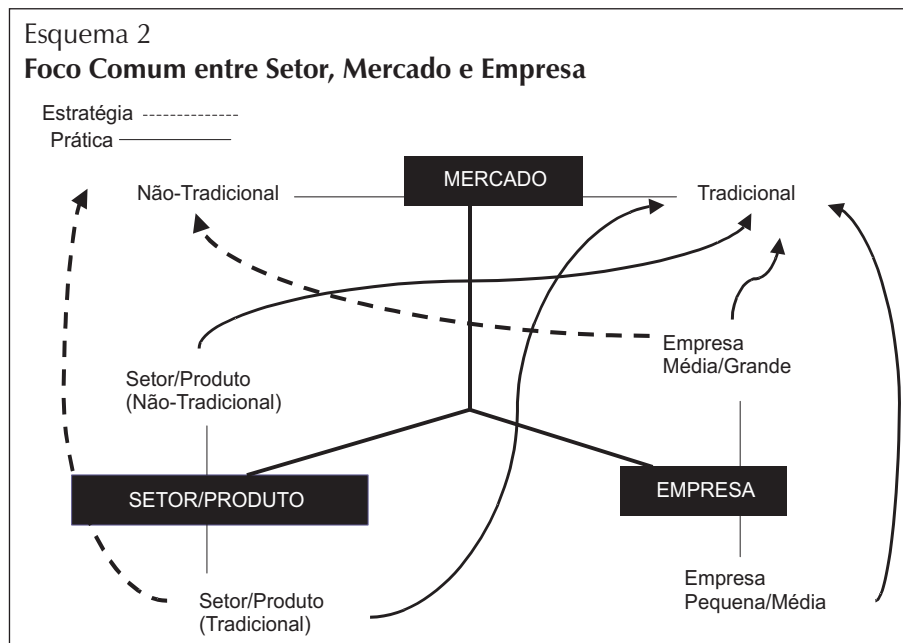
As pequenas e médias empresas exportadoras geralmente não têm os recursos necessários à transformação das vantagens comparativas estáticas em dinâmicas. A empresa, geralmente, não nasce grande e tampouco exportadora. O Esquema 1 a seguir procura caracterizar sua trajetória de aprendizado no mercado externo, e um possível desenho dos elementos de apoio institucional para atuação consistente no mercado externo.

De fato, para a pequena e média empresa a rede de apoio institucional constitui-se no fornecimento de elementos que lhe permitam alinhar suas forças competitivas de oferta aos requisitos da demanda externa, com vistas a ampliar parcelas de mercado internacional. Nesse processo, as pequenas e médias empresas ganham vantagens competitivas adicionais quando os compradores domésticos são tão exigentes como os do mercado internacional e a sua maior flexibilidade manufatureira, *vis-à-vis* as estruturas rígidas de produção das grandes empresas, permite atender mais facilmente a essas exigências.



A experiência transformadora das vantagens comparativas estáticas em dinâmicas pelas grandes empresas no mercado internacional não estabelece posição de conflito para a maior inserção da pequena e média empresa. O Esquema 2 a seguir procura sintetizar a atuação compartilhada entre as grandes empresas e a pequena e média empresa. Estas últimas, sem tradição exportadora, podem contar com certas facilidades de ingresso nos mercados externos em que as grandes empresas congêneres foram bem-sucedidas. Esses mercados são denominados de tradicionais, enquanto os mercados novos, não-tradicionais, fazem parte dos planos de curto e médio prazos das grandes empresas exportadoras. Assim, setores produtivos ou produtos brasileiros com pouca expressividade no cenário internacional devem ser orientados preferencialmente para os mercados externos já conquistados pela grande empresa.

Uma análise do desempenho das exportações das pequenas e médias empresas e a respectiva promoção comercial governamental, com foco eminente na penetração de mercados competitivos, deve ser, por isso, integrada à estratégia de permanência em mercados externos tradicionais implementados pela grande empresa.



2.4. Exportações e as Organizações Industriais Recentes

A concorrência internacional caracteriza-se cada vez mais pelas alterações nos fluxos internacionais de mercadorias e capitais, como conseqüência das mudanças nas condições e circunstâncias que os países vêm experimentando em função do crescente avanço tecnológico mundial. Ope-rou-se uma mudança substancial no padrão da competição a partir do final dos anos 70, levando a que as posições competitivas das empresas sejam cada vez mais resultado das possibilidades de ampliar os acessos aos mercados externos, em linha com os ganhos derivados da flexibilidade manufatureira e da capacitação tecnológica e gerencial.

A evidência tem demonstrado que, para responder de forma ampliada ao mercado externo, a empresa não consegue ser bem-sucedida agindo isoladamente, frente ao crescente número de restrições impostas pelos parceiros comerciais. Essa configuração competitiva vem pressionando as empresas para a manutenção de relacionamentos abrangentes interfirmas e interinstituições. No Brasil, inicialmente, a análise dessas questões enfatizou a investigação das cadeias produtivas. A configuração técnica dos atores envolvidos na cadeia era privilegiada por argumentos relacionados à complementaridade produtiva e, em alguns casos, ao espírito de cooperação.

Ao final dos anos 80, essa concepção foi ampliada para incluir aspectos relacionados à investigação das relações entre os diversos atores estabelecidos na cadeia produtiva. A interdependência entre eles na busca de soluções em ambientes socioeconômicos comuns passou a ser teorizada como categoria analítica. A resultante lógica foi de que a criação de novas forças competitivas encontrava-se na possibilidade de movimentos e ações compartilhados entre atores com objetivos convergentes. O alcance da competitividade das empresas relacionou-se, assim, às novas formas de organização industrial.

Esse avanço teórico apoiou-se na experiência internacional que já vinha revelando formas de organização industrial originais, notadamente nos Estados Unidos, na região do Vale do Silício, nos países da União Européia (principalmente França, Reino Unido e Alemanha) e na Itália, com a cria-

ção de distritos industriais (Terceira Itália). Essas novas formas organizacionais, guardadas as proporções, foram denominadas de *clusters* industriais.²

De fato, a organização de empresas em *clusters* apresenta facilidades para a reconciliação entre as trajetórias tecnológicas de diversificação e padronização de produtos, já que estabelece oportunidades à entrada de novas firmas e propicia um ambiente adequado ao fortalecimento de capacitações tecnológicas integradas entre empresas.³ Ademais, sob certas condições históricas de formação dos *clusters*, os vínculos que se estabelecem entre as empresas regionais e os demandantes internacionais podem ampliar espaços culturais para absorver e ao mesmo tempo lançar certos valores, costumes e comportamentos originais, consolidando uma identidade na região voltada para o mercado internacional.

A ampliação de mercados, o poder de negociação, a imagem dos produtos, a representação internacional, a facilidade de crédito, a distribuição dos produtos no país de destino, por exemplo, são fatores fortalecidos numa estratégia modelada em termos de *cluster vis-à-vis* empresas isoladas. No Brasil, atualmente, assiste-se a um bem-sucedido processo de migração da atividade industrial, do ponto de vista da desconcentração regional da indústria, em que razões técnicas, políticas e financeiras parecem ser os motivos principais para esse comportamento, e não a busca de constituição de *clusters* industriais.

As empresas em um *cluster* podem, todavia, de forma cooperativa, criar a infra-estrutura complementar à atividade exportadora ou formar uma unidade de pressão sobre as autoridades para obter elementos necessários ao desenvolvimento de seus projetos. Como o sistema é de ação conjunta entre empresas, através de alianças explícitas ou tácitas, *joint ventures*, redes de empresas integradas ou outras formas de organização empresarial/in-

2 Ver Cassiolato e Lastres (1999), que apresentam uma taxonomia sobre *clusters* ou aglomerações industriais.

3 Vale registrar que os ganhos de escala nos *clusters* (externos) diferem dos ganhos de escala convencional (internos), ocorrendo quando o custo por unidade produzida depende do tamanho da indústria, e não da firma individual [Krugman (1995)]. Dessa forma, a localização industrial torna-se fundamental para explicar a existência e os limites territoriais dos *clusters* [Pyke *et alii* (1990)], enquanto a proximidade entre empresas amplifica rivalidades [Porter (1998)] que contribuem para o maior alcance do desenvolvimento tecnológico com que contam as empresas no respectivo *cluster*.

dustrial, os investimentos necessários à manutenção do *cluster*, com vistas a padronizar suas produções diversificadas, podem ser rateados entre todos. A sinergia governamental com a indústria privada é máxima nesse caso, beneficiando tanto a produção local quanto a de produtos exportáveis.

A próxima seção explora com mais profundidade essas questões no entendimento de que a formação de “aglomerações industriais” vem se constituindo em modalidade produtiva cada vez mais genérica. No entanto, tendem a ser negligenciados aspectos integrados à comercialização externa, pelo menos para o caso brasileiro.

3. Competitividade dos *Clusters* Industriais

3.1. Introdução

A literatura econômica define um *cluster* como um grupo de firmas interligadas e instituições associadas dispostas geograficamente próximas. Essas concentrações geográficas de firmas interligadas, produtoras de serviços ou produtos, congregam fornecedores especializados de insumos, provedores de serviços, infra-estrutura especializada, governo e instituições que oferecem treinamento, educação, informação, pesquisa e suporte técnico. Além de competir pelo mesmo mercado, também cooperam para aumentar a produtividade geral da comunidade na qual se inserem. Vale dizer, criam sinergias.

A história de formação de *clusters* tradicionais como os existentes na Itália (Terceira Itália), calcados em setores tradicionais, nos Estados Unidos (Vale do Silício), com predominância de produtos de alta tecnologia, e na Alemanha, na região oeste (Baden-Württemberg), com a presença de grandes empresas, sugere que eles foram constituídos por sinergias “simpáticas”, sem uma deliberação política que induzisse a pré-formalização de regras e usos para o seu desenvolvimento.

A Teoria de Custos de Transação fornece uma linha de entendimento que explicita a conveniência da produção sob a modalidade de *clusters*, em contraposição à teoria neoclássica tradicional, que aborda a firma como

uma função de produção. De fato, para a Teoria de Custo de Transação, a firma existe devido ao fato de haver custos em se transacionar nos mercados de fatores e de bens, que poderiam ser eliminados ou reduzidos com sua coordenação internalizada na firma [Visconti (2001)]. Os diversos tipos de contratos efetivados sob a ótica do custo de transação dependem de um conjunto de fatores, mormente relacionados com: a) o tipo/valor do ativo (objetos da transação); b) o conhecimento que os agentes possuem para prever as contingências futuras; e c) o comportamento egoísta dos agentes, que os leva a exercer suas atitudes em benefício próprio [Williamson (1989)].

Assim, a natureza do contrato e as características das transações podem, em certos casos, produzir formas de governanças originais na economia em resposta ao elevado custo de transação que se obtém sob o manto do mercado convencional. O interligamento de firmas que constituem um *cluster* deriva justamente dessa acepção. Sua constituição original não se originou de convenções ou princípios preestabelecidos, mas de conveniências afloradas pelas condições e circunstâncias que se estabeleceram nas estruturas industriais de diversos países.

São inúmeras as vantagens econômicas apontadas pela literatura para a constituição de *clusters*, dentre as quais a principal parece ser o aumento da competitividade dos produtos neles produzidos. O alcance dessas vantagens é atribuído à intervenção e à participação das diversas categorias de atores envolvidos no processo de decisão local. Daí a importância do conceito de governança, pois para a constituição do *cluster* e o seu desenvolvimento surgem situações em que alguma forma de coordenação e controle, conduzida pelas interações das lideranças locais com diversos outros atores, condiciona e induz a forma como se organiza o coletivo. Na verdade, não é condição suficiente o fato de as empresas estarem dispostas em local regionalmente definido ou mesmo estabelecerem ligações para a frente e para trás (*upstream* e *downstream*) na cadeia vertical produtiva com firmas e instituições afins, para que as potencialidades competitivas sejam efetivadas.

Em um mundo crescentemente globalizado, as interações entre os agentes locais relacionam-se com o resultado de outras interações estabelecidas em outras localidades. O reconhecimento dos processos de relacionamento dos atores traduz-se na condição necessária às ações de políticas públicas

para a constituição e o desenvolvimento de *clusters*. Cassiolato e Lastres (1999) apontam que essas ações devem avançar na direção da efetividade da competitividade local, transformar-se em competitividade nacional e, por último, em competitividade internacional. Isso significa, em verdade, ações de políticas públicas que não são triviais, pois devem propiciar uma forma de governança global das atividades produtivas adequada ao equacionamento das questões relacionadas ao padrão de concorrência internacional.

3.2. Tipologias de *Clusters*

Pode-se dizer que não existe uma caracterização única de *cluster*, o que depende de seu grau de sofisticação e profundidade no relacionamento entre as firmas que o compõem. A literatura aponta várias propostas de classificação a partir da evidência empírica, o que as tornam conceitualmente difusas devido à diversidade de aglomerações produtivas encontradas atualmente. Contudo, pode-se, sem esgotar o assunto, apontar três modalidades de *clusters* em que se apóiam as abordagens de diversos autores:

- *clusters* industriais fabricantes de produtos tradicionais;
- *clusters* industriais de produtos intensivos em tecnologia; e
- *clusters* industriais compostos por grandes empresas.

A existência de diferentes categorias de *clusters* produziu conceitos e abordagens algumas vezes irreconciliáveis. Autores como Porter (1998) advogam a ponderação entre rivalidade/cooperação como fator de destaque para caracterizar as forças competitivas de um *cluster*. Krugman (1995), por seu lado, exemplifica a proximidade entre empresas como fator determinante para criar economias de escala externas superiores àquelas alcançadas pela firma individual. Estudiosos da tecnologia da informação atribuem relativamente pouco conteúdo, no entanto, à proximidade geográfica entre empresas para caracterizar um *cluster* e privilegiam as relações informatizadas entre elas como o fator principal discriminante para a constituição dos *clusters*. Contudo, nas abordagens adotadas para configurar um *cluster*, a estrutura produtiva, as operações que se institucionalizam e os papéis dos

atores envolvidos são preservados analiticamente. A evidência, pelo menos para o caso brasileiro, por outro lado, vem demonstrando que nem sempre os participantes de um *cluster* possuem a percepção das potencialidades competitivas geradas por uma aglomeração de atividades com objetivos convergentes.

O Quadro 2 procura mostrar os passos para desenvolver uma análise sub-setorial da qual se extraem resultados indicativos das potencialidades competitivas do *cluster*. Essa análise possibilita identificar os nódulos dentro do *cluster* para canalizar mudanças e tornar mais eficazes os instrumentos de política desenhados para esse fim.

A identificação desses nódulos representa uma tarefa que envolve um exame não trivial das interconectividades empresariais regionalmente dispostas. Não só devem ser identificadas as ligações e complementaridades mais importantes entre as empresas envolvidas, mas também a força dessas superposições e sua importância para o processo de aprendizado voltado para a criação de tecnologias que elevem a produtividade e ampliem o leque de inovações.

Quadro 2
Sumário de Procedimentos para a Análise de Subsetores

Procedimento	Conteúdo	Fontes de Informações	Comentários
1. Seleção do subsetor a ser estudado	<ul style="list-style-type: none"> • Visão geral da população de pequenas e médias empresas • Identificação de atividades importantes ou interessantes para o estudo 	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisas de população, de força de trabalho e de pequenas e médias empresas • Fontes principais: grupos de negócios, governos e doadores de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Critérios comuns: tamanho, atividades e regiões prioritárias • Geralmente feito antes do trabalho de campo • Definição baseada na produção do mercado
2. Desenho básico do mapa dos subsetores	<ul style="list-style-type: none"> • Definição do número de funções (níveis verticais) a serem incluídas • Identificar os principais participantes, os tipos de firmas, os canais e a coordenação 	<ul style="list-style-type: none"> • Participantes do subsetor; os informantes em geral incluem atacadistas e fornecedores de insumo 	<ul style="list-style-type: none"> • O mais importante e útil dos procedimentos • Amostra enfoca dados e visões dos informantes • Há alterações no mapa à medida que aumenta o conhecimento

(continua)

Procedimento	Conteúdo	Fontes de Informações	Comentários
3. Especificação do meio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> Regulações, divisão em zonas, licenciamento, mão-de-obra e varejo Políticas: tarifas e taxas preferenciais Itens macroeconômicos 	<ul style="list-style-type: none"> Participantes do subsetor Estatutos legais Escritórios do governo Associações de empresas 	
4. Identificação de "interseções" nos interesses particulares	<ul style="list-style-type: none"> Número de empreendimentos (N) Emprego (L) Valor das vendas (S) Valor adicionado (VA) Necessidades de investimento (K) Inventário (INV) Variações tecnológicas 		<ul style="list-style-type: none"> A seleção depende do propósito e do orçamento A decisão principal é se faz-se ou não a coleta dos orçamentos das firmas
5. Coleta de dados com enfoques especiais	<ul style="list-style-type: none"> Idêntico ao conteúdo da "superposição de interesses específicos" (procedimento 4) 	<ul style="list-style-type: none"> Entrevista <i>in loco</i> com os participantes do subsetor Técnicos do governo e da indústria Estatísticas da indústria e do comércio Estudos de consumo 	<ul style="list-style-type: none"> Precisão dos dados muito aumentada pelos informantes-chave Grau de sofisticação varia muito, pois podem ser usadas amostras cuidadosamente escolhidas ou se fazer uso de técnicas de avaliação rápida
6. Análises	<ul style="list-style-type: none"> Identificação das dinâmicas principais Comparação da competitividade dos maiores canais Avaliação de alterações no relacionamento vertical entre as firmas 	<ul style="list-style-type: none"> Orçamentos das empresas Estudos de consumo Informantes-chave 	<ul style="list-style-type: none"> Alterações na posição competitiva geralmente alteram as relações verticais – mecanismos de coordenação As teorias dos custos de transação são úteis na análise das relações verticais
7. Políticas e recomendações do programa	<ul style="list-style-type: none"> Qual o papel que as pequenas e médias empresas podem desempenhar nesse subsetor? Como suas transições e contribuições podem ser facilitadas? 		<ul style="list-style-type: none"> Primeiramente é feita a busca de oportunidades Ver como as políticas favorecem certos canais em detrimento de outros

Fonte: Navas-Alemán (1998).

3.3. Localização e Competitividade

A economia internacional ressalta as vantagens comparativas estáticas dos fatores de produção (capital e trabalho) e as economias de escala para explicar o padrão das trocas internacionais. Na década de 60, a teoria econômica evoluiu para incluir os elementos dinâmicos da inovação e as diferenças nas estratégias empresariais como fatores explicativos dos fluxos de comércio entre nações e regiões [ver Posner (1961) e Hufbauer (1968)]. De fato, a teoria tradicional de comércio internacional vem perdendo poder para explicar o padrão de trocas internacionais, já que os processos de concorrência e inovação têm produzido atualmente uma série de fatores:

- expansão acelerada da oferta de insumos resultante do processo de globalização dos mercados;
- elevação da eficiência dos mercados nacionais e internacionais dos insumos (*outsourcing* e *just in time*); e
- redução da intensidade dos fatores produtivos no processo competitivo.

O avanço tecnológico observado nas duas décadas passadas constituiu uma generalização dos fatores de produção, cujo resultado vem tornando fatores que antes diferenciavam as competitividades entre empresas e nações em elementos cada vez mais comuns a todos eles. A competitividade passou a depender, nesse novo contexto dinâmico, da forma pela qual os fatores são utilizados e melhorados numa particular localidade. Assim, aspectos regionais são, atualmente, considerados para a noção de competitividade internacional sob dois enfoques convergentes:

- através da produtividade dos fatores de produção; e
- através dos relacionamentos intrafirmas e interinstitucionais.

Para o segundo enfoque, a competitividade de uma determinada região depende não mais das indústrias de que dispõe, mas da forma como ela se insere na competição internacional. Vale dizer, a maior ou menor força competitiva depende cada vez mais do valor contido nas relações interfirmas e interinstituições. Esse contexto fornece um quadro de novas atribuições aos investimentos públicos com vistas a favorecer o aumento da produtividade local. O parâmetro de viabilidade dos investimentos, no entanto, foge à quantificação convencional para incluir variáveis relativas aos

melhoramentos na qualidade do ambiente econômico em que se estabelece a empresa envolvida em um *cluster*. Numa localidade, as firmas não podem implantar técnicas de logística sofisticadas se não estiver disponível uma infra-estrutura de transporte moderna. Empresas numa determinada localidade não podem competir utilizando técnicas de serviços sofisticadas se não tiverem acesso a mão-de-obra especializada. De modo semelhante, as firmas não podem operar de forma eficiente sob um sistema de regulação que conduza a diálogos ineficazes com a burocracia do governo ou com um sistema legal que demore na resolução das eventuais disputas entre os agentes econômicos.

De fato, nas estratégias das firmas passam a ter prioridade as regras, normas e incentivos que contextualizam a governança decorrente da rivalidade/cooperação entre as firmas integrantes do *cluster*. Como vimos, o tipo de exercício de governança estará diretamente ligado ao valor/tipo dos ativos e ao risco associado às incertezas com relação ao futuro. Assim, podemos, para efeito ilustrativo, considerar os extremos dos graus de rivalidades em ambientes econômicos específicos, para extrair características que possam orientar as ações públicas, como segue abaixo:

- Nas regiões em que há pouca rivalidade, a competição se estabelece pelas importações. A variável competitiva mais utilizada é o preço, e as firmas tendem a manter o salário reduzido para poder diminuir custos. Nesse arranjo, os investimentos são reduzidos e geralmente usados na aquisição de maquinaria mais sofisticada disponível no mercado. As reais condições para a adoção de um aprendizado tecnológico criativo são, geralmente, negligenciadas, e a rivalidade local, se existir, predomina através da imitação.
- Nas regiões em que se estabelece uma rivalidade local “saudável” entre firmas, estas procuram reduzir o custo total e não a taxa salarial. De fato, salários pequenos são incompatíveis com a busca da melhor eficiência produtiva e do gerenciamento do canal de comercialização externa. Além da redução do custo total, a competição desloca-se da imitação para a inovação e do pouco investimento para muito investimento, não somente em ativos físicos, mas também em ativos intangíveis tais como capital humano e tecnologia básica.

A demanda tem uma contribuição central à passagem de um sistema de produção direcionado para a competição por imitação de produtos e servi-

ços de baixa qualidade para a competição via diferenciação do produto e melhora na qualidade dos serviços pós-venda. A empresa em contato com concorrentes internacionais que fabricam produtos semelhantes aos seus, porém com técnicas diferentes e mais eficientes, amplificam o papel da utilização de novas tecnologias. O mercado internacional, assim, caracteristicamente detém o atributo de ser uma fonte de tecnologia quase inesgotável de tecnologia. A pressão da demanda local, com melhores taxas salariais oriundas do aumento de produtividade, também incentiva a melhoria do produto e revela os segmentos nos quais as firmas podem diferenciar seus produtos. Numa economia globalizada, a qualidade da demanda local influencia mais a melhoria dos produtos e da produtividade do que simplesmente o seu tamanho. Adicionalmente, vale acrescentar que a demanda e a produção locais se transformam em contato com o mercado externo, sem necessariamente estabelecerem posições de conflito.

3.3.1. *Cluster* e Vantagens Competitivas

A maioria das vantagens dos *clusters* nasce de economias externas às firmas ou efeitos derramamento (*spillover effects*) de vários tipos. Por esse motivo, o *cluster* é também corretamente definido como um sistema interconectado de firmas e instituições cujo valor como um todo é maior que a soma das partes. A literatura mostra que a competitividade da região pode aumentar quando ocorrem três situações:

- aumenta a produtividade das firmas que constituem o *cluster*;
- aumenta a capacidade de inovação das firmas; e
- é estimulada a formação de novos negócios.

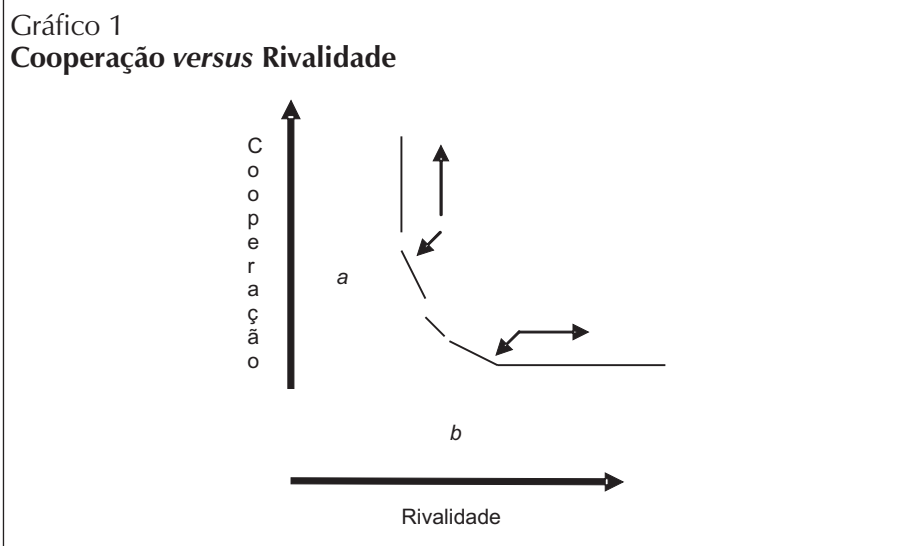
Em resumo, a produtividade, a capacidade de inovar e as oportunidades de novos negócios são os elementos-chave para o aumento da competitividade regional. O desenvolvimento dessas situações não é automático. A produção sob a forma de *cluster* cria, contudo, um ambiente propício ao aumento da produtividade e à inovação, pois facilita o aprimoramento de um aprendizado tácito e codificado, abalizado pelas necessidades de mão-de-obra do *cluster*. Como conseqüência da maior produtividade e da maior

capacitação tecnológica, novas especializações são requeridas, abrindo um leque de novas oportunidades de negócios.

Cabe reconhecer, todavia, que as situações que se estabelecem no interior de um *cluster* são causadas pelas relações entre os atores envolvidos na produção particular. O Gráfico 1 a seguir apresenta de modo singelo as opções de graus de associação entre cooperação e rivalidade que podem se estabelecer no interior do *cluster*. A curva CR retrata os pontos entre as opções graduadas de cooperação e rivalidade que podem se constituir entre os atores no *cluster*. Vale registrar que os pontos extremos são explosivos, no sentido de que se distanciam do conceito de *cluster*.

Um caminho para rivalidade acentuada (além do ponto *b*) tenderia a criar dificuldades na efetivação de interações entre os atores para o desenvolvimento da criação de tecnologia conjunta e o provimento formal de especializações específicas, por exemplo. Um sistema de cooperação entre os atores do *cluster* com tendência a reforçar laços corporativos para a obtenção de privilégios acima dos desejados socialmente pela região (além do ponto *a*) tenderia a introduzir características deletérias que poderiam não sustentar a composição de *cluster* ao longo do tempo.

A teoria ainda não conseguiu definir a melhor configuração dos relacionamentos estabelecidos entre os atores para o fortalecimento do *cluster*. Con-



tudo, evitar os extremos, tanto no caso da cooperação quanto das rivalidades, parece ser uma medida acertada em condições democráticas normais. No gráfico ilustrativo, essa situação corresponderia ao intervalo *a-b* contido na curva *RC*. Claramente, isso depende do ativo/valor envolvido na constituição do *cluster*, ponderado pelo grau de risco resultante da habilidade dos atores no sentido de preverem o futuro incerto. A partir desse quadro é que se estabelece a governança no interior do *cluster*, a qual define as áreas/atores de controle e coordenação das atividades interligadas, com vistas ao fortalecimento da competitividade do *cluster*.

Além disso, a cultura e as condições e circunstâncias do mercado parecem ter uma influência significativa na configuração do *cluster*. O Quadro 3 a seguir apresenta os contrastes mais significativos entre os *clusters* nos países de economias mais e menos avançadas.

Vemos por alguns contrastes relacionados no quadro que existe um distanciamento significativo entre os *clusters* formados nas economias em desenvolvimento em relação aos existentes nos países desenvolvidos. De fato, a

Quadro 3
Análise Comparativa entre *Clusters* de Países Desenvolvidos e em Desenvolvimento

Características	<i>Clusters</i> de Países Desenvolvidos	<i>Clusters</i> de Países em Desenvolvimento
Tipo de Empresas	Empresa orientada para o mercado externo e intensiva em tecnologia	Subsidiárias de empresas estrangeiras para explorar o mercado local e empresas exportadoras intensivas em mão-de-obra ou recurso natural
Densidade e Amplitude	Muitos participantes e alta densidade e amplitude	Poucos participantes, densidade superficial e pouca amplitude
Oferta de Insumos Estratégicos	Oferta local de componentes, serviços e tecnologia	Componentes, serviços e tecnologia importada
Organização Industrial	Integração horizontal e alta capilaridade com o mercado	Integração vertical (componentes, eletricidade, treinamento, infra-estrutura física e de serviços de apoio), ilhas produtivas e pouca capilaridade
Sociometria	Pouco hierárquica e com muitas firmas	Hierarquia predomina, poucas firmas e grandes redes do tipo <i>hub-and spoke</i>
Comunicação	Intensa: relações interfirmas continuamente evoluindo	Limitada: interligações fracas entre empresas e instituições governamentais

questão do desempenho exportador em países desenvolvidos envolve um conjunto de situações que resulta ser distinto do existente em economias em desenvolvimento, como a brasileira, que tiveram uma formação industrial apoiada nos investimentos governamentais, originando grandes grupos empresariais. Assim, não foram criadas condições propícias aos relacionamentos entre firmas na mesma intensidade em que se criaram os relacionamentos entre instituições governamentais e os grupos industriais. Os relacionamentos entre firmas, quando eram estabelecidos, geralmente tinham como foco central obter as mesmas benesses dedicadas aos grupos econômicos que compunham os grandes projetos nacionais voltados para um determinado tipo de crescimento econômico.

Vale a pena destacar, em termos restritos a um desenho promocional de exportações a partir dos *clusters*, alguns aspectos relacionados à política industrial tradicional nos países em desenvolvimento e a concepção dos *clusters*. O Quadro 4 a seguir apresenta os enfoques de categorias analíticas e os objetos e concepções de uma política industrial convencional e a teoria centrada no *cluster*. Ele mostra a complexidade de se passar de uma formu-

Quadro 4
Análise Comparativa entre a Política Industrial Tradicional e a Teoria dos Clusters

Enfoque	Política Industrial Tradicional	Teoria dos Clusters
Visão	Reflete a noção de que a competição internacional tem resultado de soma zero em que existe uma demanda fixa e o objetivo é o de aumentar o <i>market share</i>	Enfatiza melhoramento dinâmico em vez do <i>market share</i> , e o resultado é de soma positiva em que a melhoria da produtividade e o comércio expandem o mercado
Fundamentos	Para melhorar a competitividade internacional do país, algumas indústrias oferecem melhores perspectivas de geração de riqueza que outras	Visão dinâmica da competitividade entre firmas e localidades baseada no crescimento da produtividade e em melhorias no produto
Fundamentos	A vantagem competitiva depende fundamentalmente de retornos crescentes de escala	As interconexões entre firmas e o efeito derramamento (<i>spillover</i>) influenciam a produtividade do <i>cluster</i>
Políticas	Falta de atratividade para o investimento estrangeiro	A presença de empresas estrangeiras no <i>cluster</i> aumenta as externalidades positivas, a produtividade e o nível de emprego local
Políticas	Certa negligência com respeito à articulação entre os institutos educacionais e as empresas para a geração de tecnologia	São as inovações de caráter organizacional, institucional e tecnológico (de processos e produtos) geradas no/para o <i>cluster</i> que garantem sua competitividade

lação política convencional de apoio à empresa individual para outra em que o objeto de atuação seja o *cluster* industrial.

3.4. Considerações Adicionais

A idéia de produções sob a forma de aglomerações de atividades produtivas contidas em um mesmo setor industrial não é nova, mas seus efeitos sobre o mercado internacional foram pouco explorados. A dificuldade em conciliar o princípio básico de existência da teoria econômica internacional, que é o fato de os países serem diferentes, com o enfoque microeconômico de que o comércio internacional exige um ator central (a empresa) restringiu as possibilidades de exploração teórica dos efeitos das formações de *clusters* para a expansão do mercado internacional.

A força normativa dos fatos relacionados à formação de *clusters* levou a que desenvolvimentos recentes nessa área geralmente adotassem as concepções neo-schumpeterianas como substrato para advogar os benefícios que o desenvolvimento tecnológico “concentrado” possa ter para a expansão do comércio internacional, através da criação de vantagens absolutas. O resultado desse desenvolvimento é lógico: a vantagem competitiva do *cluster* reside justamente nos relacionamentos entre os atores constitutivos dedicados à formação de processos tecnológicos que privilegiem a introdução/criação de novos produtos e processos produtivos, com os quais irão competir no mercado internacional.

Por outro lado, o comércio internacional pode se constituir em fonte de tecnologia para as empresas que nele participam. O contato com empresas fabricantes de produtos semelhantes aos seus, mas produzidos com tecnologia diferente, leva a empresa a adotar posturas com respeito ao seu ambiente produtivo e de negócios diversas daquelas usuais, quando contava somente com as exigências da demanda doméstica. Políticas públicas direcionadas a induzir o *cluster* a participar de forma competitiva no mercado internacional são, portanto, uma diretriz desejável.

Algumas conclusões e recomendações podem ser extraídas da concepção de *cluster* se o interesse é melhorar o desempenho exportador brasileiro:

- Remover possíveis obstáculos e restrições contempladas na política econômica adequados à firma individual, mas não à composição dos *clusters*.⁴
- Priorizar a formação generalizada de *clusters* tende a ser uma estratégia de sucesso duvidoso, devido aos ambientes regionais culturalmente diversos e à diversidade de ativos transacionados, os quais influenciam o tipo de governança que se estabelecerá. Por isso, o desenho de uma estrutura político-institucional que apóie os *clusters* existentes em uma região ou país deve ser elaborado com o devido cuidado para não desestruturar os demais segmentos produtivos organizados sob outras formas.
- Os *clusters* devem ter seus limites corretamente definidos. A fronteira de um *cluster* deve refletir uma realidade econômica, e não fronteiras políticas.
- A participação ativa do governo num esforço liderado pelo setor privado tem maior chance de sucesso do que a iniciativa ser controlada pelo governo. O ideal é que o controle e a coordenação do *cluster* sejam realizados por uma entidade totalmente independente do governo.

4. Quadro Geral do Desempenho Exportador Brasileiro

4.1. Introdução

Nesta seção apresentam-se as principais características da pauta exportadora do Brasil no período 1990/2001. Destacam-se indicadores dos fluxos das exportações brasileiras, como os graus de concentração por destino, os de conteúdo dos fatores produtivos e os de intensidade tecnológica incorporada nas mercadorias exportadas. Adicionalmente, é feita uma avaliação

4 Dentre as várias modalidades que a engenharia criativa política poderia sugerir e que, a rigor, teriam pouca aderência à firma individual, temos: a) firmas pertencentes a um *cluster* poderiam se beneficiar de financiamento preferencial no qual as garantias reais seriam fornecidas pelo conjunto de empresas; b) criação de órgãos com reconhecimento internacional para certificar os produtos fabricados nos *clusters*; e c) suporte governamental ao treinamento tácito e codificado dos funcionários envolvidos no *cluster*.

das empresas exportadoras brasileiras para os últimos cinco anos, com enfoque centrado nas empresas de pequeno e médio porte.

A fonte de dados de comércio exterior foi providenciada pela Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Banco do Brasil. Os dados dos fluxos internacionais de mercadorias por países concorrentes e da demanda internacional foram extraídos dos bancos de dados do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio (OMC). As empresas brasileiras estão relacionadas no cadastro de empresas do IBGE, que contém o número de empregados, e foram cruzadas com o cadastro de empresas exportadoras da Secex, que dá o valor exportado pelas empresas.

Assim, as empresas exportadoras foram decompostas em pequenas, médias e grandes. A definição de tamanho da empresa seguiu metodologia convencional aplicada pelo Sebrae de considerar pequena empresa aquela com até 29 empregados, empresa de tamanho médio com número de empregados entre 30 e 99 e grande empresa as que possuem mais de 100 empregados. Algumas empresas consideradas pequenas (53) pela característica do número de empregados, mas que apresentavam altos valores de exportação, foram deslocadas da categoria de pequena para a de grande empresa, por configurar uma empresa comercial extensiva (como um braço de) à grande empresa. Todavia, não foi possível fazer distinção, além desta, entre as empresas comerciais e a empresa produtora exportadora.

4.2. Análise dos Fluxos de Exportação Brasileira

O Brasil tem um mercado externo caracterizado por relações multilaterais de comércio. Em 2001, as empresas habilitadas a exportar pela Secex chegaram à marca de 16.200. Em 1991, eram cerca de 12 mil exportadoras, cujos valores exportados foram da ordem de US\$ 32 bilhões. Em 2001, chegaram à marca de US\$ 58 bilhões, um crescimento de 72% em valor e pouco mais de 34% no número de empresas no período. Na segunda metade dos anos 90, para todos os anos, as exportações de produtos industriais das pequenas empresas brasileiras cresceram mais que as de médio e grande porte no período: 77% e 18%, respectivamente. Contudo, as maiores participações em termos de tamanho de empresas ficaram por conta das maiores empresas, que responderam por mais de 80% das exportações totais durante toda a década de 90. Todavia, a participação das exporta-

ções das pequenas empresas no total, que em 1995 correspondia a 7%, passa para 10% em 2001.

A Tabela 1 mostra as exportações brasileiras por principais mercados de destino. Os parceiros comerciais majoritários têm sido a União Européia e o North American Free Trade Agreement (Nafta), que em 2000 adquiriram cerca de 56% das exportações brasileiras (em 1995, essa participação era de 49,5%). A Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) foi o segundo principal parceiro ao longo da década de 90 – com uma participação que passa de 15,6% para 22% entre 1991 e 1995, caindo para 19,7% em 2001 –, devido à significativa queda do comércio com os parceiros do Mercosul a partir de 1998. Contudo, as exportações brasileiras para o Mercosul aumentam no período 1991/2000 à surpreendente marca de 284%, enquanto as exportações totais do Brasil cresceram 72%.

Em termos de fluxo de comércio, o intercâmbio, em 2000, entre o Brasil e os mercados selecionados foi equilibrado: Nafta (26% na pauta de importação e 28% na de exportação), União Européia (25% e 27%), Aladi, exclusive Mercosul (6% e 8%), e Mercosul e países asiáticos selecionados (14% e 15%, respectivamente, para ambos). Em termos de destino das exportações das pequenas empresas, em 1995 elas representavam 6% das exportações totais destinadas à Aladi, à Ásia e a outros países (excluindo Mercosul, União Européia e Nafta), enquanto em 2001 corresponderam a 10%; para a União Européia, que participava em 1995 com 8% no total exportado pelo Brasil, elas chegaram aos 12% em 2001; e para o Mercosul totalizavam 7% em 1995 e bateram a marca de 13% em 2001.

Somente para o Nafta a exportação da pequena empresa brasileira não aumentou sua participação no total exportado, ficando ao redor de 6% no período destacado. Em todos os grupos de países, a participação da exportação da grande empresa modificou-se muito pouco durante os anos considerados (ao redor de 85%). O resultado imediato que se extrai é a importância que as empresas de menor porte tiveram para o acréscimo nas exportações brasileiras durante os últimos anos em relação às grandes e médias empresas (crescimento de 80% contra 18%).

Uma avaliação complementar aos resultados acima pode ser extraída pelas características estruturais da empresa exportadora. De fato, ela pode obter economias de escala e escopo com a maior diversificação de sua linha de

Tabela 1
Exportações Brasileiras para Mercados Selecionados por Tamanho de Empresa – 1995/2001
 (Em US\$ Mil)

Mercado	Tamanho da Empresa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Aladi (exclui Mercosul)	Pequena	272.746	306.854	323.693	382.229	339.434	322.051	495.807
	Grande	3.661.070	3.216.388	4.170.947	3.751.444	3.067.460	3.893.766	4.381.482
	Média	196.232	188.618	222.242	248.183	221.181	212.436	264.089
	Total	4.130.048	3.711.860	4.716.882	4.381.856	3.628.075	4.428.253	5.141.378
Ásia ^a	Pequena	484.033	709.233	644.328	473.514	482.670	485.493	681.279
	Grande	6.649.032	6.040.561	6.051.657	4.592.258	4.766.859	5.349.256	5.702.011
	Média	501.133	542.779	659.584	274.268	252.021	269.357	315.535
	Total	7.634.198	7.292.573	7.355.569	5.340.040	5.501.550	6.104.106	6.698.825
União Européia	Pequena	1.123.288	1.538.143	1.481.946	1.610.358	1.248.337	1.238.575	2.031.169
	Grande	11.242.172	10.727.571	12.182.767	12.407.515	11.807.779	12.662.747	12.659.825
	Média	1.044.939	1.091.509	1.618.827	1.325.408	1.310.170	1.275.304	1.260.077
	Total	13.410.399	13.357.223	15.283.540	15.343.281	14.366.286	15.176.626	15.951.071
Mercosul	Pequena	450.437	899.852	965.293	995.896	824.375	881.950	824.117
	Grande	5.421.333	6.094.141	7.681.555	7.467.994	5.584.829	6.428.454	5.191.277
	Média	281.998	311.288	399.755	414.344	368.667	422.666	348.261
	Total	6.153.768	7.305.281	9.046.603	8.878.234	6.777.871	7.733.070	6.363.655
Nafta	Pequena	558.263	628.718	712.374	765.609	799.062	913.160	1.082.505
	Grande	8.647.317	9.224.394	9.407.592	9.892.862	10.720.095	13.701.191	14.802.563
	Média	434.327	514.720	568.428	634.802	737.003	843.178	728.133
	Total	9.639.907	10.367.832	10.688.394	11.293.273	12.256.160	15.457.529	16.613.201
Outros	Pequena	369.442	452.737	410.768	480.494	359.501	440.137	750.435
	Grande	4.693.144	4.668.892	4.866.688	4.896.086	4.706.622	5.446.379	6.323.360
	Média	475.374	590.325	625.898	526.597	415.379	299.497	380.718
	Total	5.537.960	5.711.954	5.903.354	5.903.177	5.481.502	6.186.013	7.454.513

Fontes: Secex e IBGE.

^aInclui China, Malásia, Índia, Indonésia, Cingapura, Tailândia, Hong Kong, Taiwan, Coréia e Japão.

produtos, bem como utilizar esse expediente para obter maiores parcelas de mercado doméstico. No entanto, a empresa individual no mercado internacional somente em casos muito particulares obtém economias de escala com o maior número de mercados externos explorados ou o maior número de produtos exportados. Certamente, ela obtém alguma *expertise* com o mercado internacional, o que facilita sobremodo a atuação em mercados cada vez mais distantes “culturalmente”. No entanto, cada novo produto lançado e cada novo mercado conquistado constituem situações distintas das anteriores. De forma geral, as legislações relativas ao comércio exterior em cada país são diferentes e as negociações tendem a ser particu-

larizadas segundo as relações culturais diferenciadas e os gostos e preferências dos consumidores são distintos. Nesse sentido, é ilustrativo observar o produto médio das exportações e a respectiva produtividade, pelo tamanho das empresas exportadoras em distintos mercados.

A medida de produto médio – classificado a dois dígitos pela Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) – das exportações foi construída pela razão entre o total exportado para o mercado contingente especificado e o número de empresas exportadoras.⁵ A produtividade do trabalho corresponde à divisão entre o “produto médio exportado” e o número de trabalhadores, para empresas de tamanho diferente em 1995 e 2000. A Tabela 2 a seguir resume esses resultados para grupos de países selecionados.

Dentre os resultados contemplados na tabela, chamam a atenção o produto médio e as produtividades das empresas exportadoras, em qualquer categoria de tamanho, que são significativamente maiores no início da segunda metade dos anos 90 do que ao final da década. Isso ocorreu devido ao fato de o número de empresas exportadoras em 2000 ser 1/3 maior que o de empresas exportadoras brasileiras existentes em 1995, sem o mesmo correspondente aumento das exportações brasileiras no período.

De fato, não somente o número de empresas exportadoras aumentou, como ocorreu uma diversificação na pauta exportadora. Em 1995, o Brasil exportou 4.169 itens de produtos classificados a quatro dígitos pela NCM e, em 2001, 4.391 itens de produtos, representando um acréscimo de 5,3%. As pequenas empresas aumentaram em 25% o número de produtos exportados no período analisado, as grandes empresas aumentaram em 5% e as médias empresas em 32%. Esses resultados indicam que está se operando uma situação bastante particular em que as pequenas e médias em-

5 Algumas empresas exportam mais de um produto classificado a dois dígitos pela NCM, bem como participam em vários mercados contingentes. Para essas empresas foi mantida sua individualidade por produto e mercado, o que se deveu ao fato de que os mercados externos geralmente são diferentes, demandando da empresa procedimentos diferenciados com respeito aos seus mercados-alvo. De modo semelhante, cada produto exportado representa um novo produto sob a ótica da empresa exportadora. Assim, o produto médio e a produtividade são construídos pelo número de diferentes produtos exportados e pelo número de diferentes mercados-alvo conquistados, e não pelo número de empresas exportadoras somente.

Tabela 2
Características das Empresas Exportadoras Brasileiras por Mercado de Destino Selecionado – 1995 e 2000

	1995			2000		
	Pequena	Média	Grande	Pequena	Média	Grande
Mercosul						
Total de Empresas	18.364	3.518	14.650	60.004	14.007	42.091
Produto Médio das Exportações	25	80	370	15	30	153
Exportação Total (US\$)	450.437	281.998	5.421.333	881.950	422.666	6.428.454
Produtividade ^a das Exportações	0,85	0,81	0,82	0,51	0,30	0,34
Ásia						
Total de Empresas	2.990	540	2.945	8.548	1.794	9.205
Produto Médio das Exportações	162	928	2.258	57	150	581
Exportação Total (US\$)	484.033	501.133	6.649.032	485.493	269.357	5.349.256
Produtividade ^a das Exportações	5,58	9,37	5,02	1,96	1,52	1,29
União Européia						
Total de Empresas	7.136	1.289	6.024	19.115	4.909	18.114
Produto Médio das Exportações	157	811	1.866	65	260	699
Exportação Total (US\$)	1.123.288	1.044.939	11.242.172	1.238.575	1.275.304	12.662.747
Produtividade ^a das Exportações	5,43	8,19	4,15	2,23	2,62	1,55
Aladi (Exclui Mercosul)						
Total de Empresas	12.003	2.149	11.071	33.693	7.620	29.115
Produto Médio das Exportações	23	91	331	10	28	134
Exportação Total (US\$)	272.746	196.232	3.661.070	322.051	212.436	3.893.766
Produtividade ^a das Exportações	0,78	0,92	0,73	0,33	0,28	0,30
Nafta						
Total de Empresas	5.706	1.438	7.088	18.250	5.157	21.308
Produto Médio das Exportações	98	302	1.220	24	58	256
Exportação Total (US\$)	558.263	434.327	8.647.317	440.137	299.497	5.446.379
Produtividade ^a das Exportações	3,37	3,05	2,71	0,83	0,59	0,57

Fontes: IBGE e Secex.

^aRazão entre o produto médio e o número máximo de trabalhadores relativos às categorias de tamanho, sendo considerado para a empresa grande o limite máximo de 450 empregados.

presas vêm descobrindo forças competitivas com as quais posicionam novos produtos no mercado internacional com relativo sucesso.

Contudo, os resultados descritos na Tabela 3, que relacionam as participações das exportações brasileiras nos mercados selecionados para o período 1995/2000 (último ano disponível), enfatizam a característica de comércio

Tabela 3
Participação das Exportações por Tamanho de Empresa Brasileira nos Mercados Concorrentes – 1995/2000
(Em %)

Mercado	Tamanho da Empresa	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Aladi	Pequena	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	Grande	3,7	3,3	3,7	3,2	2,9	3,3
	Média	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	Total	4,2	3,8	4,2	3,8	3,5	3,8
Ásia ^a	Pequena	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
	Grande	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4
	Média	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
	Total	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5
União Européia	Pequena	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Grande	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5
	Média	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Total	0,7	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6
União Européia Extrabloco	Pequena	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
	Grande	1,5	1,4	1,6	1,5	1,4	1,3
	Média	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
	Total	1,8	1,7	2,0	1,9	1,7	1,6
Mercosul	Pequena	1,7	3,0	2,6	2,6	2,7	2,9
	Grande	20,7	20,1	20,4	19,6	18,1	20,9
	Média	1,1	1,0	1,1	1,1	1,2	1,4
	Total	23,5	24,1	24,1	23,3	22,0	25,1
Nafta	Pequena	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Grande	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
	Média	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
	Total	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9

Fonte: WTO (2002).

^aInclui China, Malásia, Índia, Indonésia, Cingapura, Tailândia, Hong Kong, Taiwan, Coréia e Japão.

assimétrico. Para os Estados Unidos, o Canadá e os países asiáticos selecionados, o crescimento das participações das exportações brasileiras na pauta importadora desses mercados diminuiu, sugerindo, de modo geral, que elas perderam mercado para os concorrentes externos. As exportações brasileiras têm maior participação na pauta importadora do Mercosul e na do conjunto dos demais países da Aladi (23,5% e 4,2% em 1995 e 25,1% e 3,8% em 2000, respectivamente).

4.2.1. Ganho de Mercado Externo por Tamanho de Empresa

A maior participação das exportações brasileiras nos mercados dos países sul-americanos pode ser explicada pela proximidade territorial e pela semelhança continental com respeito à formação industrial e cultural (latina). Guardadas as proporções, a semelhança de características levou os países a operarem com estruturas produtivas similares em termos tecnológicos, favorecendo um intercâmbio mais simétrico *vis-à-vis* o intercâmbio do Brasil com os países de outros continentes. Assim, a empresa de menor porte, que participava com 1,7% do mercado do Mercosul em 1995, passa para 2,9% em 2001, com um crescimento de 71% no período.

Nos outros mercados relacionados, a participação das exportações das pequenas empresas pouco se alterou, valendo registrar que manteve seus espaços competitivos conquistados, exceto na União Européia, inclusive quando consideramos somente os países competidores de fora da União Européia (0,2% em 1995 contra 0,1% em 2000). Vale registrar, também, que a grande empresa perdeu mercado para os competidores externos em todos os mercados relacionados, exceto no mercado formado pelos países integrantes do Mercosul.

O Brasil perdeu parcela de mercado nos países asiáticos. Uma análise das características desses países pode ser ilustrativa, tendo em vista a configuração de forças competitivas das empresas brasileiras para um mercado diferente e relevante. De fato, salienta-se o comércio entre o Brasil e os países asiáticos por várias razões. Uma delas é que essa relação comercial é pouco referenciada na literatura brasileira sobre o comércio exterior. Essa ausência pode em parte ser explicada pelo fato de a política comercial externa passada ter privilegiado os aspectos quantitativos das exportações, silenci-

ando sobre o enfoque qualitativo que o comércio internacional evoca. O segundo motivo está contido no fato de alguns países asiáticos, como Hong Kong, Indonésia, Tailândia e Cingapura, participarem de acordos voltados para a formação de áreas de comércio preferencial (Asean e Apec, por exemplo) que criam obstáculos adicionais às exportações brasileiras.⁶

Por fim, no caso dos países asiáticos, o incremento exportador depende em larga medida dos vínculos comerciais apoiados nos aspectos transculturais, da adequação às normas técnicas e dos elementos garantidores da presença dos produtos nacionais naqueles mercados de modo permanente, que vão desde a atuação da política externa brasileira com esses países até à constituição de acordos intrafirmas.

Uma distribuição participativa das exportações por tamanho de empresa mostra que, se a grande empresa, por um lado, perdeu mercado nos países asiáticos para competidores externos (exceto em Hong Kong), a exportação da pequena empresa, por outro lado, conseguiu maiores participações nos mercados de Cingapura, Coréia, Hong Kong e Tailândia e a média empresa, pelo menos, em Hong Kong, no período considerado.

A experiência vem demonstrando que o ingresso de produtos estrangeiros nesses mercados não é trivial. Fatores de várias ordens, que vão desde questões relacionadas ao desconhecimento das práticas comerciais nesses países até as mais singelas colocadas pelas diferenças culturais, constituem mecanismos impeditivos da penetração e da sustentação das exportações ocidentais nesses mercados.

Nesse sentido, é razoável pensar que o sucesso das exportações das pequenas empresas seja devido a um crescente número de empresas de exportação especializadas nesses mercados e não à agressividade comercial da pequena empresa produtora isoladamente. As pequenas empresas brasileiras, ao deslocar concorrentes externos em países distantes, colocam em contraste o pressuposto comum de que uma alta propensão à exportação seria resultado do crescimento da firma.

6 O cronograma, iniciado em 1992, de rebaixamento tarifário entre os países da Asean, com vistas a estabelecer um livre comércio em 2003 (anteriormente previsto para 2008), favorece um comércio intrapaíses signatários em detrimento das relações comerciais com outros parceiros comerciais.

Tabela 4
**Comércio do Brasil nos Mercados Asiáticos Selecionados por
Tamanho da Empresa Brasileira – 1995/2000**
(Em %)

Países	Tamanho da Empresa	1995	1996	1997	1998	1999	2000
China	Pequena	0,07	0,11	0,06	0,06	0,02	0,02
	Grande	0,82	0,69	0,67	0,56	0,38	0,45
	Média	0,03	0,01	0,03	0,02	0,01	0,01
	Total	0,91	0,80	0,77	0,64	0,41	0,48
Cingapura	Pequena	0,01	0,05	0,02	0,02	0,04	0,02
	Grande	0,36	0,36	0,25	0,26	0,28	0,29
	Média	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
	Total	0,39	0,42	0,27	0,28	0,33	0,31
Coréia	Pequena	0,01	0,02	0,02	0,01	0,06	0,07
	Grande	0,60	0,52	0,53	0,55	0,57	0,35
	Média	0,03	0,03	0,02	0,01	0,02	0,02
	Total	0,65	0,57	0,57	0,57	0,64	0,43
Taiwan	Pequena	0,01	0,02	0,04	0,05	0,02	0,01
	Grande	0,36	0,35	0,34	0,35	0,27	0,22
	Média	0,02	0,02	0,03	0,01	0,01	0,02
	Total	0,39	0,40	0,41	0,40	0,30	0,25
Hong Kong	Pequena	0,04	0,08	0,09	0,10	0,15	0,14
	Grande	0,71	0,79	0,76	0,98	1,36	1,14
	Média	0,03	0,04	0,03	0,03	0,04	0,06
	Total	0,78	0,91	0,89	1,11	1,54	1,34
Índia	Pequena	0,06	0,03	0,01	0,02	0,06	0,04
	Grande	0,83	0,41	0,35	0,29	0,59	0,38
	Média	0,03	0,04	0,04	0,03	0,05	0,02
	Total	0,92	0,49	0,40	0,34	0,70	0,44
Indonésia	Pequena	0,11	0,09	0,12	0,07	0,17	0,07
	Grande	0,77	0,58	0,66	0,74	0,69	0,57
	Média	0,02	0,02	0,05	0,09	0,05	0,01
	Total	0,90	0,68	0,83	0,90	0,92	0,65
Japão	Pequena	0,07	0,10	0,09	0,08	0,07	0,05
	Grande	0,75	0,66	0,68	0,64	0,59	0,56
	Média	0,10	0,12	0,13	0,06	0,04	0,04
	Total	0,92	0,87	0,91	0,79	0,70	0,65
Malásia	Pequena	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01
	Grande	0,29	0,25	0,38	0,31	0,25	0,14
	Média	0,00	0,01	0,03	0,00	0,01	0,01
	Total	0,31	0,30	0,43	0,34	0,27	0,16
Tailândia	Pequena	0,01	0,01	0,03	0,02	0,03	0,02
	Grande	0,57	0,52	0,53	0,27	0,30	0,34
	Média	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
	Total	0,59	0,55	0,58	0,30	0,33	0,37

Fontes: WTO (2000) e Decex.

Em termos práticos, o contato entre as empresas comerciais especializadas em mercados distantes e as empresas produtoras, ambas exportadoras, pode estabelecer um fluxo de informações atraente à transformação de produtos e processos de produção, na direção da maior aceitação dos produtos brasileiros nos mercados externos. Assim, as ações das empresas de menor porte no comércio exterior, quando compartilhadas com a empresa comercial exportadora, podem ser gratificantes se as relações entre ambas possibilitarem uma inserção adequada da empresa produtora nos mercados externos alvos.

Todavia, a competição nos mercados orientais transcende as questões meramente técnicas produtivas comerciais. Os investimentos estrangeiros (japoneses, norte-americanos e europeus, principalmente) destinados aos países asiáticos estão relacionados mais à promoção das exportações e menos à substituição de importações. Exceto para a China, aos países asiáticos selecionados foram destinados em 1985, aproximadamente, 4,3% dos investimentos diretos mundiais, totalizando quase US\$ 3 bilhões. Em 1990, esse total passou para US\$ 10 bilhões, representando 6,5% dos investimentos diretos internacionais. Em 2000, esses valores foram da ordem de US\$ 15 bilhões. Na China, em 1985, ingressaram US\$ 1,7 bilhão de investimentos diretos estrangeiros. Em 1990, segundo o *International Financial Statistics*, do FMI, esse valor foi de US\$ 3,5 bilhões e, 10 anos depois, correspondeu a US\$ 8,2 bilhões.

A lógica desses investimentos, restritos às atividades produtivas a que se destinam, não poderia deixar de reforçar os vínculos comerciais entre os países hospedeiros e aqueles nos quais os investimentos se originam em detrimento das exportações brasileiras. Isso explicaria em parte o menor desempenho exportador das empresas brasileiras nesse mercado. A permanência das exportações das grandes empresas brasileiras nesses mercados cada vez mais depende de suas estratégias de investimentos presenciais ou de associações locais. Nesse contexto, decorre daí a pequena margem de manobra que as empresas brasileiras têm para elevar suas exportações naqueles mercados, nos quais já estão consolidadas muitas empresas transnacionais que se articulam internacionalmente sob a ótica da formação de um lucro global.

4.2.2. Intensidade dos Fatores de Produção nas Exportações Brasileiras

Uma análise complementar ao desempenho exportador por tamanho de empresas apresenta relevância a partir das considerações que se tem com

respeito às intensidades dos fatores de produção, embutidas nas mercadorias exportadas. De modo geral, as empresas utilizam os fatores de produção de que dispõe o país para competir no mercado interno em termos das vantagens absolutas propiciadas pelo esforço tecnológico individual da firma frente ao estoque de fatores de produção disponível a ela.

No mercado internacional, essas vantagens absolutas tornam-se comparativas, definindo-se, então, quais produtos vão ser exportados e quais vão ser importados. Assim, as habilidades com que as firmas operam o processo tecnológico modificando os seus produtos, para obter vantagens absolutas frente aos concorrentes domésticos, refletem a composição das vantagens comparativas dinâmicas de que dispõe o país no mercado internacional.

A Tabela 5 mostra a decomposição percentual das exportações brasileiras, por intensidade dos fatores de produção, considerando o número de produtos exportados classificados a dois dígitos pela NCM para o período 1995/99, distribuídas de acordo com o tamanho das empresas, e apresenta também o número de empresas em cada célula. A última coluna mostra a taxa de crescimento, no período, das mercadorias exportadas por tipo de empresa contida nas categorias de intensidade dos fatores produtivos.

Como era de esperar, as grandes empresas mantêm as maiores participações em todas as categorias de intensidade de fatores, em todos os anos considerados. Entretanto, essas participações apresentaram uma tendência a queda, excetuando-se os produtos intensivos em máquinas e equipamentos. Por outro lado, as pequenas empresas são as que obtiveram as menores participações nos grupos. Contudo, elas aumentaram no mínimo em 1/4 suas participações nas exportações intergrupos de produtos categorizados pela intensidade de fatores de produção.

Além disso, o crescimento do número de pequenas empresas que exportam em todas as categorias de fatores é surpreendentemente alto no período: produtos intensivos em capital, 25%; intensivos em máquinas e equipamentos, 22%; intensivos em mão-de-obra, 33%; e intensivos em matérias-primas, 43%. Esses resultados demonstram que a configuração da indústria brasileira exportadora está se modificando em direção à criação de oportunidades extensivas para as maiores participações das pequenas e médias empresas no comércio exterior, sem uma definição clara com respeito à disponibilidade dos fatores produtivos convencionais. Vale dizer, a

Tabela 5
Distribuição das Exportações Brasileiras por Intensidade de Fatores de Produção e por Tamanho de Empresa – 1995/2001

Intensidade dos Fatores de Produção	Tamanho da Empresa	1995		1996		1997		1998	
		%	Número de Empresas	%	Número de Empresas	%	Número de Empresas	%	Número de Empresas
Intensivos em Capital	Pequena	0,78	1.865	0,80	1.931	0,77	2.587	0,89	2.587
	Grande	20,05	2.557	18,18	2.516	16,30	3.099	16,38	3.099
	Média	0,47	894	0,56	932	0,52	1.243	0,47	1.243
Máquinas e Equipamentos	Pequena	0,71	2.770	1,37	2.827	1,43	3.692	1,18	3.692
	Grande	18,87	2.640	19,28	2.630	21,65	3.094	23,95	3.094
	Média	0,65	1.316	0,67	1.371	0,65	1.732	0,85	1.732
Intensivos em Mão-de-Obra	Pequena	1,96	4.856	2,24	5.011	2,24	6.580	2,24	6.580
	Grande	21,35	4.857	19,09	4.910	17,50	5.805	16,55	5.805
	Média	1,74	1.696	1,79	1.729	1,87	2.400	1,89	2.400
Produtos Primários	Pequana	3,59	1.168	5,29	1.249	4,32	1.507	5,03	1.507
	Grande	26,68	1.123	27,46	1.139	28,42	1.309	27,38	1.309
	Média	3,15	434	3,27	425	4,33	561	3,19	561

(continua)

Intensidade dos Fatores de Produção	Tamanho da Empresa	1999		2000		2001		Crescimento do Número de Empresas (%)
		%	Número de Empresas	%	Número de Empresas	%	Número de Empresas	
Intensivos em Capital	Pequena	0,89	3.411	0,79	3.753	1,02	2.324	24,61
	Grande	16,91	3.528	17,79	3.701	16,68	2.651	3,68
	Média	0,41	1.643	0,54	1.836	0,38	1.173	31,21
Máquinas e Equipamentos	Pequena	1,58	4.783	1,19	5.018	1,29	3.378	21,95
	Grande	22,37	3.428	27,32	3.602	26,53	2.732	3,48
	Média	0,93	2.208	0,75	2.364	0,72	1.625	23,48
Intensivos em Mão-de-Obra	Pequena	2,44	8.713	2,67	9.479	3,49	6.463	33,09
	Grande	17,47	6.754	16,80	7.121	15,47	5.335	9,84
	Média	2,18	3.253	2,23	3.624	2,10	2.612	54,01
Produtos Primários	Pequana	3,75	2.466	3,19	2.703	4,27	1.671	43,07
	Grande	27,78	1.851	24,06	1.986	25,51	1.235	9,97
	Média	3,27	880	2,66	995	2,55	593	36,64

Fontes: Secex e IBGE.

habilidade tecnológica das pequenas e médias empresas parece ser o principal atributo da sua força competitiva internacional.

4.2.3. Grau de Concentração das Exportações

Uma ótica complementar ao ordenamento dos produtos exportados por intensidade de fatores, para se avaliar o grau de competitividade internacional em mercados específicos, consiste na mensuração da concentração das empresas exportadoras por tamanho, resultante de fatores gravitacionais de atração e expulsão em mercados externos definidos. O índice de concentração de Herfindal das empresas exportadoras contempladas na Tabela 6 cobre os períodos 1995/96 a 2000/01, respectivamente somados.⁷ Do ponto de vista do desempenho exportador, a construção desses índices é extremamente útil para ponderações relativas à obtenção de competitividade global, por considerar a distribuição/concentração das exportações pelo tamanho da empresa, bem como para orientações de política comercial externa.

De modo geral, as exportações para a União Européia e o Nafta ficaram mais concentradas. No caso da União Européia, esse resultado deveu-se quase que exclusivamente à concentração das exportações das pequenas e médias empresas, enquanto para o Nafta foi consequência da maior concentração das exportações da grande e média empresa. Para a Ásia, a Aladi e o Mercosul, a distribuição intergrupos por tamanho de empresa dos graus de concentração alterou-se no sentido da desconcentração das exportações das pequenas empresas. Em 1995/96, os índices respectivos alcançavam a marca de 11,5%, 5,9% e 5% e, em 2000/01, caíram para 5,4%, 2,3% e 2%, respectivamente.

Pelo lado da diversificação de produtos, os resultados demonstram que as pequenas e médias empresas ganharam certa autonomia no atendimento a demandas específicas em relação às empresas de grande porte. Isso, prova-

⁷ O índice de Herfindal é utilizado para mensurar o grau de concentração. Sua fórmula é $\sum hi^2$, onde hi é a participação relativa do elemento i no valor total do conjunto considerado. Neste trabalho, o índice de Herfindal é construído com base na participação relativa de cada empresa por tamanho no total das exportações das empresas por mercado específico.

Tabela 6
Índice de Concentração (Herfindal) das Exportações Brasileiras – 1995/96 e 2000/01
 (Em %)

Mercados	1995/96				2000/01			
	Pequena	Média	Grande	Total	Pequena	Média	Grande	Total
Nafta	4,5	1,8	5,4	1,4	4,6	5,6	7,9	4,4
Ásia	11,5	5,3	11,9	4,1	5,4	5,4	9,0	4,1
União Européia	5,3	1,7	6,2	1,2	6,3	3,0	3,8	2,1
Aladi	5,9	2,3	6,1	1,2	2,3	1,8	2,8	1,3
Mercosul	5,0	2,5	5,1	1,9	2,0	1,5	3,8	1,1

Fontes: Secex e IBGE.

velmente, ocorreu devido à rigidez da estrutura produtiva que acompanha as grandes empresas com estruturas produtivas automatizadas e pouco flexíveis. Esse é um problema clássico enfrentado pelas grandes empresas que o desenvolvimento científico e tecnológico procura resolver, mas que, no caso da pequena e média empresa, se apresenta em escala menor.

4.2.4. Principais Produtos Exportados

Uma avaliação das exportações brasileiras pelos principais produtos corrobora os argumentos acima. A seleção dos principais produtos exportados por um país geralmente é utilizada como objeto de análise sobre o desempenho exportador por vários motivos: um deles refere-se ao destaque que pode ser dado a um conjunto de mercadorias para extrair evidências sobre a estrutura da pauta de exportação e sobre a natureza das trocas internacionais; uma outra motivação, que tem sido largamente empregada, se sustenta nas características normativas e constitui-se pela possibilidade de identificar forças competitivas embutidas nas mercadorias selecionadas para calibrar mecanismos e instrumentos de promoção às exportações. Por ambos os motivos, neste estudo, selecionamos os principais produtos brasileiros exportados na década de 90.

A Tabela 7 relaciona os produtos a quatro dígitos da NCM em termos de participação na pauta exportadora nos períodos 1995/96 e 2000/01. So-

mente 13 produtos responderam por mais de 30% da exportação total para países selecionados, em quaisquer dos anos listados.

Para os principais produtos (13), a participação da grande empresa foi superior em mais de 70%, exceto para o café (46%). As pequenas empresas, por outro lado, nos últimos cinco anos, aumentaram suas participações exportadoras em produtos como soja, café, minério de ferro, celulose de fibra curta e calçados de couro.⁸

A lógica desses resultados permite sugerir que a pequena empresa possa estar deslocando exportações das grandes empresas em mercados externos comuns a ambas. Isso pode ocorrer principalmente para aquelas produções destinadas a mercados contestáveis, em que as economias operam em pequena escala ou existam economias externas para os *clusters* exportadores de pequenas empresas.

Os resultados também sugerem que seria importante maior interação entre a grande e a pequena empresa para evitar que se estabeleça uma competição desvantajosa – em termos de preço, por exemplo – nos mercados externos em que essa situação se apresenta mais fortemente. Ao mesmo tempo, essa interação poderá auxiliar na montagem de estratégias competitivas conjuntas, em especial quanto ao domínio dos canais de comercialização existentes.

O fato de as pequenas empresas elevarem suas participações na pauta exportadora em detrimento da grande empresa não significa que a elas o exercício do controle do canal de comercialização externa seja dedicado. Em verdade, esses resultados demonstram que o “comerciante internacional” vem tendo um desempenho maior na definição dos preços, na especificação dos produtos e no controle de qualidade da pequena e média empresa do que o exercido na grande empresa exportadora. Por outro lado, parte da perda do mercado da grande empresa pode estar ocorrendo em virtude de ela não exercer, ou exercer parcialmente, o domínio do canal de comercialização externa.

⁸ As participações por tamanho de empresa exportadora centrada nos principais produtos não devem ser muito diferentes se estendermos a amostra para incluir produtos com participações menores, tendo em vista que as exportações da pequena empresa cresceram 80% e a da grande empresa 18%.

Tabela 7
**Principais Produtos Exportados Brasileiros Distribuídos por
Tamanho de Empresa – 1995/96 e 2000/01**

NCM	Denominação	Tamanho da Empresa	1995/96		2000/01	
			% no Total	US\$	% no Total	US\$
0901	Café	Pequena	15,45	462.998	16,01	372.896
		Grande	45,96	1.376.832	42,87	998.252
		Média	38,59	1.156.022	41,12	957.427
1201	Soja, mesmo Triturada	Pequena	6,82	120.430	13,40	605.785
		Grande	78,97	1.394.494	82,21	3.717.758
		Média	14,21	250.903	4,39	198.539
2009	Suco de Laranja	Pequena	10,80	272.777	4,74	90.896
		Grande	81,39	2.055.007	85,31	1.636.270
		Média	7,80	197.017	9,96	190.954
2304	Óleo de Soja	Pequena	7,90	344.109	5,78	198.910
		Grande	90,14	3.927.925	90,06	3.100.293
		Média	1,97	85.663	4,16	143.092
2401	Fumo	Pequena	40,27	660.999	6,13	88.033
		Grande	59,27	972.792	90,78	1.304.699
		Média	0,46	7.524	3,09	44.473
2601	Minério de Ferro	Pequena	10,28	480.287	10,88	565.368
		Grande	89,71	4.190.350	89,12	4.628.754
		Média	0,01	450	0,00	6
4703	Celulose Fibra Curta	Pequena	0,00	112	1,19	31.344
		Grande	99,64	2.367.513	98,70	2.590.408
		Média	0,36	8.470	0,11	2.799
6403	Calçados de Couro	Pequena	4,51	121.025	13,65	364.260
		Grande	88,91	2.385.482	68,34	1.823.197
		Média	6,58	176.634	18,01	480.426
7207	Semimanufaturados de Aço	Pequena	0,02	565	0,00	72
		Grande	99,97	2.372.155	99,99	1.792.065
		Média	0,00	45	0,00	40
7601	Alumínio em Bruto e Ligas	Pequena	5,98	138.555	0,15	2.750
		Grande	73,10	1.692.927	78,17	1.439.452
		Média	20,92	484.412	21,68	399.260
8703	Automóveis	Pequena	0,22	2.311	0,04	1.369
		Grande	99,74	1.039.792	99,84	3.622.509
		Média	0,03	351	0,12	4.471
8708	Acessórios para Carroceria de Veículos	Pequena	5,40	131.220	5,30	118.915
		Grande	93,73	2.275.887	92,35	2.070.154
		Média	0,86	20.971	2,35	52.666
8802	Aviões	Pequena	0,96	4.942	1,05	65.323
		Grande	98,55	506.861	98,39	6.145.987
		Média	0,49	2.540	0,56	35.002
% na Exportação Total				33,62		35,20

Fontes: Secex e IBGE.

A empresa, quando negligencia a consolidação de sua marca no mercado externo, deixa de estabelecer contratos exclusivos de longo prazo, não avança nos relacionamentos intrafirma e não adapta seus produtos aos requisitos da demanda. Essas são algumas das razões pelas quais a empresa deixa o controle da comercialização externa nas mãos do atacadista-varejista estrangeiro. Só que, ao fazer isso, está também abrindo mão do controle de um dos fatores que determinam a competitividade de seu produto.

4.2.5. Aspectos Tecnológicos das Exportações Brasileiras

Uma das explicações para o desempenho do comércio exterior segundo os resultados descritos na subseção anterior pode estar relacionada a alterações no conteúdo tecnológico embutido nas mercadorias comercializadas externamente, por tamanho de empresas. Uma avaliação contemplando esse aspecto permite determinar os esforços em inovação e desenvolvimento tecnológico para o alcance de maior parcela de mercado externo.

Com esse propósito, foi efetuada a decomposição dos produtos industriais exportados pelo Brasil em alta, média-alta, média-baixa e baixa intensidade tecnológica. Essa taxonomia foi elaborada pela OCDE a partir da relação entre despesas em pesquisa e desenvolvimento e valores das produções setoriais.⁹ Relacionamos a exportação por tamanho da empresa decomposta por intensidade tecnológica. Esses resultados estão apresentados nos Gráficos 2, 3 e 4.

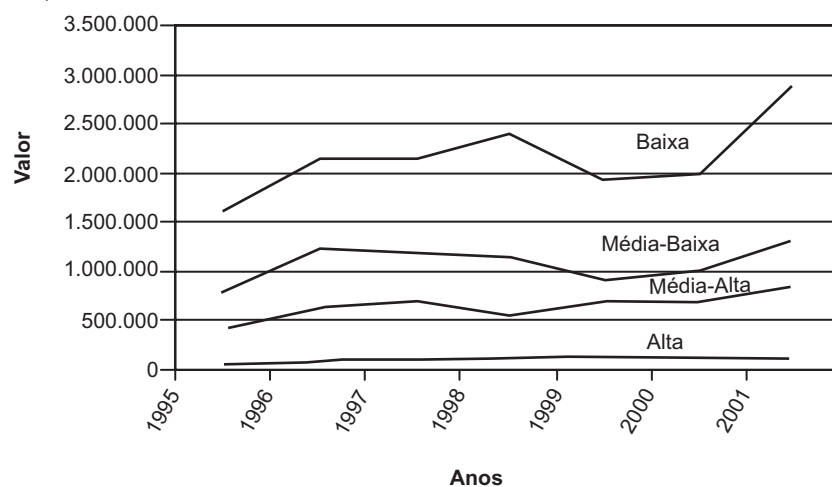
De modo geral, não se extrai para as pequenas empresas qualquer alteração substancial na distribuição das categorias das exportações por intensidade tecnológica. As categorias das exportações por intensidade de tecnologia apresentaram ausência de significativa variância ao longo dos anos, com taxas de crescimento de 51,82% (alta), 77,21% (baixa), 95,43% (média-alta) e 69,70% (média-baixa).

No caso das grandes empresas, vale registrar um pequeno avanço a partir de 1998 nas exportações intensivas em alta tecnologia. As exportações são estáveis ao redor de um US\$ 1 bilhão até 1997 para chegarem a US\$ 4,3

9 A taxonomia efetuada pelos estudos da OCDE foi primeiramente implementada por Pavitt (1984).

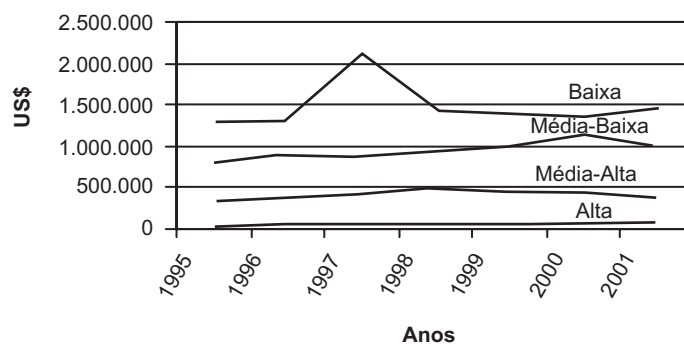
bilhões em 2001. As exportações das médias empresas também estão se concentrando nos produtos de alta intensidade tecnológica, embora com participação contributiva bastante pequena. Suas taxas de crescimento corresponderam a 17,59% para as exportações de alta tecnologia, 13,20%

Gráfico 2
Exportação por Intensidade Tecnológica da Pequena Empresa – 1995/2001



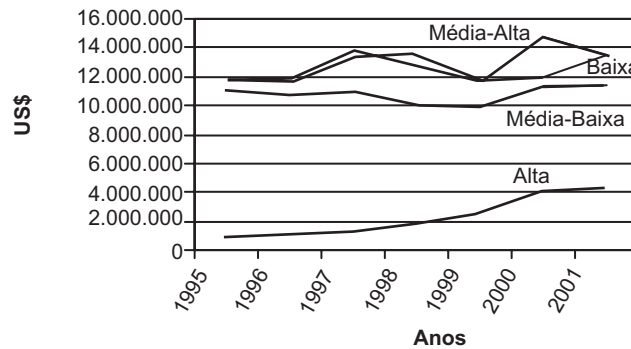
Fonte: MDIC/Secex.

Gráfico 3
Exportação por Intensidade Tecnológica da Média Empresa – 1995/2001



Fonte: MDIC/Secex

Gráfico 4
Exportação por Intensidade Tecnológica da Grande Empresa – 1995/2001



Fonte: MDCl/Secex.

para as de baixa intensidade tecnológica, 11,94% para as de média-alta e 25,02% para as de média-baixa no período 1995/2001.

A Tabela 8 apresenta as exportações brasileiras por intensidade tecnológica cruzada com o tamanho da empresa para grandes grupos de mercados. Como era de esperar, as grandes empresas obtêm as maiores participações em quaisquer dos grupos de países selecionados.

Apesar de as maiores participações na pauta exportadora corresponderem aos produtos de baixo teor tecnológico, que representaram mais da metade do total exportado, vale observar que as exportações que mais cresceram para o Mercosul e a Aladi foram as de intensidade tecnológica alta, enquanto as que menos cresceram em relação à respectiva demanda internacional foram as de média-baixa intensidade tecnológica. Esses resultados reafirmam os apresentados anteriormente por alguns autores [Guimarães e Carvalho (1983)], que indicaram como os países latino-americanos, especialmente Argentina e Brasil, obtiveram um elevado desempenho exportador (*export-performance*) de produtos industrializados padronizados tradicionais através de inovações marginais e cumulativas. Assim, teriam sido relativamente bem-sucedidas as iniciativas voltadas para a obtenção das vantagens comparativas dinâmicas, pelo menos para a América do Sul.

Tabela 8
Participação por Destino das Exportações por Tamanho de Empresa e Intensidade Tecnológica – 1995/96 e 2000/01
 (Em %)

Mercados	Tamanho da Empresa	Participação 1995/96 (% de Intensidade Tecnológica)				Participação 2000/01 (% de Intensidade Tecnológica)			
		Alta	Baixa	Média-Alta	Média-Baixa	Alta	Baixa	Média-Alta	Média-Baixa
Aladi	Pequena	12,4	12,8	4,7	7,4	12,0	14,4	5,7	7,8
	Grande	83,6	80,2	91,2	87,8	82,8	79,1	89,9	86,7
	Média	4,0	7,1	4,1	4,9	5,2	6,5	4,4	5,5
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ásia	Pequena	12,8	11,4	3,1	8,4	4,2	11,6	4,0	7,9
	Grande	83,7	81,6	94,5	78,7	93,3	81,7	93,1	85,5
	Média	3,4	7,1	2,4	12,9	2,6	6,7	2,9	6,6
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
União Européia	Pequena	4,5	12,3	2,9	9,6	2,0	13,1	3,0	9,5
	Grande	92,9	78,6	93,8	81,6	96,5	76,3	94,2	78,9
	Média	2,6	9,2	3,3	8,9	1,5	10,6	2,8	11,5
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mercosul	Pequena	8,9	16,4	7,4	10,0	8,0	20,2	8,6	11,5
	Grande	86,7	75,2	89,5	86,2	87,6	72,3	88,4	82,1
	Média	4,5	8,4	3,1	3,8	4,4	7,6	3,0	6,5
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nafta	Pequena	5,2	13,0	2,7	5,1	3,2	15,0	3,1	6,9
	Grande	92,6	77,0	94,9	90,6	95,5	73,9	94,2	86,3
	Média	2,2	10,0	2,4	4,3	1,2	11,2	2,6	6,8
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Outros	Pequena	7,4	8,5	5,7	6,7	5,0	10,5	4,5	6,4
	Grande	87,9	76,9	90,9	88,1	93,1	78,1	93,3	89,5
	Média	4,7	14,6	3,5	5,2	1,9	11,4	2,2	4,1
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: Secex e IBGE.

5. Incubadoras de Empresas Exportadoras

5.1. Introdução

As incubadoras nasceram no Brasil sob forte articulação interinstitucional. O apoio governamental foi a regra para o sucesso dessa modalidade empresarial. As primeiras incubadoras surgiram de experiências na Inglaterra e nos Estados Unidos. Sua concepção inicial estava fortemente associada à transformação da pesquisa científica em serviços e produtos inovadores, tendo na criação de empresas o veículo para trazer ao mercado esses produtos e serviços. No início dos anos 80 esse conceito foi generalizado nos Estados Unidos e na Europa e nos anos 90 no Brasil. A utilização das incubadoras de empresas foi motivada em grande parte pelo desemprego por que passavam os países desenvolvidos em função de desenvolvimento tecnológico poupador de mão-de-obra. Foram estabelecidas também novas formas de relações contratuais interfirmas que buscavam reduzir custos e aumentar a eficiência empresarial. Atualmente, os Estados Unidos contam com mais de 900 incubadoras distribuídas em diferentes áreas econômicas.

No Brasil, o aprofundamento do processo de abertura comercial externa, no final dos anos 80, expôs as empresas a uma situação de concorrência internacional para a qual muitas delas não estavam preparadas. As empresas brasileiras, de modo geral, buscaram então uma reestruturação produtiva, necessitando, contudo, de apoio governamental para adequar as infra-estruturas das cidades e regiões. Esse rearranjo produtivo gerou um relacionamento extensivo entre as autoridades locais, as empresas e os consumidores. Os relacionamentos estabelecidos foram orientados para reforçar a valorização de vocações locais, geralmente sob a égide de uma cadeia produtiva. Hoje existem cerca de 150 incubadoras de empresas e mais 37 projetos em avaliação pela rede de entidades de apoio à pequena e microempresa. São ao todo cerca de 1.100 empresas incubadas. As incubadoras se distinguem pela composição das empresas nelas atuantes, formando as seguintes categorias: *a*) incubadora de base tecnológica; *b*) incubadora tradicional; e *c*) incubadora mista.

Atualmente, no Brasil, o conceito de incubadoras de empresas foi ampliado para incluir o de rede de incubadoras. Assim, cerca de 150 incubadoras estão interligadas em 10 redes com conotações regionais.

A primeira rede foi instituída no Estado da Bahia; Santa Catarina tem a sua Rede Catarinense de Empreendimentos de Base Tecnológica (Receptet); Mato Grosso compôs a Rede de Tecnologia (Redetec); Rio de Janeiro e Paraná também estabeleceram, em 1998, suas redes de incubadoras; a Amazônia criou a Rede Amazônica de Incubadoras (Rami); com amplitude regional, foi criada a Rede Nordeste de Incubadoras, a princípio envolvendo 50 empresas; Minas Gerais estabeleceu a Rede Mineira de Incubadoras (RMI); e o Rio Grande do Sul têm a Rede Gaúcha de Incubadoras, com projeto de até o final de 2002 criar mais 100 empresas incubadas, através da Secretária de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais. Nessa configuração, ganham espaço as instituições de caráter local, regional e nacional, especialmente as universidades, os centros de pesquisa, o poder público, com seus organismos em diferentes esferas, e as entidades representativas do setor empresarial privado.

A maior aderência dessas instituições ao arcabouço das configurações sob a modalidade de incubadoras de empresas tem frutificado principalmente no que diz respeito ao poder público no provimento de recursos a essas iniciativas. A literatura apresenta resultados bem-sucedidos de empresas incubadas e quantifica elevada taxa de sucesso. Contudo, no julgamento desses resultados, tanto ao nível de incubadoras quanto de redes, não se tem notícia de uma articulação mais densa com o comércio exterior. Mesmo as incubadoras de base tecnológica não explicitam nos seus aspectos formais a questão de os ganhos derivados das inovações de processo e produto poderem se traduzir em forças competitivas no mercado internacional.

5.2. Incubadoras de Empresas Exportadoras

Como vimos, a política brasileira de promoção às exportações produziu uma estrutura de oferta externa assentada na grande empresa. Nos últimos cinco anos essa situação vem se alterando para incluir um número não desprezível de empresas de pequeno e médio porte na atividade exportadora. Em 2000, das 15.846 empresas habilitadas a exportar pela Secex, 75%

(11.702) eram pequenas e médias. Como em 1995 essa participação era de 68%, houve um crescimento de sete pontos percentuais em cinco anos. As pequenas e médias empresas têm uma participação na pauta exportadora brasileira menor do que as grandes, que, embora em número reduzido, contribuem com cerca de 80% na formação dos produtos industriais exportados. Contudo, as exportações industriais da pequena empresa cresceram 77% no período.

Assim, está se operando uma situação bastante particular em que a pequena empresa vem participando no comércio exterior com bastante expressividade. A história da pequena empresa brasileira não permite, porém, aceitar como caso geral que elas estejam controlando os canais de comercialização externa. O mais provável é que suas exportações estejam sendo operadas por empresas especializadas em comércio exterior, com o que transformam a atividade externa em uma extensão de vendas domésticas.

Essa questão, colocada sob o enfoque de incubadoras de empresas, ganha relevância porque as incubadoras de base tecnológica, ao serem pressionadas pelos “princípios neo-shumpeterianos”, podem desenvolver produtos e processos adequados a uma competição doméstica pautada por vantagens absolutas. Contudo, uma integração ponderada com os rumos do mercado internacional seria desejável para aprumar a criação de vantagens absolutas com as vantagens comparativas, relacionadas pelo mercado internacional.

Destarte, uma composição genuína de inovações configurando vantagens absolutas também no mercado internacional deve ser bem cuidada para que não se deteriore pelas habilidades imitativas dos competidores internacionais em fazer o mesmo, melhor e mais barato. Aqui, os aspectos mercadológicos ganham destaque no sentido de que a competição internacional está cada vez mais pautada em atributos extrapreço, como prazo de entrega, durabilidade e desempenho do produto, qualidade, *design*, embalagem e outros. As questões relativas às operações de registro de patentes, de marcas e usos de propriedade intelectual e industrial se colocam como fundamentais, e de igual forma a melhor opção que se apresenta, em certas situações de ingresso e sustentação das vendas em determinados mercados externos, pode se constituir em empreendimentos conjuntos com empresas forâneas, ou outra modalidade de relacionamento intrafirma interna-

cionalmente aceita. Atualmente, uma empresa graduada pela incubadora não está necessariamente apta a desenvolver essas articulações.

As incubadoras de empresas fabricantes de produtos tradicionais *vis-à-vis* as de base tecnológica vêm tendo um crescimento surpreendente: em 1997 respondiam por 28% do total das incubadoras, passando a representar 41% em 2000. Diferentemente das de base tecnológica, as incubadoras de produtos tradicionais não precisam necessariamente se situar dentro das fronteiras dos institutos educacionais. Sua lógica operacional difere em larga medida, pois utilizam, na maioria das vezes, tecnologias já desenvolvidas e acessíveis no mercado. Caracteristicamente, os esforços são dirigidos para o aprimoramento da gestão da tecnologia organizacional, e nesse caso os institutos educacionais podem ir a elas, reduzindo custos com a aquisição de maquinário e equipamento já em funcionamento nos aglomerados industriais. Assim, o aspecto formal do aprendizado tácito e codificado pode ser fortalecido para o desenvolvimento de habilidades que configurem vantagens comparativas no mercado internacional. Para uma incubadora de produtos tradicionais, é desejável contar com suportes na área de comércio exterior relativos ao acompanhamento dos esforços tecnológicos em outros países e ao conhecimento do leque de alternativas estratégicas de penetração, manutenção e expansão nos mercados externos, os quais transcendam aqueles operacionais do comércio exterior, simplesmente.

Quadro 5
Distinção entre Incubadora Tradicional e Exportadora

Enfoque	Incubadora Tradicional	Incubadora Exportadora
Visão	Centrada no Mercado Doméstico (Vantagens Absolutas)	Centrada no Mercado Internacional (Vantagens Relativas)
Operacionalização	Seleção de Empresa – Produto com vistas ao Aumento da Eficiência e Produtividade, Tendo como Parâmetro o Ambiente Doméstico	Seleção da Empresa – Produto a Partir da Visão Cognitiva da Empresa, Tendo em Vista o Potencial Exportador
Política	Ampla Utilização dos Recursos Públicos para Gestão de Negócios e Empreendedorismo	Adição de Parcela da Receita Exportadora para Fortalecimento da Incubadora
Resultados	Desenvolvimento Local e Regional com Preservação de Valores Vocacionais	Desenvolvimento Local e Regional com Internacionalização de seus Valores Locais

O Quadro 5 procura caracterizar a distinção colocada pela inclusão dos aspectos relativos às trocas internacionais na estrutura das incubadoras. Como se pode observar, a concepção de incubadora exportadora compreende maior amplitude em relação ao enfoque tradicional, sem estabelecer conflitos de interesses ou posições antagônicas, consistindo justamente na garantia de sucesso das empresas incubadas a partir da criação de um rito de passagem entre perspectivas relacionadas pelas características nacionais/locais com as colocadas pelo mercado internacional.

5.3. Papel das Incubadoras e Desempenho Exportador

É razoável supor que a grandeza do mercado internacional e a visão cognitiva do responsável pelos negócios componham o foco principal de orientação das estratégias das empresas. Assim, os esforços de uma incubadora de empresas exportadoras são duplicados se a empresa não tem uma visão internacional dos negócios, pois esses se apresentam a ela como reforço para manter margens competitivas no mercado doméstico. De fato, o conceito de estratégia é incremental, não se podendo concluir que a adoção pelas empresas de estratégias para se fortalecerem exclusivamente no mercado interno seja contemplada como erro. As exportações devem ser naturalmente expandidas por força da busca de maiores produtividades e do bem-estar dos cidadãos.

Todavia, uma visão estreita dos padrões de consumo e de produção em outros países pode prejudicar seriamente as margens de competitividade das empresas nacionais em uma economia razoavelmente aberta ao comércio exterior. Abstraindo-se do contexto em que a política pública é produzida, mais vale expor as empresas à competição internacional com ela atuando nos mercados externos – para descobrir novas formas de produção e produtos semelhantes aos seus produzidos com eficiência pelos concorrentes externos – do que obter os mesmos efeitos trazendo a competição internacional para o ambiente doméstico. Assim, uma incubadora de empresas exportadoras estruturadas a partir da visão cognitiva do responsável privilegiará aquelas que possam ter razoável margem de sucesso no mercado internacional, o que constantemente implica que ela tenha também elevado potencial competitivo no mercado doméstico.

Duas modalidades podem ser apresentadas para reforçar o incremento exportador a partir da experiência de empresas incubadas:

- prover incubadoras de empresas exportadoras propriamente ditas; e
- prover apoio institucional às incubadoras de empresas e redes de incubadoras existentes, nos aspectos relacionados à atividade de exportação, além daqueles convencionais.

Nessa última modalidade, em que o desenho configurado é o de prover as redes de incubadoras de empresas de suportes consistentes na área de comércio exterior, os aspectos relacionados à criação de sensibilidade com respeito à atividade externa são reforçados. Esforços compartilhados entre as empresas incubadas no provimento de identidades regionais/locais, dentre outros, devem ser também previamente instituídos para que não haja dispersão de esforços.

As tabelas a seguir procuram mostrar a percepção das empresas com respeito às suas exportações e contemplam informações extraídas de uma pesquisa nacional de campo, no âmbito do projeto que deu origem a esta publicação, com 460 empresas exportadoras, de diversos tamanhos e pertencentes a distintos setores industriais. A distribuição das respostas é útil para avaliar e estimar uma política de aderência que incubadoras de empresas exportadoras possam ter para o caso brasileiro. A avaliação dos resultados está de acordo com a idéia de que uma pré-condição para a empresa ser incluída numa incubadora de empresa exportadora é a de já ter seu produto passado no teste de mercado, no caso de setores tradicionais, ou configurar originalidades na concepção de seus produtos e processos ausentes no mercado internacional.

Pelos resultados da Tabela 9, a expectativa com respeito ao crescimento das exportações é maior para as grandes e microempresas em relação às pequenas e médias. Esses resultados demonstram que a microempresa tem uma sensível percepção dos atributos locais na formação das suas vantagens competitivas, porquanto nada leva a crer que ela possua informações seguras com respeito à expansão do mercado internacional. Estudos sobre prospecção de mercado internacional e seleção de mercados externos não são uma demanda constante do rol da pequena ou média empresa. Esses estudos são demasiadamente caros, pois requerem técnicas estatísticas multissetoriais com refinamentos qualitativos bastante densos. A pequena e

Tabela 9
Estimativas do Volume de Exportação e Tamanho de Empresa
 (Em %)

Percepção de Crescimento das Exportações	Número de Empresas				Total
	Micro	Pequena	Média	Grande	
Crescente	64,0	60,3	62,3	64,9	62,6
Constante	18,6	24,6	23,2	21,6	22,4
Decrescente	17,4	14,3	13,9	13,4	14,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

média empresa dificilmente tem acesso a esses resultados. Nesse contexto, o mais provável é que essa informação tenha sido influenciada pelo “comprador internacional”, que, ao reconhecer também os atributos regionais da microempresa, deu garantias para a existência de um fluxo de exportações crescente no futuro.

De fato, para as empresas de pequeno porte, adaptar seu produto à demanda internacional e obter informações de acesso a mercados são obstáculos menos valorados, pelos dados contidos na Tabela 10.

Além disso, lidar com a burocracia governamental constitui-se no item com maior frequência, independente do tamanho da empresa. Esse resultado sugere que poderia ser atraente a transferência para o âmbito das incubadoras de empresas os relacionamentos institucionais entre as empresas incubadas e o governo, ao mesmo tempo em que, frente a esse custo de transação, aspectos relacionados à fortaleza dos relacionamentos interinstitu-

Tabela 10
Dificuldades na Exportação por Tamanho de Empresa
 (Em %)

Itens	Micro	Pequena	Média	Grande	Total
Obter Informações Comerciais	29,1	36,5	15,9	17,5	24,3
Lidar com a Burocracia Nacional	45,3	38,9	46,4	43,3	43,5
Adaptar Produtos	15,1	8,7	14,6	27,8	15,9
Obter Informações de Acesso a Mercados	8,1	12,7	8,2	12,7	12,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

cionais fossem aprofundados no sentido de assegurar tipos de governança condizentes com as empresas incubadas.

De modo geral, as empresas, nas suas montagens de estratégias competitivas no mercado internacional, relacionam elementos voltados para consolidar-se em mercado tradicional e expandir-se internacionalmente através da conquista de novos mercados e da diversificação produtiva. Denota-se pelas respostas contidas na Tabela 11 que o atributo mais relevante é a falta de recursos gerenciais e/ou organizacionais para lidar com as exportações, em todas as fases do processo de expansão da atividade exportadora, seguido pelo atraso tecnológico relativo da empresa. Acumular informação sobre mercados, clientes e concorrência fica como a terceira dificuldade mais importante.

É claro que a falta de recursos gerenciais e/ou organizacionais para lidar com as exportações é mais importante no início da atividade comercial do que nas demais fases, na idéia de que a curva de aprendizagem, geralmente, é crescente no tempo. Por outro lado, o atraso tecnológico tende a ser

Tabela 11
Dificuldades na Criação de Forças Competitivas^a
(Em %)

Fatores/Dificuldades	Fases no Mercado Externo		
	Entrada	Consolidação	Crescimento/ Diversificação
1. Falta de Recursos Gerenciais e/ou Organizacionais	35,7	37,1	38,6
2. Atraso Tecnológico Relativo da Empresa	18,6	25,9	26,8
3. Acumular Informação sobre Mercados	21,2	24,9	18,8
4. Escala Insuficiente de Produção	13,7	8,0	8,8
5. Baixa Prioridade Estratégica Conferida às Exportações	9,3	3,0	3,8
6. Falta de Autonomia por Pertencer a Grupo Transnacional	0,4	0,4	2,8
7. Dificuldade para Acompanhar o Lançamento de Novos Produtos	1,0	0,4	0,1
8. Lidar com as Normas Técnicas, Sanitárias e/ou Ambientais	0,0	0,0	0,0
9. Outro: Especificar	0,2	0,2	0,2

^aFoi desconsiderada a importância atribuída pela empresa aos fatores nas fases de suas exportações.

mais importante na fase de consolidação, na qual se requer adaptações produtivas e no produto exportado, em função das exigências da demanda internacional. Uma incubadora de empresas exportadoras que atenuar essas dificuldades teria uma atratividade bastante representativa, independente da fase em que a empresa se encontra na sua atividade de comércio exterior.

A percepção com respeito à concorrência internacional está relacionada na Tabela 12. Como se depreende, o preço continua a deter importância singular nas montagens das estratégias competitivas. Mesmo assim, os outros atributos competitivos em relação aos competidores internacionais recebem uma alta ponderação, o que significa que a percepção com respeito ao comércio exterior está se alterando no sentido da percepção de outros elementos que configurem competitividade externa. Esses resultados sugerem que o apoio ao comércio exterior, calcado no papel desempenhado pelas incubadoras de empresas, seria atraente desde que essas empresas já estivessem participando no mercado externo, mesmo com a consideração de que essa atividade se revestisse como uma extensão das vendas no mercado doméstico.

Tabela 12
Importância de Diversos Elementos para Estratégias no Mercado Externo

Descrição	Características dos Concorrentes Externos (% de Empresas)
Fixação de Preços de Exportação	92,8
Distribuição e <i>Marketing</i> no mercado de Destino	83,9
Logística no Mercado de Destino	81,7
Associação Comercial com Produtores Locais	55,9
Produção no Mercado de Destino	51,7
Adaptação de Produtos e Linhas de Produção	78,5
Outra: Especificar	1,3

6. Conclusões e Recomendações

Este estudo permite arrolar algumas constatações e proposições de políticas, em um contexto de avanço tecnológico internacional e abertura comercial externa para a pequena e média empresa.

As temáticas abordadas foram distintas das encontradas na literatura brasileira produzida em períodos anteriores em que prevalecia uma economia protegida contra a competição externa e a atividade exportadora era subordinada (condicionada) à estratégia de substituição de importações.

Neste estudo, os fluxos comerciais por tamanho de empresa foram decompostos, e a principal novidade relaciona-se ao surpreendente avanço no comércio exterior brasileiro da pequena e média empresa, cujo número se elevou e cujo valor de suas exportações cresceu 80% nos últimos cinco anos.

Esses resultados demonstram que a configuração da indústria brasileira exportadora vem se modificando em direção à criação de oportunidades extensivas à maior participação das pequenas e médias empresas no comércio exterior, sem uma definição clara com respeito à disponibilidade dos fatores produtivos convencionais. Vale dizer, a habilidade tecnológica das pequenas e médias empresas parece ser o principal atributo da sua força competitiva internacional, não resistindo, no entanto, a uma análise séria a durabilidade e a abrangência dessa situação frente aos constrangimentos externos.

A lógica dos resultados permite sugerir, contudo, que em alguns segmentos produtivos a pequena empresa está deslocando exportações das grandes empresas em mercados externos comuns a ambas. Isso pode estar ocorrendo principalmente para aquelas produções destinadas a mercados contestáveis, nos quais as economias operam em pequena escala ou existam economias externas para os *clusters* de pequenas empresas exportadoras.

Em verdade, esses resultados demonstram que o “comerciante internacional” vem ainda tendo um papel de destaque na definição de preços, especificação de produtos e controle de qualidade. Resultam ser mais fáceis os entendimentos com as pequenas empresas, enfraquecidas por inúmeras circunstâncias, do que com as grandes empresas já estabelecidas no mercado internacional. A persistência dessa situação pode implicar ocorrências não atraentes ao desempenho exportador, na medida exata em que o controle da comercialização externa esteja assegurado aos comerciantes forâneos.

Uma conclusão que emerge dos resultados apresentados diz respeito às opções de políticas governamentais no sentido de incentivar as exporta-

ções brasileiras focando a empresa individual ou o conjunto de empresas regionalmente concentrada/distribuída. Os resultados demonstram que a configuração industrial sob a forma de *clusters* pode deter tanta ou mais importância que a empresa individual e que, portanto, esforços devem ser carreados para a construção de um novo desenho de políticas promocionais de comércio exterior, com foco centrado regionalmente nas relações intrafirmas e entre estas e as redes de apoio ao comércio exterior.

O fortalecimento da idéia de incubadora de empresas exportadoras deriva justamente dessas questões. A avaliação dos resultados extraídos demonstrou como pré-condição para a empresa ser incluída numa incubadora de empresa exportadora o fato de seu produto já ter passado no teste de mercado, no caso de setores tradicionais, ou configurar originalidades na concepção de seus produtos e processos ausentes no mercado internacional.

Assim, no caso de incubadoras exportadoras de bens tradicionais, o sistema de *drawback* e os financiamentos dedicados à atividade exportadora poderiam ser estendidos às empresas nacionais fabricantes dos insumos utilizados nos produtos exportados, por toda a cadeia produtiva. O controle e a coordenação dessas operações poderiam ficar a cargo da gestão das incubadoras das empresas exportadoras, ou o sistema bancário, juntamente com a Secretaria da Receita Federal, poderia entender como atraente localizar postos avançados regionalmente para exercer esse controle. No caso do financiamento, as empresas exportadoras forneceriam uma carta de crédito às empresas fabricantes dos insumos, partes e peças, na medida exata em que entram na elaboração da mercadoria (a ser) exportada. De posse dessa carta, os produtores de insumos poderiam equiparar-se junto aos sistemas financeiro e tributário, com os mesmos benefícios dedicados à empresa exportadora, estendendo-se esse processo por toda a cadeia produtiva. Adicionalmente, os responsáveis pela gestão das incubadoras teriam condições apropriadas de cálculo dos coeficientes técnicos dos insumos requeridos para determinados produtos, os quais poderiam ser aplicados também a empresas não incubadas, mediante algum controle específico.

A idéia central é dotar o sistema de incubadoras de mecanismos tanto de oferta quanto de demanda, para que se aumente o grau de controle dos canais de comercialização externa.

Referências Bibliográficas

- CASSIOLATO, J. E. *Globalização e inovação localizada*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2001, mimeo.
- CASSIOLATO, J. E., LASTRES, H. M. M. *Aglomerações, cadeias e sistemas produtivos e de inovações*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1999, mimeo.
- DURAN, T. O. A. *Clusters industriais*. S/d, mimeo.
- FMI. *Internacional Financial Statistics*, vários anos.
- GUIMARÃES, E. P. *Competitividade internacional e política comercial externa: a experiência brasileira no final dos anos 80 e início dos anos 90*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, maio 1996 (Série Documentos, 24).
- _____. *Análise comparativa dos sistemas de incentivos às exportações brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV, 1999, mimeo.
- _____. Componente tecnológico comparativo das exportações ao Mercosul e ao resto do mundo. In: BAUMANN, R. (org.). *Mercosul: avanços e desafios da integração*. Brasília: Ipea/Cepal, jan. 2001.
- GUIMARÃES, E. P., CARVALHO, F. A. de. Progresso técnico e exportação brasileira de manufaturados. *Revista Brasileira de Tecnologia*, Brasília, CNPq, v. 14, n. 3, 1983.
- HUFBAUER, G. The impact of national characteristics and technology in the commodity composition of trade in manufactured good in the technology factor. In: VERNON, R. (ed.). *International trade*. New York, 1968.
- KAPLINKSY, R., READMAN, J. *Integrating SMEs in global value chains*. Viena: Unido, 2001.
- KRUGMAN, P. *Development geography and economic theory*. England: MIT Press, 1995.

- NAVAS-ALEMÁN, L. *Supporting industrial clusters of SMEs: a high leverage strategy towards innovation and competitiveness in developing countries?* Inter-American Development Bank, 1998.
- PAVITT, K. *Sectors patterns of technical change: toward a taxonomy and theory.* Research Policy, 1984.
- PINHEIRO, A. C., MOREIRA, M. M. *O perfil dos exportadores brasileiros de manufaturados nos anos 90: quais as implicações de política?* Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2000 (Texto para Discussão, 80).
- PORTER, M. *Competição: estratégias competitivas essenciais.* 6ª ed.; Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1998.
- POSNER, M. V. International trade and technical change. *Oxford Economic Papers*, v. 13, Oct. 1961.
- PYKE, F., et alii. *Industrial districts and inter-firm cooperation in Italy.* International Institute for Labour Studies (ILO), 1990.
- VISCONTI, G. R. Arranjos cooperativos e o novo paradigma tecnoeconômico. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, p. 317-344, dez. 2001
- WILLIAMSON, O. *Markets and hierarchies.* New York: News Press, 1989.
- WTO – World Trade Organization. *Background Statistical Information.* 2002.

11

Diversificação Regional das Exportações Brasileiras: Um Estudo Prospectivo

*Renato Fonseca**

* Professor do Mestrado em Economia Empresarial da Universidade Cândido Mendes (Ucam) e coordenador da Unidade de Economia e Estatística da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Agradeço a Ricardo Markwald e aos participantes do seminário realizado no BNDES pelos comentários e sugestões e a Edson Velloso pelo auxílio na elaboração das estatísticas, embora qualquer erro porventura encontrado seja de minha exclusiva responsabilidade.

1. Introdução

A necessidade de implementar uma política de promoção de exportação no Brasil é praticamente um consenso e não pode prescindir da busca pelo aumento da diversificação de mercados de destino das vendas externas do país. O aumento da diversificação não só possibilitaria a redução da volatilidade das exportações, como é uma política de resultados de curto prazo. Não obstante, para que a política de promoção de exportação tenha sucesso, a escolha dos setores ou produtos alvos precisa ser feita de maneira criteriosa.

Nos últimos anos, tem se mostrado mais do que evidente a importância de expansão das exportações brasileiras. Pelo lado macroeconômico, o acúmulo de passivo externo, em forma de investimento direto ou endividamento, requer, num futuro próximo, a geração de superávit na conta de transações correntes. Isso se torna ainda mais relevante ao se considerar a necessidade de o país produzir uma trajetória sustentável de crescimento da renda *per capita*, bem como foi reforçado pela recente crise de confiança que acompanhou as eleições presidenciais no Brasil e a crise financeira norte-americana.

Pelo lado das empresas, com o acirramento da globalização, a desconsideração pelo mercado externo pode levar a significativas perdas de competitividade, com o risco de exclusão até mesmo do mercado doméstico. Para várias atividades produtivas, as exportações são importantes fontes de economia de escala, ao permitir o crescimento do nível de produção. Porém, ainda mais importante é o conhecimento de novas idéias e tecnologias, fatores essenciais ao aumento da produtividade e, conseqüentemente, da competitividade da empresa.

Uma política de diversificação regional das exportações mostra-se bastante adequada para alcançar tal propósito, sobretudo em razão da urgência em expandir as exportações. Nesse caso, a política estaria centrada em produtos que o país já exporta, ou seja, aqueles em que o Brasil já demonstre possuir vantagens em comparação com os demais fornecedores mundiais. Tais produtos teriam maior facilidade em penetrar nos mercados pouco explorados pelos exportadores brasileiros do que aqueles que o Brasil ainda não exporta.

A diversificação de mercados também reduz a volatilidade das exportações, diminuindo os efeitos de crises de demanda localizadas sobre a receita externa do país. Esse ponto pode ser melhor ilustrado a partir da evolução das exportações brasileiras de manufaturados na segunda metade da década de 90. Em 1997, a retomada do crescimento das exportações brasileiras de manufaturados foi determinada pelas vendas de, praticamente, um único produto (automóveis) para um único mercado (Argentina). Conseqüentemente, com a crise de 1998 as exportações recuaram rapidamente, mostrando a pouca sustentabilidade de um crescimento tão concentrado.

Já a partir de 1999 a história foi diferente. O desempenho das exportações brasileiras mostrou-se bem mais diversificado, tanto em termos de produtos quanto de mercados de destino. Em 2001, a crise da Argentina aprofundou-se, e seus efeitos sobre as exportações brasileiras para o país fizeram-se ainda mais fortes. Não obstante, embora tenham perdido o ritmo de crescimento dos últimos dois anos, as exportações brasileiras de manufaturados mantiveram-se acima do valor registrado em 2000. A redução das vendas de manufaturados para a Argentina foi compensada pelo crescimento das exportações para os demais países da América Latina e para os Estados Unidos.

Comparando com os principais países latino-americanos, o Brasil apresenta a pauta de exportação mais diversificada em termos de mercados de destino, à exceção do Chile. Considerando uma amostra de 61 países e um nível de agregação de cinco dígitos da Classificação Uniforme de Comércio Internacional das Nações Unidas – Revisão 3 (Cuci Rev. 3), o índice de concentração de Herfindahl para as exportações brasileiras de produtos industrializados para o biênio 1998/99 foi de 12,2%, contra a média latino-americana de 23,7%.

Em termos mundiais, a pauta de exportações brasileira de produtos manufaturados é a 27ª em concentração, sendo que os 20 países mais diversificados registraram índices de Herfindahl entre 5,2% e 9,1%, com média de 7,1%. O Brasil apresenta um índice de concentração pouco abaixo da média da amostra de 61 países. Chama a atenção, no entanto, o fato de as vendas brasileiras terem se mostrado mais concentradas no decorrer da década de 90 – um aumento no índice de Herfindahl de 4,4 pontos percentuais –, com os oito principais destinos das exportações passando a responder por 65% das vendas no biênio 1998/99 contra 58% no biênio 1991/92.

A busca pelo mercado externo não pode ser feita de maneira desorganizada, sob o risco de se desperdiçar recursos escassos, sejam do país como um todo, sejam das empresas. Antes de definir uma política de promoção de exportações, os responsáveis pela sua condução precisam conhecer o mercado externo e as fontes de competitividade e a capacidade de expansão da produção do país. Ou seja, é necessário conhecer o comportamento da demanda mundial, as vantagens comparativas do país e de seus principais competidores antes de definir quais setores produtivos devem ser estimulados. Do mesmo modo, uma empresa, antes de se aventurar no mercado externo, precisa analisar qual mercado apresenta as melhores condições para a colocação de seu produto, os requerimentos técnicos e alfandegários para exportar para aquele mercado e a posição competitiva de seus concorrentes.

No caso de uma política com o intuito de obter resultados no curto prazo, tais considerações são ainda mais relevantes. A escolha dos setores-alvo deve se basear na competitividade dos produtos brasileiros (condições de oferta) e no desempenho e no tamanho da demanda externa pelo produto (condições de demanda), devendo priorizar, em suma, os produtos com maiores probabilidades de sucesso.

A análise quantitativa dos fluxos comerciais permite obter informações tanto sobre a demanda mundial quanto sobre o grau de competitividade do país para cada produto exportado. Desse modo, pode-se identificar os produtos em que o país é competitivo, bem como aqueles para os quais a demanda é grande ou vem crescendo a taxas elevadas. O levantamento de tais informações é o primeiro passo para se definir uma estratégia de diversificação das exportações que busque resultados significativos e imediatos.

Note-se, contudo, que qualquer análise quantitativa de comércio exterior deve levar em conta as deficiências inerentes às estatísticas existentes. Primeiramente, as estatísticas não são completas, na medida em que algumas transações comerciais não são registradas. Em segundo lugar, alguns países reexportam os produtos importados, o que, quando não identificado, gera distorções na definição de mercados dinâmicos. Por fim, não se deve desconsiderar o problema de agregação, pois mesmo o menor nível de agregação das estatísticas de comércio exterior compreenderá produtos por vezes bastante diferentes.

Este trabalho realiza uma análise quantitativa dos fluxos comerciais mundiais de modo a selecionar produtos-alvo de uma política de diversificação de mercados com base na demanda e na competitividade do país. O exercício proposto é uma análise parcial que proporciona um melhor embasamento das decisões de promoção de exportação de um país e das opções estratégicas de uma empresa ou grupo de empresas. Não obstante, é importante ter em mente que, além dos problemas inerentes às análises quantitativas dos fluxos comerciais, ele não permite identificar as diferentes qualidades e especificações dos produtos consumidos em cada mercado, bem como desconsidera a parcela do mercado atendida por produtores domésticos. Assim, tal estudo deve ser complementado por outros de caráter mais específico dos mercados selecionados.

2. Base de Informações

O trabalho está baseado nas estatísticas de comércio exterior coletadas pela Unctad e disponibilizadas pelo banco de dados PC-TAS, que é atualizado anualmente e inclui as estatísticas de comércio mundial dos últimos cinco anos. As estatísticas são disponibilizadas ao nível de até cinco dígitos da Cuci Rev. 3.¹ A definição de produto foi baseada nessa classificação, optando-se por trabalhar com o maior nível de desagregação disponível (cinco dígitos), o que resultou em um universo de 3.121 produtos.

O estudo compara os fluxos de comércio do início e do fim da década de 90, avaliados com base em médias dos biênios 1991/92 e 1998/99. O uso de médias é recomendável nesse tipo de análise, pois reduz os efeitos de variações temporárias no comércio. Note-se que, dado que o período de análise compreende nove anos, fez-se necessário utilizar duas edições do PC-TAS (1991/95 e 1995/99), o que determinou a exclusão dos países presentes em apenas uma das edições. Desse modo, nossa amostra passou a ser composta por 64 países, que respondem, no seu conjunto, por quase 100% do valor exportado pelos 70 países informantes da edição de 1991/95 e por 95% do valor exportado pelos 100 países informantes da edição de 1995/99.

1 As edições mais recentes do PC-TAS também disponibilizam as estatísticas de comércio exterior classificadas de acordo com o Sistema Harmonizado (SH).

O banco de dados também apresenta estatísticas derivadas para os demais países do mundo, cujas estatísticas de comércio são derivadas das estatísticas dos países informantes. Assim, as exportações mundiais de um país não-informante são estimadas como a soma das importações dos países informantes provenientes do país em questão. Para a estimativa dos valores importados, o procedimento é similar. Note-se que isso deixa de fora parte do comércio dos países não-informantes, mais especificamente o comércio realizado entre os não-informantes.

Para este trabalho, optou-se por desconsiderar as transações comerciais entre países informantes e não-informantes, de modo que o “comércio mundial” ficou restrito ao fluxo de comércio entre os 64 países informantes presentes nas duas bases, procedimento que permitiu o emprego de apenas valores FOB na análise. Ademais, ele tem a vantagem de excluir da análise países – os não-informantes – cujos valores de exportação e importação estão incompletos, dado que são valores derivados das estatísticas dos países informantes, como explicado acima.

As exportações intrapaíses da amostra representaram 88% do valor exportado por esses países tanto no biênio 1991/92 quanto no biênio 1998/99, totalizando, respectivamente, US\$ 2,7 trilhões e US\$ 4,2 trilhões. Esses valores respondem por cerca de 76% das exportações mundiais em ambos os biênios considerados, de modo que a amostra é razoavelmente representativa do comércio mundial.²

3. Seleção dos Produtos a Serem Analisados

O grande número de produtos incluídos na base de dados (3.121) torna inviável uma análise detalhada dos mercados para todos os produtos. Ademais, conforme discutido anteriormente, uma política de diversificação geográfica das exportações para ter sucesso precisa focalizar um grupo restrito de produtos. Mais especificamente, ela deve se restringir àqueles com maiores probabilidades de sucesso. A escolha dos produtos com maior potencial exportador foi baseada em seu desempenho e no tamanho representado pela demanda “mundial”, bem como na competitividade dos pro-

² Note-se, contudo, que o cálculo da participação nas exportações mundiais foi realizado utilizando-se a informação de valor total das exportações mundiais de outra fonte – FMI.

dutores brasileiros. A análise procura selecionar os produtos para os quais o Brasil se mostra competitivo e, dentre eles, aqueles cuja demanda vem crescendo mais fortemente e/ou já é grande.

3.1. Produtos em que o Brasil é Competitivo

O grau de competitividade de um país em um produto determinado pode ser estimado com base em informações *ex-ante* e *ex-post*, conforme discutido em Bonelli e Fonseca (2001). Os indicadores *ex-post* são mais utilizados e baseiam-se na comparação do desempenho de um determinado país no mercado mundial relativamente ao desempenho dos demais países nesse mesmo mercado. Dentre esses, o indicador de vantagem comparativa revelada (IVCR), desenvolvido por Balassa (1965 e 1977), busca mensurar os produtos em que o país apresenta vantagem comparativa com base nos fluxos de comércio passado.

Este indicador pressupõe que a eficiência produtiva relativa de um país pode ser identificada pelo seu desempenho no comércio internacional. Obviamente, tal pressuposto requer que os fluxos de comércio não sejam afetados por fatores alheios à competitividade tais como subsídios, restrições quantitativas, tarifas de importação diferenciadas entre países etc. Desse modo, o emprego desse indicador deve ser feito com cautela, sobretudo no caso de produtos primários, mais sujeitos a intervenções “distorcidas” por parte dos governos nacionais. Note-se que tais problemas são comuns a qualquer indicador baseado no desempenho comercial do país, não sendo exclusivos do IVCR.

Tendo essas deficiências em mente, este estudo segue Fonseca e Velloso (1998) e constrói IVCRs para os produtos exportados pelo Brasil no biênio 1998/99. O IVCR do Brasil para um produto i é definido como a razão entre a participação de suas vendas no total das exportações brasileiras e a participação das vendas mundiais do mesmo produto no total das exportações mundiais, isto é:

$$IVCR_i^{BR} = \frac{X_i^{BR} / \sum_j X_j^{BR}}{X_i^{Mundo} / \sum_j X_j^{Mundo}}$$

No caso de o IVCR ser maior do que a unidade, diz-se que o Brasil tem vantagem comparativa revelada no produto em questão. Quanto mais alto o IVCR maior será a vantagem comparativa do país. Dentre os produtos considerados, o Brasil apresentou vantagem comparativa em 555, isto é, 17,6% de todo o universo. Como forma de melhor qualificar a análise, os 555 produtos selecionados foram divididos em quatro grupos de acordo com o grau de vantagem comparativa revelada, como mostra a Tabela 1 a seguir.

Proporcionalmente, os produtos em que o Brasil apresenta vantagem comparativa revelada concentram-se nas seções 1, 4, 6 e 2 da Cuci Rev. 3, ou seja, nos produtos predominantemente agrícolas e minerais, bem como nas manufaturas de origem agropecuária ou intensivas em recursos naturais. O Brasil possui vantagem comparativa revelada em mais de 20% dos produtos dessas seções: na seção 1 destacam-se minérios de ferro, alumínio e manganês, fibras de sisal, celulose, soja em grão e casulo de seda; na seção 4 sobressaem ceras vegetais e de insetos e óleos de soja e algodão; na seção 6 destacam-se semimanufaturas de ferro, produtos de madeira, couros de bovinos e fios de seda; e, por fim, na seção 2 o destaque fica com fumo e derivados e apenas um tipo de bebida – *rum and tafia*, que corresponde às exportações de cachaça.

Tabela 1

Grupo	Grau de Vantagem Comparativa	Número de Produtos
COMP1	$IVCR \geq 10$	66
COMP2	$10 > IVCR \geq 5$	75
COMP3	$5 > IVCR \geq 2$	192
COMP4	$2 > IVCR > 1$	222

3.2. Produtos Dinâmicos ou com Demanda Elevada

O segundo passo para a seleção dos produtos a serem analisados é identificar o dinamismo e o tamanho da demanda mundial. Para definir o grau de dinamismo da demanda, foram comparadas as taxas de crescimento do valor das exportações mundiais dos produtos entre os biênios 1991/92 e 1998/99. Nesse período, as exportações mundiais cresceram 52%, enquanto as exportações brasileiras cresceram 46,6%, resultando em perda

de participação dos produtos brasileiros no mercado mundial. Os países que apresentaram as maiores taxas de crescimento foram México, Filipinas, Kuwait, Romênia, Irlanda, China, Argentina, Polônia, Malásia, Cingapura e Sri Lanka, todos com crescimento acima de 100%.

As exportações brasileiras de produtos básicos (seções 0 a 4 da Cuci) apresentaram um bom desempenho, com uma taxa de crescimento de 57,8%, acima da taxa das exportações mundiais dessa classe de produtos, que se situou em 22%. Tal desempenho colocou o Brasil na 11ª posição no *ranking* de valor exportado dessa categoria, ultrapassando China, Itália, Indonésia, Malásia e Dinamarca.

No que diz respeito aos produtos manufaturados (seções 5 a 8 da Cuci), o Brasil ocupa a 44ª posição no *ranking* de desempenho. Enquanto o total das exportações de manufaturados cresceu 59,1%, as vendas brasileiras cresceram apenas 39,6%. Nesse grupo de produtos, os países que apresentaram melhor desempenho foram México, Filipinas, Equador, Bolívia, Irlanda, Malásia, Polônia, Romênia e Argentina, com taxas de crescimento superiores a 150%. Em razão do baixo desempenho das exportações brasileiras dessa classe de produto, o país caiu da 21ª posição em 1991/92 para a 25ª em 1998/99 no *ranking* de valor de produtos manufaturados exportados, perdendo posições para Irlanda, Tailândia, Finlândia, Filipinas e Indonésia, embora tenha ganho posição com relação a Hong Kong.

Os produtos cujas importações (exportações) cresceram acima da média (52%) foram classificados como dinâmicos, porém divididos em três grupos, conforme apresentado na Tabela 2 a seguir. Os produtos dinâmicos, considerados na sua totalidade, que representaram 35% do universo de produtos, respondiam por 44% do fluxo comercial em 1991/92 e aumentaram sua participação para 57% em 1998/99. Os demais produtos também foram divididos em três grupos.

No que diz respeito ao tamanho da demanda, os produtos foram classificados nas seis categorias apresentadas na Tabela 3, tendo como base a participação de cada produto no comércio mundial de 1998/99. Note-se que metade da demanda mundial concentra-se nos 150 produtos de maior demanda, que representam 4,8% do universo de produtos. Ademais, o grupo A (50 produtos de maior demanda) responde por pouco mais de 1/3 da demanda mundial.

Tabela 2

Grupo	Taxa de Crescimento Absoluto	Produtos	
		Número	Proporção (%)
Dinâmicos			
A	Mais que 5X acima da média	44	1,4
B	2X acima da média até 5X	295	9,5
C	Acima da média até 2X	758	24,3
Demais			
D	Abaixo da média, mas positiva	1.405	45,0
E	Negativa, mas menos que 2X a média	527	16,9
F	Negativa e mais que 2X a média	92	2,9

Para a seleção dos produtos a serem analisados, foram considerados apenas os 555 produtos em que o Brasil possui vantagem comparativa. A Tabela 4 a seguir apresenta a distribuição desses produtos de acordo com o dinamismo e o tamanho do mercado. Note-se que a proporção de produtos dinâmicos entre aqueles em que o Brasil tem vantagem comparativa é bem próxima da proporção dos produtos dinâmicos no comércio mundial. Isso significa que o grupo de produtos em que o país mostrou-se competitivo no biênio 1998/99 não favorece os produtos menos dinâmicos na década.

Tabela 3

Grupo	Participação	Produtos	
		Número	Proporção (%)
Os 150 Produtos com Maior Demanda			
A	50 Produtos de Maior Demanda	50	1,6
B	Do 51º ao 100º Produto de Maior Demanda	50	1,6
C	Do 101º ao 150º Produto de Maior Demanda	50	1,6
Demais			
D	Participação Acima de 0,05%	247	7,9
E	Participação entre 0,05% e 0,005%	1.589	50,9
F	Participação Abaixo de 0,005%	1.135	36,4

Tabela 4

Categoria	Dinamismo		Tamanho	
	Número	Proporção (%)	Número	Proporção (%)
A	2	0,4	8	1,4
B	45	7,6	14	2,5
C	130	23,4	14	2,5
D	278	50,1	41	7,4
E	99	17,8	296	53,3
F	4	0,7	182	32,8

Por outro lado, 6,5% dos produtos em que o Brasil tem vantagem comparativa encontram-se entre os 150 de maior demanda, enquanto esse grupo representa 4,8% do total de bens comerciados no mundo. Note-se, então, a existência, no grupo de produtos em que o Brasil é competitivo, de um leve viés em favor dos produtos com maior demanda.

3.3. Produtos Seleccionados

A seleção dos produtos para objeto da análise pode ser realizada de diversas maneiras. É possível, por exemplo, combinar os de maior dinamismo com aqueles que apresentam os IVCRs mais elevados. Desse modo, o foco do estudo estaria voltado para os produtos em que o Brasil já tenha se mostrado competitivo e cujas demandas internacionais tenham crescido com maior intensidade no período considerado. Esses seriam produtos cujos mercados estariam em expansão e cujas relações compradores-fornecedores ainda estivessem pouco solidificadas, facilitando a entrada dos produtos brasileiros.

Há outras alternativas, como, por exemplo, selecionar os produtos com maior demanda independente do comportamento do mercado durante a década. Nesse caso, o potencial de expansão/diversificação das exportações brasileiras estaria baseado não no dinamismo do mercado, mas no seu tamanho, sem contudo se desconsiderar a competitividade revelada pelo país.

Adicionalmente, poder-se-ia incluir na análise não apenas os produtos seleccionados – com base nos critérios anteriores –, mas todos aqueles pertencentes à mesma indústria ou cadeia produtiva. Tal procedimento tem

como fundamento o fato de as vantagens comparativas serem determinadas pelo processo de produção e não pelo produto em si. Assim, a menos que existam barreiras externas ou domésticas ou significativas economias de escala produto-específicas, o país seria competitivo em todos os mercados daquela indústria ou cadeia produtiva.

A seleção de produtos pode, ainda, ser realizada tendo como foco um mercado específico, procedimento que se mostra importante quando, por exemplo, da análise de acordos bilaterais de comércio. Ao invés de identificar mercados potenciais para produtos determinados, o objetivo do estudo passaria a ser identificar aqueles com maior potencial de crescimento exportador para um mercado específico.

A China, por exemplo, é o sétimo mercado em tamanho e em dinamismo da amostra. Suas importações cresceram 138% entre os biênios 1991/92 e 1998/99, sendo que para 38% dos 3.034 produtos importados pelo país a taxa de crescimento das importações foi mais do que o dobro da taxa média. Comparando-se tais produtos com o grupo daqueles para os quais o Brasil apresenta vantagem comparativa revelada, são identificados 205 produtos. No seu conjunto, as importações chinesas desses produtos cresceram 619%, totalizando US\$ 6,5 bilhões em 1998/99 e representando, assim, uma importante oportunidade de expansão das exportações brasileiras em um mercado grande e dinâmico e que deverá continuar crescendo nos próximos anos.

Atendendo ao objetivo deste trabalho – identificar as possibilidades de diversificação das exportações brasileiras –, foram selecionados dois grupos de produtos, e em ambos os casos a seleção ficou restrita àqueles nos quais o Brasil detém vantagem comparativa: o primeiro grupo foi selecionado levando em consideração o dinamismo do mercado, enquanto o segundo priorizou o tamanho da demanda.

O primeiro grupo selecionado, listado na Tabela 5 a seguir, inclui 10 produtos que atendem aos seguintes requisitos: a) demanda com grau de dinamismo A e IVCR superior à unidade; ou, alternativamente, b) demanda com grau de dinamismo B e IVCR superior a 10 (COMP1). Ainda que respondam por apenas 1,68% das exportações brasileiras e por 0,11% das exportações mundiais, esses produtos apresentaram as maiores taxas de crescimento da demanda – pelo menos duas vezes acima da taxa média das ex-

Tabela 5
Grupo 1: Produtos Dinâmicos

Cuci	Descrição do Produto	Nível de Competitividade	IVCR	Dinamismo da Demanda	Tamanho da Demanda
057.72	Castanha-do-Pará	COMP1	24,87	B	F
075.11	Pimenta "Piper", Seca	COMP1	10,97	B	E
232.18	Mistura de Borracha Natural com Sintética	COMP1	12,92	B	F
421.11	Óleo de Soja em Bruto	COMP1	10,17	B	E
421.19	Óleo de Soja Refinado	COMP1	13,62	A	E
431.42	Ceras de Abelhas e Espermacete	COMP1	22,13	B	F
671.59	Ferroligas (Ferronióbio etc.)	COMP1	25,05	B	E
696.38	Partes de Aparelhos de Barbear	COMP2	5,43	A	F
699.99	Gálio, Háfnio, Nióbio etc.	COMP1	13,98	B	F
723.46	Raspotransportadores de Terra	COMP1	77,67	B	F

(continua)

Cuci	Descrição do Produto	Participação nas Exportações		Valor das Exportações		Participação do Brasil no Mundo (%)
		Do Brasil (%)	Do Mundo (%)	Do Brasil (US\$ Mil)	Do Mundo (US\$ Mil)	
057.72	Castanha-do-Pará	0,037	0,002	16.104	62.893	25,60
075.11	Pimenta "Piper", Seca	0,186	0,017	79.867	707.078	11,30
232.18	Mistura de Borracha Natural com Sintética	0,004	0,000	1.611	12.113	13,30
421.11	Óleo de Soja em Bruto	0,462	0,045	198.317	1.894.236	10,47
421.19	Óleo de Soja Refinado	0,258	0,019	111.056	791.890	14,02
431.42	Ceras de Abelhas e Espermacete	0,017	0,001	7.128	31.277	22,79
671.59	Ferroligas (Ferronióbio etc.)	0,614	0,025	263.722	1.022.663	25,79
696.38	Partes de Aparelhos de Barbear	0,018	0,003	7.944	142.021	5,59
699.99	Gálio, Háfnio, Nióbio etc.	0,025	0,002	10.670	74.120	14,39
723.46	Raspotransportadores de Terra	0,061	0,001	26.357	32.958	79,97
Total Amostra		1,682	0,114	722.773	4.771.249	15,15

Tabela 6
Grupo 2: Produtos de Maior Demanda

Cuci	Descrição do Produto	Nível de Competitividade	IVCR	Dinamismo da Demanda	Tamanho da Demanda
222.20	Soja em Grãos	COMP1	23,73	D	B
248.20	Madeira de Coníferas Serrada	COMP4	1,14	D	A
625.10	Pneus Novos para Ônibus e Caminhões	COMP4	1,71	D	A
684.11	Alumínio não Ligado em Forma Bruta	COMP1	12,46	D	B
713.91	Partes de Motores de Pistão	COMP3	2,91	C	A
782.19	Automóveis para Transporte de Mercadorias	COMP4	1,67	D	A
784.34	Caixa de Marchas	COMP4	1,04	C	A
784.39	Partes e Acessórios de Veículos Automotores	COMP4	1,23	D	A
792.30	Aviões de Dois Mil kg a 15 Mil kg	COMP1	13,00	C	B
851.48	Calçados de Couro	COMP2	6,88	D	A
971.01	Ouro Semimanufaturado	COMP4	1,68	C	A

(continua)

Cuci	Descrição do Produto	Participação nas Exportações		Valor das Exportações		Participação do Brasil no Mundo (%)
		Do Brasil (%)	Do Mundo (%)	Do Brasil (US\$ Mil)	Do Mundo (US\$ Mil)	
222.20	Soja em Grãos	4,12	0,17	1.770.031	7.238.377	24,45
248.20	Madeira de Coníferas Serrada	0,40	0,35	171.848	14.548.764	1,18
625.10	Pneus Novos para Ônibus e Caminhões	0,42	0,24	180.440	10.173.658	1,77
684.11	Alumínio não Ligado em Forma Bruta	1,94	0,16	833.461	6.505.674	12,81
713.91	Partes de Motores de Pistão	0,80	0,28	343.695	11.490.206	2,99
782.19	Automóveis para Transporte de Mercadorias	1,69	1,01	726.057	42.106.269	1,72
784.34	Caixa de Marchas	0,35	0,34	150.367	14.093.267	1,07
784.39	Partes e Acessórios de Veículos Automotores	1,73	1,41	743.241	58.790.774	1,26
792.30	Aviões de Dois Mil kg a 15 Mil kg	2,92	0,22	1.254.488	9.377.740	13,38
851.48	Calçados de Couro	2,60	0,38	1.117.010	15.740.440	7,10
971.01	Ouro Semimanufaturado	0,86	0,51	369.473	21.312.678	1,73
Total Amostra		17,83	5,07	7.660.112	211.377.843	3,62

portações mundiais. Em 1998/99, o mercado para esses 10 produtos alcançou um valor da ordem de US\$ 4.771 milhões, dos quais apenas US\$ 723 milhões eram atendidos pelo Brasil.

No segundo grupo selecionado, os requisitos foram: a) produtos com tamanho de demanda do tipo A (50 produtos de maior demanda) e com IVCR superior à unidade; ou, alternativamente, b) tamanho de demanda do tipo B e com IVCR superior a 10 (COMP1). Conforme apresentado na Tabela 6, esse grupo reúne 11 produtos que responderam por 17,8% das exportações brasileiras e por 5,1% das exportações mundiais em 1998/99. O valor total das vendas mundiais desses produtos alcançou US\$ 211 bilhões no referido biênio, sendo que apenas 4% desse valor correspondiam a produtos oriundos do Brasil. Há, portanto, amplo espaço para o crescimento das vendas externas do país, mesmo que a demanda para muitos desses produtos tenha crescido abaixo da média das exportações mundiais.

Note-se que, diferentemente do grupo anterior, a predominância é de produtos industrializados – 82% dos produtos selecionados –, sobretudo do setor de material de transportes. Tal resultado reflete a importância do comércio de veículos e suas partes, peças e componentes no comércio mundial, do qual o Brasil é um participante significativo, tanto pelo lado da demanda como pelo lado da oferta.

4. Possibilidades de Diversificação das Exportações

Para cada um dos produtos selecionados foi realizada uma análise do desempenho exportador do Brasil, bem como dos principais concorrentes, com foco nos mercados de destino relevantes. Tal análise permitiu identificar mercados em que o país ainda não tem uma presença significativa e que apresentam, portanto, amplo potencial de ganho para as exportações brasileiras. Adicionalmente, foi possível identificar os mercados em que o Brasil vem perdendo espaço, o que justifica o desenho de uma estratégia específica com o intuito de reverter essa tendência.

Entre os 21 produtos considerados, as exportações brasileiras não são significativamente mais concentradas do que o mercado mundial em apenas quatro: ferroligas, calçados de couro, pneus e partes e peças de automó-

veis. Não obstante, apenas as ferroligas não demandam uma política específica com o intuito de aumentar a diversificação de mercados.

As *ferroligas* (671.59) são um exemplo de agregação de produtos diferentes sob um mesmo código que pode levar a conclusões errôneas. A posição 671.59 da Cuci engloba ferronióbio, ferrovanádio, ferrotitânio, ferromolibdênio, ferrotungstênio, entre outros. Felizmente, o Sistema Harmonizado (SH), outra classificação de mercadorias bastante utilizada, apresenta um nível de desagregação maior para esses produtos. O exame das estatísticas de exportação do Brasil permite identificar o ferronióbio (posição 7202.93 do SH) como sendo o principal produto de exportação contemplado na posição 671.59 da Cuci, responsável por 88% do valor exportado pelo país nessa posição no biênio 1998/99.

Com base nas estatísticas de 1995 a 1999, classificadas de acordo com o SH, o ferronióbio respondeu por 24% das importações mundiais registradas sob a posição 671.59 da Cuci em 1998/99. Ademais, ele foi o mais dinâmico entre os produtos sob essa rubrica no período considerado: um crescimento de 64%, contra 34% do segundo produto dessa rubrica com maior crescimento das vendas. Infelizmente, não foi possível ter acesso aos dados classificados de acordo com o SH para o período 1991/94, não permitindo, assim, que se fizesse uma análise com base nos biênios 1991/92 e 1998/99.

O Brasil é responsável por 74% da oferta de ferronióbio no mercado internacional, com exportações bastante diversificadas que dominam os principais mercados, tendo crescido significativamente na segunda metade da década de 90. Desse modo, esse não parece ser um caso em que uma política de diversificação de mercados se faça necessária. Ademais, o produto é pouco protegido no comércio mundial, possibilitando que os produtores brasileiros se aproveitem de sua vantagem comparativa sem que seja preciso um esforço adicional do governo em favor da retirada de barreiras à exportação.

Há seis produtos na amostra selecionada nos quais o Brasil vem perdendo mercado, a saber: alumínio, calçados, castanha-do-pará, pimenta, partes de aparelho de barbear e óleo de soja em bruto. Com exceção desse último, cuja causa da perda aparenta estar relacionada com uma estratégia em favor do óleo refinado, tais produtos demandam uma política específica

para a recuperação de mercados. Só então se justificaria uma política de diversificação, ainda que ela não seja incompatível com a primeira.

No caso da *castanha-do-pará* (057.72), as vendas externas brasileiras reduziram-se em 13,4%, fazendo com que o país perdesse o primeiro lugar no *ranking* de exportadores para a Bolívia, cujas exportações cresceram 539%. O Brasil, que respondia por 59,3% do mercado, viu sua participação reduzir-se para 25,6%, enquanto a participação da Bolívia crescia de 14,5% para 46,2%. Note-se ainda o desempenho das exportações peruanas, cuja taxa de crescimento atingiu 145%.

Os produtores brasileiros já atendem aos principais mercados, tanto em termos de tamanho como de dinamismo, mas a perda de participação é generalizada. Eles devem voltar a investir nos Estados Unidos e na União Européia, sobretudo na Espanha e na Bélgica-Luxemburgo, que apresentaram o maior crescimento das importações, sem esquecer, contudo, o Reino Unido, os Países Baixos e a Alemanha, que reúnem as maiores demandas. Em termos de dinamismo, cabe mencionar a África do Sul, onde as vendas brasileiras estão perdendo mercado para os produtos provenientes dos Países Baixos, provavelmente de origem andina, e a Colômbia, onde o produto brasileiro encontrará bastante dificuldade para entrar, pois o mercado é dominado por Bolívia e Peru, que possuem preferências por serem membros da Comunidade Andina.

No biênio 1991/92 o Brasil ocupava a terceira posição entre os principais exportadores de *pimenta "piper", seca, não triturada, nem em pó* (075.11). No entanto, com o crescimento do valor exportado de 167% contra o crescimento médio das exportações mundiais de 259%, o país perdeu duas posições no *ranking*, sendo ultrapassado pela Malásia e pela União Européia. Nas primeiras posições se encontram Cingapura e Indonésia. Note-se que a União Européia (sobretudo os Países Baixos) e Cingapura são também os principais importadores desse produto. Dada a característica de entreposto comercial desses países, pode-se concluir que os principais competidores do Brasil no mercado de pimenta são, de fato, Indonésia, Malásia e Índia.

Além da União Européia e de Cingapura, merecem destaque os Estados Unidos, pelo tamanho do mercado, e o Japão, por seu dinamismo. Outros mercados que apresentaram um forte crescimento nas importações do produto foram, por ordem de tamanho de mercado, Argentina, Índia, África

do Sul, Hong Kong e China. As exportações brasileiras destinam-se majoritariamente para a União Européia e os Estados Unidos, mantendo-se praticamente fora dos mercados asiáticos.

Apesar da proteção existente em alguns mercados asiáticos, a redução da participação de mercado do Brasil parece resultar da diminuição da competitividade ou da oferta exportadora. Assim, a reversão desse processo demanda a identificação e a eliminação dos determinantes de tal perda. Só assim a participação do país nesse mercado deixará de se reduzir, podendo recuperar as posições perdidas. Os exportadores brasileiros devem procurar aumentar suas vendas para a União Européia, visando, principalmente, à Áustria, pelo seu dinamismo, e aos Países Baixos e à Alemanha, pelo volume de importação. Do mesmo modo, os Estados Unidos também merecem um maior esforço exportador.

A elevada competitividade dos produtores asiáticos não deve significar o abandono desses mercados. Nesse caso, maior interação com os comerciantes de Cingapura pode auxiliar na entrada do produto brasileiro. Por fim, não se deve descuidar do Mercosul, haja vista a alta taxa de crescimento das importações da Argentina e do Paraguai, ainda que esses mercados representem apenas 1,3% da demanda mundial.

Entre os biênios considerados, o Brasil, cujas exportações caíram 14%, perdeu a segunda posição entre os maiores exportadores de *alumínio não ligado em forma bruta (684.11)* para a Austrália. Ademais, as vendas do país estão muito concentradas na União Européia e no Japão – os maiores mercados, mas pouco dinâmicos. A presença brasileira ainda é pequena em mercados importantes como Coréia do Sul, Estados Unidos, Hong Kong, Malásia, México e Suíça.

Assim como nos demais casos de perda de mercado, faz-se importante despende esforços com o intuito de recuperar a participação perdida na União Européia, no Japão e na Coréia do Sul. Não obstante, esse é um caso em que a recuperação do mercado mundial passa necessariamente pela diversificação das exportações, tendo em vista que os mercados em crescimento são aqueles pouco ou nada atendidos pelo Brasil. Os exportadores devem procurar manter o crescimento registrado nas vendas para os Estados Unidos, o México e a Suíça, bem como entrar nos mercados de Hong Kong e da Malásia.

A queda nas exportações de *calçados de couro com solado de couro* (851.48) não resultou na perda para o Brasil do terceiro lugar no *ranking* dos exportadores do produto, mas a participação no mercado caiu de 5,6% para 4,2%. As vendas do país são um pouco mais concentradas que as do mercado mundial e atendem aos principais mercados – União Européia e Estados Unidos.

Além de buscar recuperar a participação de mercado perdida nos Estados Unidos, na União Européia e na Austrália, a estratégia de ganho de mercado deve envolver a diversificação em direção ao Japão e à Polônia, mercados em que o Brasil já vem mostrando um desempenho positivo, sobretudo no caso da Polônia. Adicionalmente, há uma grande quantidade de países com demandas pequenas mas crescentes que merecem atenção especial, como Argentina, Bolívia, Chile, Venezuela, Croácia, Eslovênia, Romênia, Turquia, Israel, Kuwait, África do Sul, Coréia do Sul e Macau. Cabe ressaltar que, desses mercados, o Brasil apresenta uma presença dominante na Argentina e na Bolívia, respondendo por 88% e 85% do mercado, respectivamente.

As importações mundiais de *outras partes de navalhas e aparelhos de barbear, de metais comuns* (696.38) cresceram 817% entre os biênios considerados. O aumento de demanda foi elevado em vários países, com destaque para Malásia, Japão, Cingapura e Estados Unidos, que juntos responderam por 67% do mercado mundial em 1998/99. Outros países com elevado crescimento da demanda foram Polônia e Austrália.

As exportações brasileiras cresceram 622%, o que representa uma taxa elevada, mas que ficou abaixo da média mundial. Entre os biênios 1991/92 e 1998/99, o Brasil perdeu posições no *ranking* dos exportadores para Cingapura, Canadá e México. As vendas brasileiras mostraram-se bastante concentradas, sendo direcionadas quase que exclusivamente para a Argentina (72%) e a Polônia (20%), de modo que os exportadores brasileiros estão fora dos maiores e mais dinâmicos mercados, perdendo uma grande oportunidade de vendas.

Desse modo, os exportadores brasileiros têm um mercado potencial significativo considerando o número de países cuja demanda por esse produto cresce a taxas elevadas. Note-se, ainda, que os grandes importadores também vêm apresentando demandas bastante dinâmicas, reforçando a chan-

ce perdida pelos produtores domésticos. Entre os mercados aos quais os exportadores brasileiros devem buscar levar seus produtos, destacam-se Malásia, Japão, Cingapura, Estados Unidos, União Européia (Reino Unido, Alemanha, Bélgica-Luxemburgo e França) e Austrália.

O último produto em que o desempenho das exportações do Brasil foi inferior ao da média mundial – *óleo de soja em bruto* (421.11) – parece ter apresentado tal resultado por motivos estratégicos. Dado que é um produto rival do *óleo de soja refinado* (421.19) na produção, o crescimento das vendas deste último deve ter afetado negativamente a oferta brasileira de óleo em bruto. As exportações brasileiras dos produtos do complexo soja aqui analisados (grão e óleos) são bem mais concentradas que as do mercado mundial. Com exceção do óleo em bruto, como mencionado acima, as vendas do país cresceram significativamente em razão do crescimento da oferta exportadora. No biênio 1998/99, apesar de mais diversificadas do que no biênio 1991/92, as exportações de *soja em grão* (222.20) destinavam-se majoritariamente (79%) à União Européia. As vendas de óleos são mais diversificadas, porém não tanto quanto as do mercado mundial. Os principais destinatários dessas exportações são os países asiáticos, sobretudo China, Índia, Malásia, Hong Kong e Paquistão. Note-se que, na maioria dos casos, esses são mercados recentemente atendidos pelo produto brasileiro.

Os exportadores brasileiros de óleo de soja – em bruto ou refinado – enfrentam um mercado bastante competitivo e protegido, de tal maneira que a busca de novos mercados deve ser acompanhada por uma política com vistas à redução das barreiras comerciais. O mercado asiático mostra-se bastante promissor para as exportações brasileiras do produto em razão das altas taxas de crescimento da demanda.

As exportações brasileiras de óleo em bruto cresceram apenas 53%, abaixo da média mundial, enquanto as de óleo refinado aumentaram 1.838%, passando de US\$ 5,7 milhões para US\$ 111 milhões. Com esse desempenho, o Brasil passou a ocupar a terceira posição no *ranking* dos países exportadores de óleo de soja refinado (considerando a União Européia como um todo), com uma participação de 14% em 1998/99, contra 2,8% em 1991/92. No mercado de óleo em bruto, a participação brasileira reduziu-se em 4,2 pontos percentuais, caindo para 10,5% em 1998/99, mas ainda assim o país continua a ocupar a quarta posição no *ranking*. No caso

das vendas de soja em grãos, o crescimento foi de 187%, contra uma média mundial de 37%, levando o país à segunda posição entre os exportadores, mas bem atrás dos Estados Unidos.

O Brasil vem sofrendo forte concorrência dos produtos originários dos Estados Unidos, da Argentina e da União Européia. Desse modo, os exportadores devem continuar seus esforços com o intuito de ganhar espaço nos mercados dos países asiáticos, sobretudo China, Hong Kong, Coréia do Sul, Malásia, Índia e Paquistão. Adicionalmente, outros mercados importantes são Venezuela, Colômbia e Cingapura, nos quais a penetração dos produtos brasileiros é insignificante.

Cabe ressaltar que, no caso do óleo em bruto, os mercados de Madagascar, Omã, Kuwait, Romênia e Nova Zelândia, embora pequenos, apresentaram elevadas taxas de crescimento. No que diz respeito ao óleo refinado, os pequenos mercados dinâmicos são Romênia, Indonésia, Chile e Japão. Considerando o alto grau de competição e de proteção do mercado mundial de óleo de soja, os exportadores brasileiros não devem desconsiderar tais mercados em sua estratégia de expansão das vendas externas. Note-se, contudo, que parte do dinamismo dos mercados pequenos pode ser apenas efeito de desequilíbrio temporário do mercado doméstico como ocorreu com o Brasil, cujas importações cresceram mais de três vezes acima da média mundial.

A competitividade brasileira no mercado de óleo de soja é bastante prejudicada pela estrutura tarifária da União Européia e pelos subsídios norte-americanos. A União Européia importa quase metade da soja em grão exportada no mundo isenta de tarifa e taxa as importações de óleo, estimulando sua produção e exportação. Desse modo, compreende-se o fato de a União Européia ser, no conjunto, a terceira maior exportadora de óleo de soja em bruto e a maior de óleo refinado, embora não se situe entre as maiores produtoras de soja. Por sua vez, os Estados Unidos, além de sujeitarem as importações de óleo de soja a uma tarifa elevada para os padrões do país, ainda subsidiam fortemente a cultura de soja. A maior oferta mundial dos produtos do complexo soja vem dificultando não só o crescimento das vendas brasileiras, como tem afetado negativamente os preços internacionais.

Com exceção de Hong Kong, todos os demais mercados exigirão do governo brasileiro um grande esforço em prol da redução de tarifas de importação ou das barreiras não-tarifárias. No caso da União Européia, a escalada tarifária no complexo da soja representa uma dificuldade, afetando inclusive a disputa em terceiros mercados, como citado acima. Colômbia e Venezuela utilizam-se de tarifas variáveis (preço de referência), sendo a tarifa básica de 20%. As importações de óleo de soja da China e da Índia estão sujeitas a uma tarifa de 121,6% e 30%, respectivamente, além de licenças não-automáticas. O Paquistão utiliza-se de uma tarifa específica e de outros requerimentos. A Coreia do Sul, as Filipinas e a Malásia aplicam tarifas de 7,6-8%, 7% e 5%, respectivamente. Além de enfrentar tarifas elevadas, o Brasil ainda tem a desvantagem de competir com países que conseguem preferências em razão de acordos regionais, tais como União Européia, Asean, Comunidade Andina etc.

Três dos produtos considerados nesse exercício são praticamente novos na pauta de exportação brasileira: mistura de borracha natural com sintética ou artificial, ouro semimanufaturado e madeira de coníferas serrada. Nos dois primeiros, as exportações brasileiras são bastante concentradas quando comparadas com o grau de concentração do mercado mundial, mas no caso da madeira as vendas brasileiras são tão concentradas quanto às exportações mundiais.

O comércio de *mistura de borracha natural com sintética ou artificial, em formas primárias ou em chapas, folhas ou tiras (232.18)* representa uma parcela muito pequena do comércio mundial e das exportações brasileiras. No entanto, elas cresceram 124% no período considerado, ou seja, mais de duas vezes a taxa de crescimento do comércio internacional. Também chama a atenção o fato de o Brasil não ter exportado esse produto no biênio 1991/92 e em 1998/99 ter ficado atrás apenas do Canadá e da União Européia, respondendo por 13% das vendas mundiais.

Esse é um caso em que a diversificação de mercado apresenta-se como uma forte possibilidade de ganhos, pois as vendas brasileiras destinam-se exclusivamente ao mercado norte-americano, que, além de ser o maior, também é um dos mais dinâmicos. Sem perder o foco nesse mercado, os exportadores brasileiros devem investir nos países do mercado asiático, sobretudo Filipinas, China, Japão e Indonésia, e europeu, principalmente França, Bélgica-Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido.

As exportações brasileiras de *ouro semimanufaturado para uso não-monetário* (971.01) cresceram 2.255% entre os biênios 1991/92 e 1998/99, passando de US\$ 15,6 milhões para US\$ 368 milhões. Com esse desempenho, o Brasil subiu da 16ª para a 10ª posição no *ranking* dos maiores exportadores desse produto. Não obstante, as vendas do país destinam-se quase que totalmente aos Estados Unidos (86%) e à União Européia (10%), mercados de elevada demanda, mas pouco dinâmicos. A Suíça, que não só é o maior mercado para esse produto como também um dos mais dinâmicos, é atendida marginalmente pelo Brasil. Já a Austrália – o mais dinâmico entre os maiores compradores – não é atendida pelos exportadores brasileiros.

Desse modo, a estratégia de exportação deve privilegiar o crescimento das vendas para os mercados já atendidos, mas também a expansão para novos mercados ou para aqueles pouco atendidos como Austrália, Suíça, Cingapura, Coréia do Sul e Malásia.

No caso do comércio de *madeira de coníferas serrada* (248.20), 94% das vendas mundiais destinam-se aos Estados Unidos, à União Européia, ao Japão e à Noruega. As exportações brasileiras destinam-se sobretudo aos dois primeiros, tendo uma baixa penetração no Japão e nenhuma presença na Noruega. Apesar do forte crescimento das exportações entre 1991/92 e 1998/99 – 1.324% contra uma média mundial de 38% –, os produtos brasileiros respondem por uma parcela bastante pequena daqueles mercados. Na quinta posição no *ranking* de exportadores, o Brasil responde por 0,9% do mercado mundial, que é dominado pelo Canadá e pela União Européia, sobretudo Suécia, Finlândia e Áustria.

Desse modo, dentre os quatro maiores mercados, o japonês talvez seja o que apresenta as melhores oportunidades para o país, dada a desvantagem competitiva – imposta pela localização geográfica e por acordos de comércio – do Brasil com o Canadá no mercado norte-americano e com a União Européia nos mercados norueguês e, obviamente, comunitário. Filipinas, Hong Kong, Eslovênia, Croácia e China são mercados pequenos que, juntos, representam menos de 80% do total exportado pelo Brasil, mas cujas importações vêm crescendo a taxas bastante elevadas, aparecendo desse modo como oportunidades que não devem ser ignoradas.

Nos nove produtos remanescentes, os produtores brasileiros ganharam mercado ou mantiveram a participação no comércio mundial relativamen-

te estável, como no caso de alguns produtos do setor automobilístico. Em quase todos, contudo, foi possível identificar possibilidades para intensificação do crescimento das exportações brasileiras através da diversificação de mercados.

As exportações de cera de abelha e de raspotransportadores são concentradas em praticamente um único mercado, ainda que seja o melhor em termos de tamanho e dinamismo. O mercado de *ceras de abelha ou de outros insetos e espermacete* (43.141) é pequeno, mas apresentou um crescimento de 212% entre os biênios 1991/92 e 1998/99. As exportações brasileiras cresceram a um ritmo cinco vezes superior ao observado no mercado internacional. Com isso, a posição do país no *ranking* dos exportadores mundiais passou do sexto para o terceiro lugar, perdendo apenas para a China e para o conjunto dos países-membros da União Européia. Não obstante, as exportações brasileiras direcionam-se quase que exclusivamente para o Japão.

O Brasil atende a 81% do mercado japonês, o segundo maior do mundo e um dos mais dinâmicos. A presença brasileira nos demais mercados é, contudo, pouco significativa. Desse modo, há grandes possibilidades de aumento das vendas via diversificação de mercados. As principais metas devem ser os mercados norte-americano e europeu, com destaque, nesse último, para Bélgica-Luxemburgo e Finlândia, em razão do dinamismo, e Itália, França e Alemanha, dado o volume de compras. Canadá, México e Austrália são três mercados de alto dinamismo e também devem, por isso, ser considerados numa estratégia de diversificação.

Note-se que o fato de vários países não-tradicionais reexportadores aparecerem como fortes importadores e exportadores desse produto pode ser resultado da consolidação de produtos diferentes em uma mesma classificação. Tal fato deve ser investigado com mais atenção antes de definir os mercados-alvo.

O comércio mundial de *raspotransportadores (scrapers) de terra, exceto autopropulsores* (723.46), dá-se quase que exclusivamente entre dois países: Brasil e Estados Unidos. No biênio 1998/99, os norte-americanos responderam por 84% da demanda mundial, enquanto coube ao Brasil 80% das vendas. Os produtos originários do Brasil respondem por 94% das importa-

ções dos Estados Unidos e a quase totalidade das exportações brasileiras destina-se a esse país.

Outros países exportadores desse produto são os Estados Unidos, que detêm 11% do mercado mundial e exportam principalmente para o Canadá e o México, e a União Européia, cujo comércio é predominantemente intra-bloco, respondendo por 4% do mercado mundial.

Entre os mercados ainda não atendidos pelo Brasil, provavelmente o europeu seja o de mais fácil conquista. Parte significativa do mercado já é atendida por produtos provenientes de um país fora do bloco – os Estados Unidos –, de modo que a disputa inicial pelo mercado não deverá levantar demandas protecionistas pelos países-membros produtores do bem. Ademais, a não existência de barreiras tarifárias e não-tarifárias também se apresenta como um fator favorável ao não criar vantagens artificiais aos demais competidores.

Já nos mercados mexicano e canadense a situação se apresenta mais difícil à medida que o Brasil irá competir diretamente com um país que, além de fazer fronteira com os dois mercados, tem um acordo de livre-comércio com ambos – o Nafta. De todo modo, a elevada competitividade do produto brasileiro será um fator decisivo em uma estratégia de diversificação de mercados.

Por fim, cabe ressaltar que há uma grande quantidade de pequenos importadores que não são atendidos pelo Brasil, como Austrália, Venezuela, Noruega, Hong Kong, Japão, Filipinas, Polônia, Israel e China, que juntos respondem por 2,5% da demanda mundial.

As vendas externas brasileiras de metais básicos, ou mais especificamente *gálio, háfnio, índio, nióbio, rênio, tâlio e suas obras (699.99)*, são altamente concentradas, com dois mercados – Estados Unidos e União Européia – respondendo por 96% do valor exportado pelo Brasil. O desempenho brasileiro entre os biênios 1991/92 e 1998/99 foi tal que o país dobrou sua participação no mercado mundial, aumentando-a de 7% para 14%. O Brasil é o terceiro maior exportador, ficando atrás dos Estados Unidos (com 45,3% do mercado) e da União Européia (com 19,2%).

Os principais mercados compradores são os Estados Unidos, o México, a União Européia (sobretudo os Países Baixos, a Itália e a França) e o Japão,

merecendo destaque também a China e a Índia, pelo dinamismo de suas importações. O Brasil tem uma presença bastante importante no mercado norte-americano e na União Européia, mas não tem uma presença significativa na Ásia. Entre os principais países importadores da Ásia – Japão, China, Hong Kong e Coréia do Sul –, o Brasil só atende ao Japão. Além desses países, outros que merecem atenção especial são Indonésia, Austrália e Israel, cujos mercados apresentaram um crescimento bastante elevado, embora o Brasil esteja presente, ainda que de maneira incipiente, apenas no mercado australiano.

Por fim, cabe ressaltar que, assim como no caso da posição 671.59 (ferroli-gas), essa rubrica agrupa várias mercadorias diferentes, que pode estar distorcendo a análise. Infelizmente, nesse caso o SH apresenta a mesma agregação de produtos da Cuci, não permitindo maior detalhamento das estatísticas. Ainda assim, verifica-se que o desempenho brasileiro tem sido excelente, embora o mercado asiático continue distante.

O Brasil também apresentou um excelente desempenho nas vendas de *aviões de dois mil kg a 15 mil kg (792.30)*, cujo valor exportado aumentou de US\$ 178 milhões para US\$ 1.255 milhões entre os dois biênios considerados, ou seja, um crescimento de 607%, contra um crescimento médio das exportações mundiais desse produto de 74%. As vendas brasileiras são, no entanto, bastante concentradas. Os Estados Unidos e a União Européia, que respondem por 73% das compras mundiais, são responsáveis por 98% da receita brasileira com esse produto, sendo que o primeiro mercado responde por 76% das exportações do Brasil.

Outros mercados relativamente importantes, mas que ainda não receberam o atendimento do produtor brasileiro ou este o faz de maneira muito incipiente, são Suíça, Israel, Canadá, Japão, Austrália e Turquia. Não obstante, é preciso ter cautela na escolha dos mercados em potencial, em razão da contabilização numa mesma rubrica de aviões para diferentes fins.

Cinco dos produtos selecionados estão ligados ao *setor automobilístico*, responsável por uma grande parcela do comércio internacional. Chama a atenção a diversidade dos produtos – pneus, partes de motores, caminhões, caixas de marchas e outras partes, peças e componentes de veículos automotores –, o que reflete a competitividade e a integração da indústria automobilística brasileira com as dos outros países do mundo. Esse fato

também ilustra a oportunidade de expansão das exportações desses produtos, bem como dos demais produtos do setor.

As vendas externas brasileiras desses produtos mantiveram-se relativamente estáveis ou apresentaram um leve crescimento. Desse modo, durante a década de 90 o Brasil manteve-se na sexta ou sétima posição no *ranking* dos exportadores, dependendo do produto, com uma participação de mercado inferior a 2%. O baixo volume das exportações brasileiras em comparação com o comércio mundial de produtos da indústria automobilística faz com que o potencial de crescimento seja grande. É preciso, contudo, ter consciência de que o comércio internacional é determinado, em grande medida, pelas estratégias de mercado das poucas empresas montadoras que atuam no mundo. Ademais, este é um mercado relativamente protegido em quase todo o mundo, o que aumenta o grau de dificuldade na expansão das vendas. A principal meta deve ser a expansão da participação de mercado nos países já atendidos pelo Brasil ao invés de se buscar maior diversificação das vendas.

As exportações brasileiras de *pneus novos para ônibus e caminhões* (625.10) são mais diversificadas que as do mercado mundial, em grande parte devido às vendas para os parceiros do Mercosul e para os demais países da América Latina. As vendas brasileiras cresceram 77%, contra um crescimento das exportações mundiais de apenas 39% entre os biênios 1991/92 e 1998/99. Há um grande potencial de crescimento dos mercados já atendidos pelos produtores do Brasil, de modo que esse é mais um produto em que o aumento da diversificação de mercados não se apresenta como meta relevante. Os principais mercados são União Européia, Estados Unidos, Canadá e México, mas há um grande número de mercados dinâmicos, embora de pequeno porte. Os mais significativos são Hong Kong, Turquia e Argentina.

Outro produto do setor automobilístico cujas exportações brasileiras se encontram relativamente diversificadas são *partes e acessórios de veículos automóveis* (784.39), que incluem rodas, amortecedores, radiadores, silenciosos, embreagens e rolamentos, entre outros. Nesse caso, a participação de mercado dos quatro principais destinos das exportações do Brasil (87%) é bem próxima do índice C4 do mercado mundial (84%). Ademais, assim como no caso anterior, as vendas do país cresceram bem acima da média mundial (88% contra 22%).

Dentre os quatro principais mercados consumidores do mundo – União Européia, Estados Unidos, Canadá e México –, o único que não se mostrou importante para o Brasil em 1998/99 foi o Canadá, ainda que a participação brasileira nesses mercados seja muito pequena, nunca superior a 2%. Adicionalmente, merecem destaque os mercados polonês, argentino e australiano, pelo elevado crescimento das importações.

Diferentemente dos casos acima, as vendas brasileiras de *caixa de marcha* (784.34), outra parte de veículos automotores, são relativamente concentradas e destinam-se sobretudo aos Estados Unidos, à Argentina e à União Européia. Mais uma vez, verifica-se a falta de presença brasileira significativa no Canadá, mercado crescente e de proporções consideráveis. Outro mercado importante e não atendido pelo Brasil é o sul-coreano, cujas importações foram as que mais cresceram entre os países aqui citados. Como nos demais casos dos produtos do setor automobilístico, a expansão das vendas para os mercados já atendidos mostra-se mais relevante, o que, contudo, não elimina a implementação de esforços voltados para a diversificação de mercado.

No caso das *partes de motores de pistão com ignição por centelha* (713.91), constata-se uma elevada concentração das exportações brasileiras para os Estados Unidos e a União Européia, que juntos consomem 81% da oferta internacional brasileira. O Canadá, mercado de maior dinamismo entre os grandes, praticamente não conhece os produtos brasileiros. Outros países com pouca penetração dos produtos originários do Brasil são o Japão e a China. Ademais, merecem atenção pelo dinamismo de seus mercados a Índia, a Polônia e o Kuwait.

O quadro é bastante similar no que diz respeito às exportações brasileiras de *veículos automóveis para transporte de mercadorias* (782.19), embora as oportunidades e a importância para a implementação de uma política de diversificação sejam maiores. Com um crescimento das vendas ligeiramente superior à média mundial (63% contra 57%), o Brasil manteve sua participação de mercado de 1,2%, mas perdeu posições no *ranking* para o México e a Tailândia, caindo para a 7ª colocação. Note-se ainda que, além de concentrada em dois mercados (Argentina e União Européia), as exportações do Brasil praticamente não atingem os mercados importantes em termos de tamanho e dinamismo, tais como o Canadá, os Estados Unidos, a

Austrália e a Turquia. Desse modo, mostra-se relevante a definição de estratégias em busca de parcelas desses mercados.

5. Conclusão

Este estudo apresentou um exercício com o objetivo de propiciar um melhor embasamento para as políticas de expansão das exportações brasileiras via diversificação de mercado. Com base nas estatísticas de comércio mundial é possível identificar os produtos de exportação do Brasil que devam ser alvos de uma política de diversificação de mercados, bem como os países potenciais para esses produtos. O método empregado também pode ser utilizado na determinação dos produtos com maiores potenciais de exportação e importação no comércio bilateral de dois países, importante instrumento de análise de acordos bilaterais de comércio. Nesse caso, ao invés de identificar mercados potenciais para produtos determinados, o objetivo da análise passaria a ser identificar produtos com maior potencial de crescimento das exportações e/ou importações para um mercado específico.

A análise centrou-se em dois grupos de produtos determinados com base nas características de oferta (competitividade dos produtores brasileiros) e de demanda (tamanho e dinamismo da demanda mundial), as quais são muito importantes para que uma política de exportação e, mais especificamente, de diversificação das exportações tenha sucesso, principalmente quando se busca resultados no curto prazo. Na maioria dos casos analisados, as maiores perspectivas de diversificação das exportações brasileiras encontram-se nos mercados asiáticos, mas há ainda boas oportunidades nos mercados latino-americanos e europeus, sobretudo entre os países não-membros da União Européia.

Dentre os 21 produtos considerados, apenas um não demandaria uma política específica de promoção de exportações (ferronióbio), enquanto nos demais foi possível identificar mercados-alvo para uma política de diversificação, embora para cinco deles – castanha-do-pará, pimenta, calçados de couro, alumínio e partes de aparelho de barbear – a maior preocupação deva ser a reversão da tendência de perda de participação nos mercados tradicionais.

No caso dos produtos do complexo soja considerados – soja em grão, óleo em bruto e refinado –, verificou-se o crescimento das exportações brasileiras de óleo para o mercado asiático, bem como uma substituição das vendas de óleo em bruto pelo produto refinado. Em todos esses produtos, o maior potencial de crescimento encontra-se nos mercados asiáticos e, em certa medida, nos países da América Latina, principalmente Colômbia e Venezuela.

Três dos produtos considerados praticamente entraram recentemente na pauta de exportação do país – mistura de borracha natural com sintética ou artificial, ouro semimanufaturado e madeira de coníferas serrada –, casos que, embora se deva manter o foco nos mercados atendidos atualmente, a diversificação se apresenta como uma boa oportunidade, havendo uma grande variedade de mercados a serem explorados.

Os produtores brasileiros ganharam mercado ou mantiveram a participação no comércio mundial relativamente estável nos nove produtos remanescentes: ceras de abelhas, raspotransportadores de terra (*scrapers*), metais básicos, aviões, veículos automotores, pneus, partes de motores, caixa de marcha e outras partes e acessórios de veículos automotores. No caso da indústria automobilística, chama a atenção a diversidade dos produtos aqui selecionados, o que reflete a competitividade e a integração da indústria automobilística brasileira com as dos outros países do mundo. Embora o comércio internacional seja determinado, em grande medida, pelas estratégias de mercado das poucas empresas montadoras que atuam no mundo, verifica-se um alto potencial de expansão das exportações brasileiras de veículos automotores e suas partes e peças.

Em quase todos os produtos foi possível identificar possibilidades de intensificar ou retomar o crescimento das exportações brasileiras através da diversificação de mercados. Para uma grande parcela desses produtos, as maiores oportunidades de diversificação estão localizadas no continente asiático, porém também aparecem com destaque as oportunidades de exportação para novos mercados na Europa, na América Latina e na América do Norte.

A definição de alvos para uma política de diversificação de mercados não tem que necessariamente ser baseada nos critérios aqui apresentados. Não obstante, para o sucesso dessa política não se pode deixar de considerar as condições de oferta e de demanda do produto. A determinação de produ-

tos a serem promovidos não pode ser feita sem que sejam consideradas as condições do mercado mundial e dos fatores determinantes da competitividade – empresarial, estrutural e sistêmica – do país e de seus competidores. Adicionalmente, sobretudo no que diz respeito à busca de resultados de curto prazo, é importante avaliar a capacidade de expansão da produção doméstica dos produtos-alvo.

Referências Bibliográficas

BALASSA, B. *Trade liberalization and revealed comparative advantage*. Manchester School, May 1965.

_____. *Revealed comparative advantage revisited*. Manchester School, Dec. 1977.

BONELLI, R., FONSECA, R. *Indicadores de competitividade em cadeias produtivas*. Curitiba: Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Paraná (IBQP-PR), maio 2001.

FONSECA, R., VELLOSO, E. *Desempenho exportador da indústria brasileira e elementos para a formação de estratégia exportadora*. Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria (CNI), 1998.

UNCTAD. *PC-TAS – Trade Analysis System on Personal Computer 1991-1995*. International Trade Centre Unctad/WTO/United Nations Statistics Division.

_____. *PC-TAS – Trade Analysis System on Personal Computer 1995-1999*. International Trade Centre Unctad/WTO/United Nations Statistics Division.

_____. *TRAINS – Trade Analysis and Information System 2001*.

12

Exportações de Serviços Comerciais Brasileiros: Desafios para a Formulação de uma Política Comercial

*Lia Valls Pereira**

* Do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas e da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. A autora agradece a participação, como co-autor, de Galeno Tinoco Ferraz Filho nas entrevistas e suas avaliações; a Fernando Lemos, do Banco Central, pelo fornecimento dos dados sobre o comércio externo de serviços brasileiro; a André Luiz Silva de Souza, pela compilação e análise dos dados obtidos no Banco Central; e às bolsistas de Iniciação Científica do CNPq – Gisah Brandão e Gisella Reis de Arantes – pelo auxílio prestado durante a elaboração do estudo.

1. Introdução

Reduções no custo de transportes, novas tecnologias em telecomunicações e informática e marcos regulatórios menos restritivos são alguns dos fatores apontados para a crescente importância das exportações de serviços no comércio mundial.

No debate internacional, o tema do comércio mundial de serviços ganhou proeminência na década de 1980, associado às negociações da Rodada Uruguai (1986/1994). Países desenvolvidos liderados pelos Estados Unidos condicionaram o início de uma rodada de negociações comerciais à inclusão dos novos temas – serviços, direitos de propriedade intelectual e investimentos. O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que constituía o marco de referência das regulações do comércio mundial, tratava somente dos fluxos de mercadorias. Num primeiro momento, muitos países em desenvolvimento interpretaram essa demanda como uma “ameaça”. Primeiro, seria uma forma de colocar em segundo plano temas de interesses desses países no campo das mercadorias, como o comércio agrícola. Segundo, os benefícios da inclusão dos novos temas seriam exclusivos dos países desenvolvidos. No caso de serviços, por exemplo, se a expansão do comércio estava associada às novas tecnologias, os países em desenvolvimento não detinham, a princípio, vantagens comparativas.

Seja pelas demandas da agenda internacional e/ou pela própria revisão das políticas domésticas, o fato é que a maior parte dos países em desenvolvimento implementou marcos regulatórios menos restritivos em relação ao setor de serviços, o mesmo ocorrendo nos países desenvolvidos. Grande ênfase tem sido conferida aos possíveis custos/benefícios da liberalização do setor de serviços nos mercados domésticos dos países em desenvolvimento.

Há uma crescente percepção, entretanto, de que a disseminação das tecnologias de informação e a tendência à maior liberalização no comércio mundial de serviços podem oferecer novas oportunidades para os países em desenvolvimento. A Unctad (United Nations Conference on Trade and Development) tem promovido uma série de seminários e publicado informes sobre possíveis nichos de mercados de exportações de serviços para esses países.

O debate brasileiro sobre a política comercial do País e melhoria dos indicadores de competitividade no comércio internacional concentra-se nos fluxos de mercadorias. O cenário internacional aponta para a crescente participação dos fluxos de serviços. Há uma percepção de que o Brasil possui vantagens comparativas em alguns setores de serviços, como construção. É possível propor alguma política comercial que estimule a participação das exportações de serviços?

O presente estudo visa subsidiar o debate sobre a formulação de uma política comercial brasileira de serviços. A segunda seção apresenta os principais dados sobre o comércio mundial de serviços. A terceira seção mostra o desempenho das exportações de serviços no Brasil. A quarta seção analisa a experiência no comércio mundial de serviços de alguns setores brasileiros selecionados e o tema de uma política de promoção das exportações no caso brasileiro. E, por último, a quinta seção apresenta as principais conclusões.

2. O Comércio Mundial de Serviços

A inclusão do tema serviços na Rodada Uruguai suscitou um amplo debate sobre a definição de “serviços” e a elaboração de estatísticas sobre os fluxos comerciais de serviços. A precariedade das estatísticas, em especial nos países em desenvolvimento, foi um dos argumentos utilizados para explicar a relutância quanto ao compromisso de negociações, no início da Rodada.

Não se analisam aqui os aspectos teóricos que permeiam esse debate. Interessa apenas ressaltar quais são as principais questões e o avanço alcançado na compilação dos dados. O tema é relevante quando se pensa a formulação de uma política de exportação de serviços, pois uma primeira etapa é dimensionar a importância do setor e a posição do Brasil nesse comércio.

2.1. Esclarecimentos Básicos sobre a Mensuração do Comércio Mundial de Serviços

Os fluxos internacionais do comércio de serviços são registrados nas estatísticas de balanço de pagamentos dos países, seguindo metodologia propos-

ta pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) publicada no *Manual de balanço de pagamentos*, revisado com periodicidade irregular.

Os registros do balanço de pagamentos referem-se a transações entre residentes e não-residentes. O conceito de residência não deve ser confundido com o de nacionalidade. Do ponto de vista do balanço de pagamentos, é residente aquele cujo principal centro de interesse econômico está localizado na área geográfica sob a responsabilidade de um governo nacional. Considerando as dificuldades de se identificar, em alguns casos, se o principal centro de interesse econômico está localizado num determinado território nacional, o FMI sugere o critério de tempo de permanência da atividade. Ainda como sugestão, seriam consideradas residentes aquelas transações que envolvem uma estada superior a um ano no território nacional. Assim, filiais de empresas estrangeiras são consideradas residentes, do ponto de vista do balanço de pagamentos.

Após 16 anos, foi publicada a quinta edição do *Manual*, em 1993. Segundo o FMI, a crescente importância conferida ao comércio de serviços levou a algumas mudanças metodológicas. Primeiro, a conta de transações correntes passou a ser dividida em quatro grandes agregados: balança comercial; balança de serviços; balanço de rendas; e transferências unilaterais. Na nova metodologia, rendas derivadas de trabalho (pagamento de salários e ordenados a não-residentes) e rendas derivadas por não-residentes de ativos não-financeiros, antes agrupados como outros serviços, passam a constar da conta de rendas. Em adição, a maior contribuição para o debate sobre o comércio de serviços foi o maior nível de desagregação proposto, a seguir descrito, que passa a ser identificado como serviços comerciais.

- Transportes:
 - Marítimo (passageiros, fretes e outros);
 - Aéreo (passageiros, fretes e outros);
 - Outros (passageiros, fretes e outros).
- Viagens:

2.1. Negócios;

2.2. Pessoais (discriminada por motivos de saúde, educação e outras).

- Serviços de Comunicação;
- Serviços de Construção;
- Serviços de Seguros;
- Serviços Financeiros;
- Serviços de Informação e Computação;
- *Royalties* e Licenças;
- Outros Serviços Comerciais:

9.1. Corretagem e Relativos ao Comércio;

9.2. Aluguel de Equipamentos;

9.3. Comerciais Variados, Profissionais e Técnicos;

É sugerida a seguinte desagregação:

- Serviços de Natureza Legal, Contábil, Gerencial, Consultorias e Relações Públicas;
- Publicidade, Pesquisa de Mercados e Pesquisas de Opinião Pública;
- Pesquisa e Desenvolvimento;
- Serviços de Arquitetura, Engenharia e Outros Serviços Técnicos;
- Serviços Associados à Agricultura, Mineração e Outros;
- Serviços Pessoais, Culturais e Recreacionais:
 - Serviços de Audiovisuais e Relacionados;
 - Outros.
- Serviços Governamentais.

A listagem exaustiva da conta de serviços é importante. Pressupõe-se que a metodologia do FMI foi pautada na identificação dos principais fluxos de serviços no comércio mundial. Logo, em princípio, um debate sobre as exportações de serviços brasileiros poderia partir do quadro referencial proposto pela quinta edição do *Manual de balanço de pagamentos* do FMI. Ressalta-se, porém, que a nova metodologia proposta pelo FMI ainda não

foi implementada em diversos países. No Brasil, a divulgação dos dados seguindo a nova orientação foi iniciada em 2001.¹

O marco das negociações da Rodada Uruguai era a liberalização do comércio de serviços. Sob esse prisma, a questão básica era identificar medidas que restringiam a oferta de serviços estrangeiros nos mercados nacionais. O conceito de residência, essencial para o Balanço de Pagamentos, não foi considerado satisfatório.

A metodologia proposta partiu da classificação de serviços por modos de oferta e consumo. Foram definidas quatro modalidades, sendo que nos registros da conta de serviços no balanço de pagamentos nem todas são consideradas [OECD (2000)].²

Modo Um – Comércio Transfronteiriço. É o comércio similar ao das transações de mercadorias, em que o ofertante e o consumidor permanecem respectivamente em seus territórios nacionais. A disseminação das tecnologias de informação tem permitido o crescimento desse comércio, como cursos via internet, consultorias técnicas e outros serviços.³

Modo Dois – Comércio Envolvendo o Movimento de Consumidores. O exemplo típico é o turismo, no qual o consumidor de um país se desloca para outro país para usufruir o serviço.

Modo Três – Presença Comercial. Dadas as características do serviço e/ou por opções de estratégia empresarial, a oferta de determinado serviço requer a presença comercial no mercado consumidor (subsidiárias, escritórios de representação e outras formas de atuação de empresas estrangeiras no mercado consumidor).

Modo Quatro – Comércio Envolvendo o Movimento de Pessoas. A oferta do serviço requer a presença do trabalhador de uma empresa estrangeira e/ou

1 O Banco Central apresentou os dados, seguindo a nova metodologia, a partir do ano de 1996. Em adição para alguns itens, o Banco divulgou séries históricas desde 1980.

2 As modalidades definidas, na Rodada Uruguai, para as negociações constituem o marco das negociações da OMC.

3 O campo da medicina é um exemplo (consulta a médicos não-residentes via envio de informações de exames por internet) e centrais de serviços de informações localizadas fora do país de origem do serviço (caso da Índia, no campo de serviços de vendas de passagens aéreas para companhias britânicas).

de um empregado autônomo no mercado consumidor de forma temporária. A questão da temporalidade não é definida na Organização Mundial do Comércio (OMC), mas, de forma geral, as ofertas de compromissos apresentadas pelos países-membros variam de dois a cinco anos. Exemplos dessa modalidade incluem, portanto, a transferência temporária de trabalhadores pertencentes a uma empresa estrangeira, como a de um consultor autônomo.

A classificação da OMC suscitou o debate sobre as limitações das estatísticas do balanço de pagamentos para se dimensionar as transações internacionais do comércio de serviços. Em especial, o enfoque das transações a partir da definição de residentes e não-residentes exclui totalmente os serviços ofertados via presença comercial e pode estar subestimando o comércio envolvendo o movimento de pessoas.

Considerando a importância do comércio de serviços, na agenda da OMC e nos atuais acordos preferenciais de comércio, a OECD (Organização Econômica para a Cooperação e Desenvolvimento) publicou um manual sobre o comércio internacional de serviços [OECD (2000)]. É mantida a definição adotada pelas estatísticas do balanço de pagamentos, mas é recomendada a inclusão da oferta de serviços via presença comercial (*FATS – Foreign Affiliates Trade in Services*) e de maior abrangência no tratamento da oferta envolvendo o movimento de pessoas.

Uma estimativa do comércio de serviços pelas modalidades da OMC é citada num artigo de Hufbauer e Warren (1999) para o ano de 1997. Num total de US\$ 2,170 bilhões, 41% se referem ao comércio transfronteiriço, 19,8%, ao comércio envolvendo movimento de consumidores, 37,8%, ao comércio via presença comercial e 0,1%, ao comércio envolvendo o movimento de pessoas. Excetuando-se os dados de presença comercial, todos os outros foram pautados nas estatísticas de balanço de pagamentos.⁴ Sendo assim, não estariam sendo contabilizados US\$ 820 bilhões do comércio de serviços pelos dados do balanço de pagamentos.

Numa primeira abordagem, a distinção proposta no comércio de serviços entre as modalidades presença comercial e transfronteiriço é a mesma que

4 O comércio via movimento de pessoas foi calculado utilizando os registros de salário e ordenados da conta de rendas, o que pode estar subestimando os resultados.

ocorre no comércio de mercadorias. Mercadorias podem ser transacionadas via fluxos de comércio internacional ou através da presença de subsidiárias estrangeiras nos mercados domésticos. A importância do capital estrangeiro é registrada via investimento direto na balança de pagamentos, e podem ser produzidas estatísticas sobre a participação das vendas das filiais estrangeiras no mercado doméstico, o que também se aplicaria para o setor de serviços.

Entende-se que a questão foi ressaltada a partir das negociações da Rodada Uruguai, pois, diferentemente de mercadorias, em princípio todas transacionáveis, alguns serviços só se tornam transacionáveis a partir da presença da empresa estrangeira e/ou pessoal. Assim, enquanto as principais barreiras às importações de mercadorias assumem a forma de barreiras na fronteira, as de serviços estão associadas a regulações do mercado doméstico, o que exigiria uma abordagem diferente da adotada nas negociações de mercadorias. Em adição, a heterogeneidade dos setores de serviços sugeria que uma negociação pautada em modalidades de oferta auxiliaria na identificação das barreiras vigentes. Por último, filiais de empresas estrangeiras produtoras de mercadorias tendem a se instalar com horizontes mais longos de permanência, o que as qualifica de forma mais clara no conceito de residência, entendido como “principal centro de interesse econômico”. Já algumas prestações de serviços podem requerer abertura de empresas e/ou escritórios temporários por tempo superior a um ano, mas o território em questão representa um “interesse temporário”, como no setor de construção. Logo, a motivação de uma mensuração diversa do que se entende pelo comércio mundial de mercadorias estaria, em grande medida, associada a questões de negociações.

Do ponto de vista de uma análise sobre política de promoção às exportações de serviços, essas considerações interessam sob dois aspectos. Primeiro, há diferenças na abordagem de uma política de promoção direcionada para setores nos quais a exigência da presença comercial é relevante e para outras em que as transações se realizam somente via fluxos. Segundo, mesmo considerando as críticas às estatísticas do balanço de pagamentos, estas permitem uma comparação do desempenho dos países, a partir de um quadro referencial único.

A desagregação atual proposta pelo FMI é relativamente detalhada para se ter uma visão dos principais fluxos de serviços, só que ainda não está imple-

mentada de forma universal. Mesmo assim, apesar das limitações dos dados, estes não deixam de esclarecer as principais características do comércio mundial.

2.2. Análise dos Dados da OMC

Nesta seção, apresenta-se um quadro geral sobre o comércio de serviços, pautado nos dados publicado pela OMC, relativos à década de 1990. Estes são compilados das estatísticas dos balanços de pagamentos dos países e divididos em três grandes agregados – transporte, viagens e outros serviços – para os quais há registros comparáveis para todos os membros da organização.

2.2.1. Os Dados Agregados do Comércio

As Tabelas 1 a 4 descrevem os principais resultados do comércio de serviços por regiões e países na década de 1990, a seguir comentados.

No período 1990/2000, o comércio de serviços cresceu a uma média anual de 6,2% e o de mercadorias, a uma taxa de 6%. A participação do comércio de serviços no comércio total (serviços comerciais mais mercadorias) é de cerca de 18% no período (Tabela 1).

Analisando as principais regiões nos fluxos do comércio de serviços, apenas a América do Norte e a Europa Ocidental apresentam saldos superavitários, sendo o maior saldo registrado nos Estados Unidos – US\$ 75,7 bilhões no

Tabela 1
Exportações de Mercadorias e Serviços Comerciais

	2000		1990		Cresc. Anual %
	US\$ Bilhões	Part.%	US\$ Bilhões	Part.%	1990/2000
Mercadorias	6.186	81,2	3.442	81,5	6,0
Serviços Comerciais	1.435	18,8	783	18,5	6,2
Total	7.621	100	4.225	100	6,1

Fonte: Organização Mundial do Comércio.

ano 2000. O déficit da América Latina é de US\$ 10,9 bilhões e o do Brasil de US\$ 7,1 bilhões. O elevado déficit da região asiática (US\$ 62,3 bilhões) cai para US\$ 15 bilhões quando são excluídos os fluxos comerciais do Japão (Tabela 2).

Os saldos superavitários da América do Norte e da Europa Ocidental não excluem a elevada participação dessas regiões nos fluxos de importações mundiais. As duas regiões respondem por 66,7% dos fluxos de exportações e 60% dos fluxos de importações mundiais de serviços. Um resultado similar é registrado no comércio de mercadorias. Cerca de 57% das exportações mundiais de mercadorias, em 2000, são originados da América do Norte e da Europa Ocidental e 70% das importações, das regiões citadas.

Tabela 2
Fluxos dos Serviços Comerciais por Principais Regiões - 1990, 1995, 2000
 (Em US\$ Bilhões)

	2000		
	Exportações	Importações	Saldo
Mundo	1.435,0	1.435,0	
América do Norte	312,0	241,0	71,0
Estados Unidos	274,6	198,9	75,7
América Latina	61,0	71,6	-10,6
Brasil	8,9	15,9	-7,0
Europa Ocidental	646,4	614,6	31,8
União Européia (15)	577,0	571,0	6,0
Ásia	302,8	365,1	-62,3
China	30,3	35,9	-5,6
Índia	17,6	19,9	-2,3
Indonésia	4,8	14,3	-9,5
Japão	68,4	115,7	-47,3
Rep.da Coreia	29,1	33,4	-4,3
Malásia	13,6	16,6	-3,0
Filipinas	4,2	6,1	-1,9
Cingapura	26,6	21,3	5,3
Taiwan	20,3	25,7	-5,4
Tailândia	12,7	14,7	-2,0

Fonte: Organização Mundial do Comércio.

Ressalte-se que a concentração dos fluxos de serviços nas duas regiões pode estar sugerindo a presença de um comércio intra-setorial, como ocorre no comércio de mercadorias.

O maior dinamismo das exportações de serviços, mensurado pelo crescimento absoluto do valor, é registrado no período de 1990/95. Nesse período, o crescimento foi de 51,7% e no quinquênio seguinte, de 20,8%. Excepcionalmente a União Européia, todas as regiões registram aumento na participação nos fluxos mundiais de exportações de serviços entre 1990 e 2000.⁵ A participação da América do Norte aumenta de 19,2% para 21,7% e da América Latina, de 3,8% para 4,3%, sendo que os percentuais para o Brasil passam de 0,5% para 0,6%.

Os dados da região asiática mostram um aumento expressivo entre 1990 e 1995 (16,7% para 22%) e depois uma pequena queda em 2000 (21,1%). No entanto, excetuando-se o Japão, todos os países citados na Tabela 3 registram aumento da participação nos fluxos mundiais entre 1990 e 2000. Destacam-se os desempenhos da China e da Índia. A primeira cresce a uma média anual de 18,1% e eleva a sua participação de 0,7% e 2,1%. Na Índia, a taxa de crescimento foi de 14,3% e a participação nas exportações mundiais de serviços aumenta de 0,6% para 1,2%. Diferentemente da China, entretanto, o grande incremento na Índia ocorre na segunda metade da década.

Os fluxos de importações seguem um comportamento similar. Comparando-se, porém, a diferença de pontos percentuais nas participações entre 2000 e 1990, América do Norte e Ásia registram maiores ganhos nos fluxos exportados – 2,5 pontos na exportação em relação a 1,4 ponto, para a primeira região, por exemplo. Já na América Latina, a diferença é pequena, sendo mais favorável às importações – 0,5 ponto nas exportações e 0,7 ponto nas importações.⁶

A Tabela 4 mostra os quarenta principais exportadores de serviços e mercadorias no ano 2000. A concentração dos fluxos comerciais nos dez principais países é similar – 59,6% nos serviços e 56,1% nas mercadorias. De for-

5 Ressalta-se que a Europa Ocidental, inclusive a União Européia, é a única região que apresenta uma taxa de crescimento inferior ao da média mundial na década.

6 No Brasil, os resultados mostram uma diferença de 0,1 ponto percentual nas exportações e 0,3 ponto nas importações.

Tabela 3
Participação e Crescimento no Comércio de Serviços das Principais Regiões
 (Em %)

	Exportações das Principais Regiões					
	Participação no Total Mundial			Crescimento		
				Total	Total	Média Anual
	1990	1995	2000	1990/1995	1995/2000	1990/2000
Mundo	100,0	100,0	100,0	51,7	20,8	6,2
América do Norte	19,2	18,7	21,7	47,9	40,2	7,6
Estados Unidos	16,9	16,6	19,1	49,2	39,3	7,6
América Latina	3,8	3,7	4,3	49,8	37,1	7,5
Brasil	0,5	0,5	0,6	62,0	48,3	9,2
Europa Ocidental	53,1	47,6	45,0	35,8	14,4	4,5
União Européia (15)	47,3	42,6	40,2	36,8	14,0	4,5
Ásia	16,7	22,0	21,1	99,5	15,7	8,7
China	0,7	1,6	2,1	220,6	64,3	18,1
Índia	0,6	0,6	1,2	46,7	159,7	14,3
Indonésia	0,3	0,4	0,3	114,7	-9,3	6,9
Japão	5,3	5,4	4,8	54,6	7,0	5,2
Rep. da Coréia	1,2	1,9	2,0	141,8	31,3	12,2
Malásia	0,5	1,0	0,9	203,5	19,1	13,7
Filipinas	0,4	0,8	0,3	221,8	-54,5	3,9
Cingapura	1,6	2,5	1,9	133,7	-10,4	7,7
Taiwan	0,9	1,3	1,4	115,2	35,9	11,3
Tailândia	0,8	1,2	0,9	132,9	-13,2	7,3

	Importações das Principais Regiões					
	Participação no Total Mundial			Crescimento		
				Total	Total	Média Anual
	1990	1995	2000	1990/1995	1995/2000	1990/2000
Mundo	100,0	100,0	100,0	46,2	20,8	5,9
América do Norte	15,4	13,7	16,8	29,3	48,6	6,8
Estados Unidos	12,1	10,9	13,9	32,0	53,9	7,3
América Latina	4,3	4,6	5,0	56,8	31,6	7,5
Brasil	0,8	1,1	1,1	95,5	20,8	9,0
Europa Ocidental	48,2	44,6	42,8	35,0	16,2	4,6
União Européia (15)	43,0	41,4	39,8	40,6	16,1	5,0
Ásia	22,0	27,6	25,4	83,5	11,5	7,4
China	0,5	2,1	2,5	499,0	45,7	24,2
Índia	0,7	0,8	1,4	69,3	97,8	12,8
Indonésia	0,7	1,1	1,0	124,3	8,1	9,3
Japão	10,4	10,2	8,1	44,2	-4,8	3,2
Rep. da Coréia	1,2	2,1	2,3	152,7	31,5	12,8
Malásia	0,7	1,2	1,2	174,8	12,0	11,9
Filipinas	0,2	0,6	0,4	301,3	-11,7	13,5
Cingapura	1,1	1,5	1,5	105,7	20,7	9,5
Taiwan	1,7	1,9	2,0	65,1	11,8	6,3
Tailândia	0,8	1,6	1,0	202,0	-21,0	9,1

Fonte: Organização Mundial do Comércio.

ma geral, é ressaltado que o comércio de mercadorias alavanca o de serviços e vice-versa. Apenas Turquia, Grécia, Egito e Portugal constam da lista dos exportadores de serviços e não constam da lista dos principais exportadores de mercadorias, sendo que apresentam uma característica comum – a importância na conta de turismo no balanço de serviços. No caso de mercadorias, os países ausentes na lista de serviços destacam-se, quase todos, por serem exportadores de petróleo (Venezuela, Emirados Árabes, Irã e Filipinas). Nove países pertencem igualmente à lista dos dez principais exportadores de serviços e mercadorias. As exceções são: Espanha, sétima na lista de serviços e 16ª na de mercadorias, e China, sétima na lista de mercadorias e 12ª na de serviços. O Brasil está em 33º lugar entre os principais exportadores de serviços (participação de 0,6%) e 28º na de mercadorias (0,9%).

Dos quarenta países exportadores de serviços, 22 registram participações maiores no comércio de serviços do que no de mercadorias, embora as diferenças sejam relativamente pequenas. O quadro a seguir mostra os países com as maiores diferenças positivas ou negativas.

Países com Maior Participação no Comércio de Serviços do que Mercadorias (Diferença em Pontos Percentuais Acima de ou Igual a Um)		Países com Menor Participação no Comércio de Serviços do que Mercadorias (Diferença em Pontos Percentuais Menor que ou Igual a Menos Um)	
Estados Unidos	6,8	Alemanha	-3,1
Reino Unido	2,5	Japão	-2,7
Espanha	1,9	China	-1,8
Áustria	1,1	México	-1,7
França	1,0	Canadá	-1,7
		Rússia	-1,0
		Arábia Saudita	-1,0

Excluindo-se os países listados no quadro, a maior parte dos principais exportadores de serviços e mercadorias não registra diferenças marcantes entre as participações dos dois fluxos no comércio total. No caso do Brasil, a diferença é de apenas 0,3 ponto percentual a favor do comércio de mercadorias.

Se apenas cinco países apresentam uma participação mais elevada no comércio de serviços do que em mercadorias, 11 países registram participa-

Tabela 4
Principais Países no Comércio Mundial de Serviços e Mercadorias - 1999

Serviços			
Rank	Exportações	Valor	Part.
		US\$ Bilhões	%
	Mundo	1.435,0	100,0
	Total dos Países Abaixo	1.320,0	92,0
1	Estados Unidos	274,6	19,1
2	Reino Unido	99,9	7,0
3	França	81,2	5,7
4	Alemanha	80,0	5,6
5	Japão	68,3	4,8
6	Itália	56,7	4,0
7	Espanha	53,0	3,7
8	Países Baixos (Holanda)	52,3	3,6
9	Hong Kong, China	42,1	2,9
10	Bélgica- Luxemburgo	42,0	2,9
11	Canadá	37,2	2,6
12	China	30,1	2,1
13	Áustria	30,0	2,1
14	Coréia, Rep. da	29,2	2,0
15	Cingapura	26,6	1,9
16	Suíça	26,4	1,8
17	Dinamarca	20,6	1,4
18	Taiwan	20,2	1,4
19	Suécia	20,0	1,4
20	Turquia	19,2	1,3
21	Austrália	17,8	1,2
22	Índia	17,6	1,2
23	Irlanda	16,6	1,2
24	Noruega	15,0	1,0
25	Israel	14,3	1,0
26	Malásia	13,6	0,9
27	México	13,6	0,9
28	Tailândia	12,8	0,9
29	Grécia	10,2	0,7
30	Egito	9,7	0,7
31	Rússia	9,6	0,7
32	Polônia	9,5	0,7
33	Brasil	8,8	0,6
34	Portugal	8,3	0,6
35	Rep. Tcheca	7,1	0,5
36	Hungria	6,2	0,4
37	Finlândia	6,0	0,4
38	África do Sul	4,9	0,3
39	Indonésia	4,8	0,3
40	Arábia Saudita	4,8	0,3

(continua)

Mercadorias			
Rank	Exportações	Valor US\$ Bilhões	Part. %
	Mundo	6.364,0	100,0
	Total dos Países Abaixo	5.836,5	91,7
1	Estados Unidos	781,1	12,3
5	Reino Unido	284,1	4,5
4	França	298,1	4,7
2	Alemanha	551,5	8,7
3	Japão	479,2	7,5
8	Itália	237,8	3,7
16	Espanha	113,7	1,8
9	Países Baixos (Holanda)	212,5	3,3
10	Hong Kong, China	202,4	3,2
11	Bélgica	186,1	2,9
6	Canadá	276,6	4,3
7	China	249,3	3,9
24	Áustria	63,9	1,0
12	Coréia, Rep. da	172,3	2,7
15	Cingapura	137,9	2,2
21	Suíça	81,5	1,3
29	Dinamarca	49,6	0,8
14	Taiwan	148,3	2,3
19	Suécia	86,9	1,4
25	Austrália	63,9	1,0
31	Índia	42,3	0,7
22	Irlanda	79,9	1,3
27	Noruega	60,0	0,9
36	Israel	31,3	0,5
18	Malásia	98,2	1,5
13	México	166,4	2,6
23	Tailândia	69,1	1,1
17	Rússia	105,2	1,7
35	Polônia	31,7	0,5
28	Brasil	55,1	0,9
39	Rep. Tcheca	29,0	0,5
40	Hungria	28,1	0,4
30	Finlândia	45,6	0,7
38	África do Sul	30,0	0,5
26	Indonésia	62,1	1,0
20	Arábia Saudita	84,1	1,3
34	Venezuela	31,8	0,5
32	Emirados Árabes Unidos	39,9	0,6
37	Irã, Rep. Islâmica do	30,0	0,5
33	Filipinas	39,8	0,6

(continua)

Serviços no Comércio Total

Rank	Exportações	Valor	Part.
	Mundo	7.799,0	22,55
7	Estados Unidos	1.055,7	26,01
6	Reino Unido	384,0	26,02
11	França	379,3	21,41
26	Alemanha	631,5	12,67
27	Japão	547,5	12,47
15	Itália	294,5	19,26
2	Espanha	166,7	31,78
13	Países Baixos (Holanda)	264,8	19,75
19	Hong Kong, China	244,5	17,22
17	Bélgica - Luxemburgo	228,1	18,41
30	Canadá	313,8	11,85
32	China	279,4	10,77
1	Áustria	93,9	31,95
23	Coréia, Rep. da	201,5	14,49
21	Cingapura	164,5	16,17
8	Suíça	107,9	24,46
5	Dinamarca	70,2	29,33
29	Taiwan	168,5	11,99
16	Suécia	106,9	18,70
10	Austrália	81,7	21,80
4	Índia	59,9	29,38
20	Irlanda	96,5	17,21
12	Noruega	75,0	19,99
3	Israel	45,6	31,33
28	Malásia	111,8	12,16
34	México	180,0	7,55
22	Tailândia	81,9	15,64
33	Rússia	114,8	8,36
9	Polônia	41,2	23,09
25	Brasil	63,9	13,77
14	Rep. Tcheca	36,1	19,67
18	Hungria	34,3	18,08
31	Finlândia	51,6	11,62
24	África do Sul	34,9	14,05
35	Indonésia	66,9	7,17
36	Arábia Saudita	88,9	5,40

Fonte: Organização Mundial do Comércio.

ções acima de 20% de comércio de serviços no comércio total (serviços mais mercadorias), acima da média mundial de 18,8%.

Três são países com economias desenvolvidas e participações expressivas tanto no comércio de mercadorias como de serviços – Estados Unidos, Reino Unido e França. Estão entre os cinco principais países nos dois fluxos, mas com maiores participações no comércio de serviços. O comércio de serviços explica cerca de 26% do total do comércio dos Estados Unidos e do Reino Unido e 21,4% da França.

Todos os outros são países desenvolvidos, sendo economias menores com alguma especial vantagem em setores específicos de serviços, turismo e serviços bancários, como Áustria, Espanha, Israel, Dinamarca, Suíça e Austrália. As exceções são a Polônia e a Índia. Esta última colocada em 22º lugar na lista de serviços e 31º na de mercadorias, mas a quarta com maior participação de serviços nos fluxos totais – 29,4%.

Noventa por cento dos principais exportadores de serviços estão presentes também entre os principais exportadores de mercadorias. Estados Unidos, França, Alemanha, Reino Unido e Japão são os líderes em ambos os fluxos de comércio, explicando 42,2% do comércio de serviços e 37,6% do de mercadorias. A maior concentração relativa no comércio de serviços deve-se, em parte, à elevada participação dos Estados Unidos, cerca de 19%, enquanto no comércio de mercadorias esse percentual é de 12,3%. A importância do comércio de serviços nas exportações dos países é variada para os maiores participantes do comércio de mercadorias. É alta nos Estados Unidos, França e Reino Unido e baixa para o Japão (12,5%) e a Alemanha (12,7%). Entre os países em desenvolvimento, apenas a Índia se destaca como relativamente dependente do comércio de serviços.

Horta, Souza e Waddington (1998), analisando o período 1970/1995, informam que os percentuais de crescimento do comércio de serviços acima do comércio de mercadorias ocorreram entre 1980 e 1994. A análise aqui realizada também aponta um maior dinamismo dos serviços em relação ao comércio de mercadorias na primeira metade da década, mensurado pelo crescimento médio anual – 8,7% (serviços) e 8,1% (mercadorias). Na segunda década, as duas taxas caem para 3,9% (serviços) e 4,0% (mercadorias). A diferença entre as taxas de crescimento é insignificante e não exclui a continuação do dinamismo do comércio de serviços. A entrada de novos

Tabela 5
Principais Países Exportadores

	US\$	Participação		Cresc. Anual	Saldo US\$ Bilhões	
	Bilhões	2000	1990	1990/2000	2000	1990
América Latina	60,7	100,0	100,0	7,5	-10,9	-5,0
México	13,6	22,3	24,3	6,5	-3,2	-2,8
Brasil	8,8	14,6	12,5	9,2	-7,1	-3,0
Argentina	4,4	7,3	7,6	6,9	-4,2	-0,6
Chile	3,8	6,3	6,0	7,8	-0,5	-0,2
Rep. Dominicana	3,1	5,2	3,7	11,1	1,8	0,7
Cuba*	3,1	5,2	2,1	18,0 (21,1)	1,8	0,4
Bahamas	2,0	3,3	4,9	3,2	1,1	0,9
Jamaica	2,0	3,3	3,3	7,4	0,7	0,3
Colômbia	2,0	3,2	5,2	2,6	-1,2	-0,1
Antilhas Holandesas	1,8	3,0	3,8	4,8	0,8	0,6
América Latina	71,6	100,0	100,0	7,5	-10,9	-5,0

	US\$	Participação		Cresc. Anual	Saldo US\$ Bilhões	
	Bilhões	2000	1990	1990/2000	2000	1990
México	16,8	23,4	29,0	5,3	-3,2	-2,8
Brasil	15,9	22,2	19,4	9,0	-7,1	-3,0
Argentina	8,6	12,0	8,3	11,6	-4,2	-0,6
Chile	4,3	6,1	5,7	8,0	-0,5	-0,2
Venezuela**	4,3	6,0	6,9	6,0	-3,5	-1,3
Colômbia	3,2	4,5	4,9	6,6	-1,2	-0,1
Peru***	2,2	3,1	3,1	8,0	-0,4	-0,4
Equador***	1,3	1,9	2,2	6,0	0,0	-0,8
Rep. Dominicana	1,3	1,9	1,3	11,6	0,7	0,7
Jamaica	1,3	1,8	1,9	6,9	0,7	0,3

Fonte: Organização Mundial do Comércio.

* A OMC informa o crescimento médio anual de 1990/2000 e as participações como estimativas. Dados em valor disponíveis para exportações e importações para 1992 e 1998, anos dos saldos informados.

**O saldo de 2000 refere-se ao ano de 1998.

*** O saldo de 2000 refere-se ao ano de 1999.

países, inovações tecnológicas e maior abertura dos mercados ainda estão na agenda do comércio de serviços.

Entre as regiões destacadas, a América Latina apresentou os menores percentuais (4,7%), sendo apenas superior ao da África, de 2,2%. Analisando-se os principais exportadores de América Latina e Caribe, o Brasil está em segundo lugar, depois do México, tanto na pauta de exportações como na de importações (Tabela 5). A participação do Brasil aumentou de 12,5% para 14,6% nas exportações de serviços da região, entre 1990 e 2000, mas cresceu também de 19,4% para 22,2% na pauta de importações. O México apresenta percentuais mais similares no ano 2000 – 23,3% (exportações) e 23,4% (importações). O Brasil também se destaca por ter o maior déficit da região, no valor de US\$ 7,1 bilhões. Além de duas outras economias relativamente grandes no contexto latino – Argentina e Chile – os maiores exportadores de serviços concentram-se na América Central e Caribe, onde o turismo tende a ter um papel proeminente.

2.3. Os Grandes Agregados do Setor de Serviços

O comércio de serviços é dividido em três grandes agregados nos dados divulgados pela OMC: transporte, viagens e outros serviços comerciais. Ao longo da década de 1990, outros serviços comerciais cresceram a uma média anual de 8,1%, aumentando a sua participação de 37,6% para 44,6%. Serviços de transporte apresentam um nítido declínio (28,5% para 23%) e o item viagens cai de 33,9% para 32,4% (Tabela 6).

Tabela 6
Serviços Comerciais: Os Grandes Agregados

	US\$ Bilhões	Participação %		Cresc. Anual %
	2000	1990	2000	1990/2000
Transportes	330	28,5	23,0	4,0
Viagens	465	33,9	32,4	5,8
Outros Serviços Comerciais	640	37,6	44,6	8,1
Total dos Serviços Comerciais	1.435	100,0	100,0	6,2

Fonte: Organização Mundial do Comércio.

Tabela 7
Os Principais Agregados de Serviços Comerciais por Regiões - 2000

Participação das Exportações no Total Mundial				
Regiões	Total	Transportes	Viagens	Outros Serviços
América do Norte	21,7	17,7	24,0	22,2
América Latina	4,3	3,1	7,0	2,9
União Européia	40,2	39,2	37,6	42,6
Ásia	21,1	24,8	17,5	21,8
Japão	4,7	7,7	0,7	6,1
Demais - Ásia	16,4	17,1	16,8	15,7
Demais Regiões	7,9	7,5	13,2	4,4
Total Mundial	100,0	100,0	100,0	100,0

Participação dos Agregados no Comércio de Serviços das Regiões				
Regiões	Total	Transportes	Viagens	Outros Serviços
América do Norte	100,0	18,7	35,7	45,6
América Latina	100,0	16,8	53,2	30,0
União Européia	100,0	22,4	30,3	47,3
Ásia	100,0	27,0	27,0	46,0
Japão	100,0	37,5	4,9	57,6
Demais - Ásia	100,0	24,0	33,3	42,7
Demais Regiões	100,0	27,6	35,6	36,8
Total Mundial	100,0	23,0	32,4	44,6

Fonte: Organização Mundial e Comércio.

Destacando outros serviços comerciais, que é o componente mais dinâmico, a maior parcela do comércio mundial é atribuída à União Européia (42,6%), seguida da América do Norte (22,2%) e a Ásia (21,8%). Na composição das pautas das regiões, a América Latina registra um percentual mais elevado no item viagens (53,2%). Em todas as outras regiões, outros serviços comerciais constituem o principal fluxo de exportações (Tabela 7). Só que a região latina explica apenas 7% dos fluxos mundiais de viagens. Se a maior concentração em viagens sugere alguma especialização pautada em vantagens comparativas, ainda há um potencial a ser explorado.

Os dados desagregados de outros serviços comerciais publicados pela OMC referem-se a alguns países da União Européia, Japão, Canadá e Estados Unidos. Destacaram-se os cinco principais países nas exportações de serviços (Tabela 8).

Tabela 8
Os Fluxos de Exportações de Serviços: Os Cinco Líderes nas Exportações
 (Em %)

Estrutura das Pautas de Exportações dos Países					
	Estados Unidos	Reino Unido	França	Alemanha	Japão
Total dos Serviços Comerciais	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Transportes	18,6	18,2	23,9	24,3	37,5
Viagens	36,6	21,7	38,1	22,0	4,9
Outros Serviços Comerciais	44,8	60,1	38,0	53,7	57,6
Comunicação	1,5	2,3	1,6	1,8	1,2
Construção	1,6	0,1	3,5	4,4	8,6
Seguros	1,0	4,3	1,6	2,6	0,3
Financeiros	6,5	12,7	1,6	5,1	4,2
Informação e Computação	1,6	3,4	1,0	4,6	2,3
<i>Royalties</i> e Licenças	13,8	7,2	2,8	3,5	15,0
Pessoais, Culturais e Recreacionais	16,7	28,1	23,8	31,4	25,9
Outros	2,2	1,9	2,0	0,3	0,2

Participação dos Países nos Fluxos de Serviços no Comércio dos Cinco Líderes						
	Estados Unidos	Reino Unido	França	Alemanha	Japão	Total
Total dos Serviços Comerciais	45,5	16,5	13,4	13,2	11,3	100
Transportes	38,3	13,6	14,5	14,5	19,1	100
Viagens	57,7	12,5	17,7	10,1	2,0	
Outros Serviços Comerciais	41,5	20,3	10,4	14,5	13,3	100
Comunicação	41,4	23,2	13,1	14,1	8,1	100
Construção	25,7	0,6	17,4	21,6	34,7	100
Seguros	25,5	40,6	12,3	19,8	1,9	100
Financeiros	46,0	32,6	3,3	10,5	7,5	100
Informação e Computação	31,2	24,6	5,8	26,8	11,6	100
<i>Royalties</i> e Licenças	62,8	11,9	3,8	4,6	16,9	100
Pessoais, Culturais e Recreacionais	33,7	20,6	14,2	18,5	13,0	100
Outros	61,2	19,4	16,3	2,0	1,0	100

Fonte: Organização Mundial do Comércio.

Outros serviços comerciais representam mais de 50% das exportações de serviços do Reino Unido, Alemanha e Japão. No Reino Unido predominam os fluxos de serviços pessoais, recreacionais e culturais (28,1%), seguidos de financeiros (12,7%). Na Alemanha, serviços pessoais representam 31,4% do total dos serviços exportados. No Japão, são ressaltados os fluxos de *royalties* (15%) e também de serviços pessoais (25,9%). Na França, outros serviços comerciais representam 38% do total do fluxo de exportações, percentual igual ao do item viagens. Serviços pessoais explicam cerca de 62% dos fluxos de outros serviços comerciais. Nos Estados Unidos, viagens explicam 36,6% e outros serviços comerciais, 44,8%. No último grupo, destacam-se *royalties* (13,8%) e serviços pessoais (16,7%).

Serviços pessoais, recreacionais e culturais – serviços associados às transações de atividades artísticas, esportivas e cursos por correspondência ministrados por não-residentes – aparecem como os principais itens de outros serviços nos cinco países líderes. Embora, como destacado, os ganhos com *royalties* sejam importantes na pauta dos Estados Unidos e Japão, assim como os serviços financeiros no Reino Unido.

Nos fluxos de serviços dos cinco países, os Estados Unidos apresentam participação majoritária em todos, exceto serviços de construção e seguros. Em relação aos restantes, a presença dos Estados Unidos é nitidamente superior em *royalties* e outros no grupo de outros serviços comerciais – o país explica cerca de 60% dos fluxos desses serviços no grupo dos países considerados.

A importância do comércio de serviços nos Estados Unidos é refletida no detalhamento das informações publicadas. Assim, estatísticas sobre os fluxos de serviços associados à presença comercial são divulgadas juntamente com o comércio transfronteiriço. Os resultados descritos na Tabela 9 mostram o declínio da participação do comércio transfronteiriço ao longo do período 1987/1999, tanto do lado das despesas como das receitas. No caso das receitas, a participação desse comércio cai de 54,6% para 43% e nas despesas, de 54,2% para 37,5%. Em termos de valor, o comércio transfronteiriço gerou receitas de US\$ 256 bilhões e o de filiais norte-americanas, de US\$ 338,4 bilhões em 1999. No entanto, o superávit do comércio transfronteiriço foi superior ao das transações associadas à presença comercial – US\$ 83 bilhões e US\$ 49,1 bilhões, respectivamente (Tabela 9).

Tabela 9
Comércio de Serviços nos Estados Unidos (Inclui as Transações com Presença Comercial)
 (Em US\$ Bilhões)

Anos	Comércio Transfronteiriço			Comércio através de Filiais de Empresas			Participação do Comércio Transfronteiriço no Total (%)	
	Receitas	Despesas	Saldo	Vendas das Filiais de Empresas dos EUA	Vendas de Filiais de Empresas Estrangeiras	Saldo das Transações de Filiais	Receitas	Despesas
1987	87,0	73,9	13,1	72,3	62,6	9,7	54,62	54,17
1988	101,0	81,0	20,0	83,8	73,2	10,6	54,65	52,54
1989	117,9	85,3	32,6	99,2	94,2	5,1	54,31	47,53
1990	137,2	98,2	39,0	121,3	109,2	12,1	53,09	47,36
1991	152,4	99,9	52,5	131,6	119,5	12,1	53,66	45,54
1992	163,7	100,4	63,3	140,6	128,0	12,6	53,80	43,96
1993	171,6	107,9	63,6	142,6	134,7	7,9	54,61	44,49
1994	187,4	119,1	68,3	159,1	145,4	13,7	54,07	45,03
1995	203,8	128,8	75,0	190,1	149,7	40,4	51,74	46,25
1996	222,6	137,1	85,5	223,2	168,4	54,7	49,94	44,87
1997	239,0	151,8	87,2	255,3	223,1	32,3	48,35	40,50
1998	243,9	167,4	76,5	286,1	245,5	40,6	46,02	40,54
1999	256,0	173,0	83,0	338,4	289,3	49,1	43,07	37,42

Fonte: Bureau of Economic Analysis/Departamento de Comércio dos Estados Unidos, 2001.

Analisando-se somente os fluxos dos serviços comerciais privados, excluindo-se viagens e transportes, as subsidiárias norte-americanas explicam cerca de 42% das receitas de exportações, no período 1998/2000. *Royalties* e licenças são destacados nas estatísticas dos Estados Unidos, sendo que as empresas norte-americanas explicam 70% desses fluxos. Em outros serviços privados, o percentual é de 30%.⁷ Do lado das importações, 45% dos fluxos de outros serviços privados são oriundos da presença comercial de filiais estrangeiras. Ressalta-se ainda que os serviços técnicos e profissionais são os que apresentam maior crescimento na comparação dos dados entre 1986/1990 e 1998/2000, tanto em termos de receitas como de despesas.

7 Tabela A do Anexo.

No caso das exportações, a participação destas em outros serviços privados aumenta de 18% para 30%.

3. Exportações de Serviços no Brasil

O que é o comércio externo brasileiro de serviços?

As estatísticas divulgadas pelo Banco Central são a principal fonte de informações disponível para o público. Essas estatísticas seguem a metodologia proposta pela quinta edição do *Manual do balanço de pagamentos*. Informações mais desagregadas foram fornecidas pelo Banco Central para o período de janeiro/1999 a julho/2001.

Pautando-se em estudos já realizados e em algumas entrevistas são destacados os setores de construção, audiovisual e serviços de computação. O objetivo é mapear os principais entraves às exportações e, ao mesmo tempo, apontar formas de atuação para a promoção de exportações, na percepção dos setores selecionados.

3.1. Os Fluxos de Exportações de Serviços no Brasil: Dados Gerais

Historicamente, o déficit em transações correntes no Brasil é explicado pela conta de serviços e rendas. Na década de 1990, há uma elevação na participação dos saldos deficitários de ambas as contas no PIB. No caso de serviços, essa participação passou de 0,77% para 1,28% entre 1990/2001 (Tabela 10).

Dividindo-se a conta de serviços em grandes agregados – transportes, viagens e outros serviços –, todos apresentam saldos deficitários (Tabela 11). A contribuição para as receitas e despesas da conta de serviços mostra, entretanto, algumas diferenças. A principal é a crescente importância do item outros serviços, tanto nas receitas como nas despesas. Em 2001, esse item explica 66% das receitas e 55,6% das despesas totais referentes aos fluxos de serviços no Brasil. Há um nítido declínio da participação do item transportes nas receitas e despesas, o que segue a tendência do comércio mundial já analisada. Quanto ao comportamento dos fluxos de viagens, estes

Tabela 10
Balço de Pagamentos do Brasil: Saldo em Transações Correntes – 1990/2001
 (Em US\$ Milhões)

Balço de Pagamentos	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Transações Correntes	-3.783,70	-1.407,50	6.108,80	-675,90	-1.811,20	-18.383,70
Participação no PIB	-0,81	-0,35	1,58	-0,16	-0,33	-2,61
Balço Comercial	10.752,40	10.580,00	15.238,90	13.298,80	10.466,50	-3.465,60
Participação no PIB	2,29	2,61	3,93	3,10	1,93	-0,49
Serviços	-3.596,20	-3.799,80	-3.183,90	-5.245,60	-5.657,30	-7.483,00
Participação no PIB	-0,77	-0,94	-0,82	-1,22	-1,04	-1,06
Rendas	-11.772,90	-9.743,00	-8.152,30	-10.331,50	-9.034,50	-11.057,60
Participação no PIB	-2,51	-2,40	-2,10	-2,40	-1,66	-1,57
Balço de Pagamentos	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Transações Correntes	-23.502,10	-30.449,30	-33.450,30	-25.420,30	-24.669,30	-23.216,70
Participação no PIB	-3,03	-3,77	-4,25	-4,80	-4,14	-3,83
Balço Comercial	-5.599,00	-6.749,50	-6.608,90	-1.284,40	-730,40	2.641,90
Participação no PIB	-0,72	-0,84	-0,84	-0,24	-0,12	0,44
Serviços	-8.681,10	-10.646,40	-10.110,50	-6.976,90	-7.574,10	-7.749,30
Participação no PIB	-1,12	-1,32	-1,28	-1,32	-1,27	-1,28
Rendas	-11.668,40	-14.876,20	-18.188,90	-18.848,40	-17.885,80	-19.746,80
Participação no PIB	-1,50	-1,84	-2,31	-3,56	-3,00	-3,26

Fonte: Banco Central do Brasil.
 Elaboração: IBRE/FGV.

são, em parte, influenciados pelas mudanças acentuadas ocorridas na taxa de câmbio durante o período (Tabela 12).⁸

8 O aumento da participação das despesas de viagens, entre 1994 e 1998, e sua posterior queda são usualmente atribuídas à valorização e posterior desvalorização do real.

Tabela 11
Saldo da Conta de Serviços
 (Em US\$ Milhões)

Anos	Transportes	Viagens	Subtotal	Total de Outros Serviços	TOTAL
1990	-1.643,7	-89,5	-1.733,2	-1.863,2	-3.596,4
1991	-1.655,6	-237,5	-1.893,1	-1.906,8	-3.799,9
1992	-1.358,8	-336,9	-1.695,7	-1.488,2	-3.183,9
1993	-2.090,5	-795,4	-2.885,9	-2.359,7	-5.245,6
1994	-2.440,9	-1.181,1	-3.622,0	-2.035,3	-5.657,3
1995	-3.010,9	-2.419,7	-5.430,6	-2.052,3	-7.482,9
1996	-2.717,1	-3.598,5	-6.315,6	-2.365,5	-8.681,1
1997	-3.162,0	-4.376,8	-7.538,8	-3.107,3	-10.646,1
1998	-3.261,4	-4.146,0	-7.407,4	-2.703,3	-10.110,7
1999	-3.071,2	-1.457,1	-4.528,3	-2.448,6	-6.976,9
2000	-3.307,6	-2.084,2	-5.391,8	-2.182,3	-7.574,1
2001	-2.956,4	-1.468,0	-4.424,4	-3.324,8	-7.749,2

Fonte: Banco Central do Brasil.

Elaboração: IBRE/FGV.

Obs: Os dados foram construídos a partir das séries históricas do Bacen.

Tabela 12
Composição da Conta de Serviços: Principais Agregados
 (Em %)

Anos	Viagens		Transportes		Outros Serviços	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
1990	39,77	21,53	35,9	40,71	24,31	37,77
1991	32,74	18,56	44,2	43,87	23,04	37,57
1992	26,12	19,31	47,2	45,19	26,73	35,50
1993	27,73	20,57	41,4	40,51	30,88	38,92
1994	23,93	22,21	38,7	41,22	37,33	36,57
1995	19,71	27,32	34,8	38,08	45,47	34,59
1996	16,67	32,35	28,4	30,24	54,92	37,41
1997	15,55	31,08	25,5	28,04	59,00	40,88
1998	20,08	31,83	18,4	26,20	61,48	41,98
1999	22,63	21,77	15,9	29,72	61,51	48,50
2000	19,29	22,96	13,8	27,14	66,91	49,90
2001	18,56	18,74	15,3	25,65	66,18	55,62

Fonte: Banco Central do Brasil.

Elaboração: IBRE/FGV.

A “caixa preta” de outros serviços está relativamente desagregada nos dados atualmente divulgados pelo Banco Central. Optou-se por analisar a série a partir de 1992, quando há registros para todas as rubricas. Nos resultados acumulados para os anos de 1992 a 2001, o déficit nos serviços selecionados foi de US\$ 20.153 milhões. Três itens registram superávits – serviços profissionais e técnicos (US\$ 8.202,5 milhões), construção (US\$ 368,4 milhões) e comunicações (US\$ 138,2 milhões). Os maiores déficits estão associados aos fluxos de aluguel de equipamentos (US\$ 9.764 milhões), *royalties* e licenças (US\$ 7.356,4 milhões) e computação e informação (US\$ 5.614,7 milhões) (Tabela 13).

Na geração de receitas para o período 1992/2001, serviços profissionais e técnicos explicam 63% do total, seguidos de serviços relativos ao comércio e corretagens (11,7%), financeiros (9,4%) e seguros (7,3%). Serviços profissionais e técnicos também são o principal item das despesas, porém com percentual inferior (22,6%). Os outros itens a serem destacados são: aluguel de equipamentos (19,7%), *royalties* e licenças (15,7%); computação e informações (11,1%); e financeiros (10,7%).

Tabela 13

Estrutura de Fluxos de Serviços Selecionados – 1992/2001

Serviços Selecionados	Receitas		Despesas		Saldo
	(US\$ Milhões)	Part.%	(US\$ Milhões)	Part.%	US\$ Milhões
Profissionais Técnicos	19.926,4	62,86	11.723,9	22,61	8.202,5
Computação e Informação	154,2	0,49	5.768,9	11,13	-5.614,7
Construção	400,9	1,26	32,5	0,06	368,4
Seguros	2.301,3	7,26	2.972,6	5,73	-671,3
Financeiros	2.969,1	9,37	5.573,3	10,75	-2.604,2
Corretagens	3.688,2	11,63	4.110,9	7,93	-422,7
Aluguel de Equipamentos	467,1	1,47	10.231,5	19,73	-9.764,4
Pessoais, Recreacionais e Culturais	298,3	0,94	2.726,7	5,26	-2.428,4
<i>Royalties</i> e Licenças	806,4	2,54	8.162,8	15,74	-7.356,4
Comunicações	687,4	2,17	549,2	1,06	138,2
TOTAL	31.699,3	100,00	51.852,3	100,00	-20.153,0

Fonte: Banco Central do Brasil.

Elaboração: IBRE/FGV.

Obs: Participações relativas aos fluxos acumulados no período.

Logo, entre os itens que registram saldos superavitários, apenas serviços profissionais e técnicos apresentam uma participação expressiva na receita de exportações. No caso dos saldos deficitários, todas as rubricas apresentam participações acima de 15% no total das despesas.

É possível, através da análise ao longo do período, observar alguma tendência no comportamento dos fluxos dos serviços selecionados?

A série analisada engloba poucos anos. Fatos específicos podem estar influenciando os resultados de aumentos/reduções dos fluxos exportados e importados em cada ano. Sendo assim, as observações são de caráter preliminar e em relação aos setores superavitários.⁹

Serviços Técnicos e Profissionais – Há uma tendência de aumento na participação das receitas (53% para 70% entre 1992 e 2001) e uma relativa estabilidade nos resultados do crescimento médio anual das receitas e despesas entre 1990/95 e 1995/2000. Em relação à taxa de crescimento total dos serviços nos períodos destacados, há um diferencial mais favorável nos resultados das exportações. Os saldos tendem a apresentar superávits crescentes entre 1996/2001. A participação no setor nas despesas dos serviços é elevada, cerca de 20%. A queda na participação em 2000 e 2001 não pode ser ainda interpretada como uma tendência.

Construção – Destaca-se pela geração contínua de superávits. O crescimento médio anual no período 1992/95 de 1,88% e de 90% entre 1995/2000 deve ser avaliado com cautela. No ano de 2000, os dados do Banco Central registram receitas no valor de US\$ 227,6 milhões. O maior valor registrado da série de 1992 a 2001, exceto 2000, foi de US\$ 59,1 milhões no ano de 1998. Excluindo-se os anos de pico da série – 1998 e 2000 – a participação nas receitas é inferior a 1%. A participação do setor nas despesas é insignificante, 0,02% é o maior valor registrado.

Comunicações – O setor apresenta superávit, a partir de 1997, da ordem de US\$ 81 a US\$ 9 milhões. A sua participação nas receitas é variável, não sendo identificada uma tendência consistente. A participação nas despesas é declinante até o ano 2000. No ano 2001 se eleva. Os superávits registra-

9 As Tabelas B, C e D do Anexo mostram a participação, crescimento e saldo dos serviços de fluxos selecionados.

dos após 1996 são explicados basicamente pela redução das despesas (7,5%), dado que as receitas declinaram em 0,9%.

Alguns itens destacados na participação das receitas no acumulado de 1992/2001 – como serviços financeiros, seguros e corretagens – apresentam uma tendência declinante ao longo do período. A participação de serviços financeiros cai de 10,6% para 5%, a de seguros, de 11,2% para 4%, e a de corretagens, de 20% para 14%.

Partindo do pressuposto de que é necessário conhecer os dados sobre comércio de serviços para iniciar uma reflexão sobre a política de promoções ao setor, os dados ainda se apresentam de forma muito agregada. O Banco Central passou a divulgar, a partir do ano 2002, os fatos geradores das contas de serviços de forma mais detalhada.

Um exemplo é dado através da conta serviços técnicos e profissionais, conta essa que apresenta os maiores saldos superavitários (Tabela 14). Dois itens, serviços de arquitetura de engenharia e técnicos e instalação, manutenção de escritórios, administrativos e aluguel de imóveis, explicam cerca de 90% das receitas. O primeiro – serviços de arquitetura – mostra uma tendência crescente, passando de 37,9% para 47,3% entre 1992 e 2001.

Tabela 14
Receitas dos Serviços Comerciais Variados, Profissionais e Técnicos
(Em %)

Fatos Geradores	Crescimento Médio Anual		Participação		
	1992/1995	1995/2001	1992	1995	2001
TOTAL	28,26	22,57	100,00	99,72	99,98
Honorários	69,95	21,30	0,60	2,24	1,32
Instal/Manut. Escritórios, Administrativos e Aluguel Imóveis	36,68	13,23	58,59	52,03	44,06
Participação em Feiras e Exposições	90,59	3,87	0,24	0,77	0,29
Passe de Atleta Profissional	17,67	43,57	1,62	3,09	3,24
Publicidade	42,52	44,32	1,04	4,45	3,80
Serviços de Arquitetura Engenharia e Outros Técnicos	10,42	37,06	37,90	37,15	47,27

Fonte: Banco Central do Brasil.

Elaboração: IBRE/FGV.

Obs.: Foram excluídos os dados sobre a rubrica “Serviços empresariais, profissionais e técnicos – serviços implantação/instalação de projeto técnico-econômico” e “encomendas postais” por não estarem disponíveis ou não haver registros para os anos considerados.

As negociações no âmbito da OMC e nos acordos preferenciais de comércio – Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e Mercosul-União Européia – abrangem todas o comércio de serviços. Sob esse prisma, é importante conhecer também os mercados de destino das exportações. Da mesma forma, uma primeira avaliação do comércio de serviços pressupõe o conhecimento dos principais mercados compradores de serviços brasileiros.

3.2. A Pauta de Exportações de Serviços: Principais Mercados

Informações sobre fluxos selecionados de exportações de serviços brasileiros discriminadas por países e os fatos geradores de cada conta foram obtidas no Banco Central para o período de 1999 a julho de 2001. Ressalta-se que os dados primários obtidos correspondem aos fatos geradores que compõem as diversas contas.¹⁰

Num primeiro momento, foram selecionados os seguintes fluxos: computação e informação; comunicações; construção; pessoais, culturais e recreacionais; profissionais e técnicos; *royalties* e licenças; financeiros; e corretagens e relativos ao comércio.

Os dados acumulados no período de 1999 a julho de 2001 descritos na Tabela 15 mostram que a maior parcela das receitas de exportações (75%) é explicada por serviços profissionais e técnicos. O maior superávit – US\$ 3.660 milhões – também está associado a essa conta. As outras contas superavitárias são comunicações, construção, financeiros e corretagens.¹¹ Em termos de mercados de destino, a América do Norte (Estados Unidos e Ca-

10 A agregação dos fatos pelas contas que compõem a estrutura da conta de serviços no balanço de pagamentos foi realizada e comparada com os dados divulgados publicamente. Já a agregação dos fatos em cada conta não segue a descrição divulgada para algumas contas pelo Banco Central. Não foi possível obter uma descrição da metodologia do Banco Central e, ademais, considerou-se, para fins da análise, que algumas agregações seriam mais relevantes.

11 As contas de serviços financeiros e corretagens apresentam déficits no acumulado de 1992 a 2001, conforme analisado na Tabela 13. Na Tabela D do Anexo, entretanto, os dados anuais mostram saldos superavitários para os serviços de corretagem nos anos de 1999 e 2000. Já na rubrica de serviços financeiros, os saldos são deficitários.

nadá) explica 54% dos fluxos totais dos serviços exportados e 50% das importações, no período analisado. Os países da Aladi (Associação Latino-Americana de Integração) apresentam maiores participações nos fluxos importados (11,9%) do que nas exportações (7,5%). O mesmo ocorre quanto à União Européia, mas com um diferencial menor – 26,4% (exportações) e 28,8% (importações) – Tabela 16. Logo, os dados sugerem que a descrição do Brasil como um *global trader* no comércio de mercadorias não se aplica com igual intensidade no comércio de serviços. No entanto, a avaliação desagregada por fatos geradores em cada conta mostra que nem sempre o mercado norte-americano é o dominante.

As Tabelas E, F e G do Anexo mostram os fatos geradores de cada conta por mercados de origem e destino. São ressaltadas, a seguir, as principais características de cada conta, analisando-se as receitas de exportações.¹²

Tabela 15
Fluxos dos Serviços Selecionados – 1999 a 2001*

Fluxos de Serviços	Exportações US\$ Mil	% no Total	Importações US\$ Mil	% no Total	Saldo US\$ Mil
Computação e Informação	64.574	0,49	2.813.812	18,26	-2.749.238
Comunicações	299.324	2,26	240.516	1,56	58.808
Construção	121.546	0,92	802	0,01	120.744
Pessoais, Culturais e Recreacionais	136.668	1,03	970.677	6,30	-834.009
Profissionais e Técnicos	9.967.312	75,31	6.306.376	40,93	3.660.936
Royalties e Licenças	326.863	2,47	3.433.882	22,29	-3.107.019
Financeiros	867.252	6,55	538.422	3,49	328.830
Corretagens e Relativos ao Comércio	1.450.710	10,96	1.102.626	7,16	348.084
Total	13.234.249	100,00	15.407.113	100,00	-2.172.864

Fonte: Banco Central.

Elaboração: IBRE/FGV.

*Os dados de 2001 correspondem ao período janeiro/julho.

12 Foram criadas separadamente uma conta de serviços de informação e outra de serviços de computação.

Tabela 16
Origem e Destino dos Fluxos de Serviços Seleccionados – 1999/2001

Mercados Regionais	Exportações US\$ Mil	%	Importações US\$ Mil	%	Saldo US\$ Mil
Alca	8.362.211	63,19	9.633.840	62,53	-1.999.132
América do Norte	7.144.633	53,99	7.694.399	49,94	-1.955.814
Aladi	1.000.944	7,56	1.824.031	11,84	-41.666
Mercosul	687.924	5,20	1.545.332	10,03	-23.867
Demais Aladi	313.020	2,37	278.699	1,81	-17.799
Demais Alca	216.634	1,64	115.410	0,75	-1.652
União Européia	3.492.149	26,39	4.434.178	28,78	-629.753
Ásia	619.965	4,68	463.388	3,01	-48.613
África	28.073	0,21	12.620	0,08	-174
Demais	731.851	5,53	863.087	5,60	-71.566
TOTAL	13.234.249	100,00	15.407.113	100,00	-2.749.238

Fonte: Banco Central.
 Elaboração: IBRE/FGV. Tabela F do Anexo.

Serviços de Informação

A conta é explicada por três fatos geradores: serviços de informação de imprensa; utilização de banco de dados internacional; e assinatura de jornais e revistas. Banco de dados internacional explica 79% das receitas dos serviços de informação. A União Européia responde por 99% dos fluxos exportados pelos serviços de banco de dados.

Serviços de Computação

As vendas de *software* e *software*-cópia única (*software* por encomenda para atender demandas específicas de clientes) responderam por 37% e 63%, respectivamente, das receitas no período analisado. Cerca de 90% das vendas de *software* destinam-se ao mercado norte-americano. Já as vendas de cópia única mostram uma participação relativamente importante dos países do Mercosul – 29% – América do Norte (41%) e União Européia (16%). Provavelmente, nas vendas de cópia única as empresas brasileiras têm oportunidade de explorar melhor os mercados regionais latinos em relação aos grandes fornecedores.

Serviços de Comunicação

São basicamente os serviços de telecomunicações (99%), e o principal mercado é o norte-americano – 79%.

Serviços de Construção

É composto por: projetos de engenharia (25% das receitas); projetos industriais (0,26%); e, outras montagens sob encomenda (74,7%). Nos projetos de engenharia, a maior participação é do mercado asiático no período analisado (36%), seguido da América do Norte (15%). No fato gerador outras montagens, a União Européia explica 99%. Destaca-se a participação de 46% dos países do Mercosul em projetos industriais.

Serviços Pessoais, Culturais e Recreacionais

Remunerações por competições esportivas explicam 51% das receitas dessa conta (Tabela 17), sendo a participação do mercado norte-americano e dos países do Mercosul de 28% e 27%, respectivamente. Quanto ao segundo fato gerador mais importante – transmissão de eventos – as fontes principais de receitas repartem-se de forma similar entre a América do Norte (35%) e a União Européia (37%).

Serviços Profissionais e Técnicos

Como assinalado anteriormente, os serviços profissionais e técnicos respondem por cerca de 75% das receitas analisadas no período de 1999 a julho de 2001. Os dados para 2001, divulgados pelo Banco Central, registram uma participação de 71% dessa rubrica no total dos serviços, exclusive viagens, transporte e serviços governamentais.

Dois fatos geradores explicam quase a totalidade das receitas: serviços técnicos e profissionais (52%) e serviços administrativos (38%). Em ambos os casos, a participação do mercado norte-americano é superior a 50% (Tabela 18).

Tabela 17
Serviços Pessoais, Culturais e Recreacionais
 (Em %)

Fato Gerador	Part. do Mercado na Receita do Fato	
Cursos, Palestras e Congressos		
América do Norte	60,50	
União Européia	19,51	
Part. do Fato na Conta		18,50
Remun. por Apresentações Artísticas		
América do Norte	70,31	
União Européia	24,46	
Part. do Fato na Conta		3,50
Transmissão de Eventos		
América do Norte	35,25	
União Européia	37,41	
Part. do Fato na Conta		27,12
Aluguel de Fitas e Discos		
América do Norte	91,42	
Part. do Fato na Conta		
Remun. por Comp. Esportivas		
América do Norte	27,94	
Mercosul	26,67	
Part. do Fato na Conta		50,87
Total da Conta		100,00

Fonte: Banco Central.
 Elaboração: IBRE/FGV. Tabela F do Anexo.

Os dados divulgados publicamente pelo Banco Central relativos à conta de serviços técnicos e profissionais – Tabela 14 – mostram que 44% das receitas são explicadas por instalação/manutenção de escritórios, administrativos e aluguel de imóveis e 47,3% por serviços de arquitetura, engenharia e outros técnicos, no ano de 2001. Os dados fornecidos pelo Banco Central para a presente pesquisa não descrevem o fato gerador serviços técnicos e profissionais. A comparação das informações sugere, portanto, que o último fato seria explicado basicamente pelos serviços de arquitetura e engenharia.

Tabela 18
Serviços Profissionais e Técnicos
 (Em %)

Fato Gerador	Part. do Mercado na Receita do Fato	
Serviços Técnicos e Profissionais		
América do Norte	53,03	
Mercosul	6,26	
União Européia	28,64	
Part. do Fato na Conta		51,69
Serv. Téc. Projetos de Engenharia e Outros		
América do Norte	36,79	
União Européia	25,23	
Part. do Fato na Conta		0,85
Inst./Manut. de Escritórios		
América do Norte	33,53	
Mercosul	17,08	
União Européia	37,34	
Part. do Fato na Conta		
Serviços Administrativos		
América do Norte	56,05	
União Européia	24,00	
Part. do Fato na Conta		37,81
Feiras e Exposições		
América do Norte	62,48	
União Européia	27,13	
Part. do Fato na Conta		
Publicidade		
América do Norte	53,75	
Mercosul	9,65	
União Européia	24,41	
Part. do Fato na Conta		4,07
Passe de Atletas Profissionais		
América do Norte	21,32	
Mercosul	10,74	
União Européia	63,01	
Part. do Fato na Conta		3,28
Honorários		
América do Norte	70,07	
União Européia	17,65	
Part. do Fato na Conta		1,48
Aluguel de Imóveis		
América do Norte	56,48	
União Européia	20,03	
Part. do Fato na Conta		0,17
Encomendas Internacionais		
América do Norte	79,03	
União Européia	14,18	
Part. do Fato na Conta		0,15
Total da Conta		100,00

Fonte: Banco Central.

Elaboração: IBRE/FGV. Tabela F do Anexo.

É interessante ressaltar que, na análise dos serviços de construção, a maior participação do mercado norte-americano é registrada nos projetos de engenharia (15%), mas o principal mercado é a Ásia (35%). Nos serviços profissionais técnicos, entendidos como serviços de arquitetura e engenharia, o mercado asiático tem uma participação de apenas 2%. Até que ponto esses resultados refletem apenas diferenças de oportunidades em cada mercado e/ou possíveis barreiras que restringem a conjugação dos projetos de engenharia com os serviços técnicos seria preciso averiguar. Da mesma forma, é possível que os serviços de arquitetura e engenharia sejam explicados majoritariamente pelo primeiro. O conhecimento mais detalhado das empresas que participam desses fluxos seria importante.

Royalties e Licenças

Entre 1992 e 2001, a participação das despesas de *royalties* e licenças no total das despesas de serviços (exclusive viagens, transportes e serviços governamentais) aumentou de 2,7% para 15,1%.¹³ O País é historicamente deficitário nessa rubrica. No período de 1999 a julho de 2001, o déficit registrado foi de US\$ 3.107 milhões, sendo que fornecimento de tecnologia apresentou déficit de US\$ 2.453 milhões.

Do lado das receitas, houve um aumento de 1,22% para 2,0% entre 1992 e 2001. O crescimento médio anual das receitas foi de 31,3% e das despesas de 21,7%, entre 1995/2000.¹⁴

Na composição das receitas, 65% estão associadas a registros, depósito ou manutenção de marcas e patentes. Do ponto de vista das exportações brasileiras o que interessa observar são as receitas derivadas da venda e/ou cessão de patentes, marcas, fornecimento de tecnologia, direitos autorias e franquias.

As receitas de franquias são apenas 0,6% das receitas e os países do Mercosul explicam cerca de 93% do total dessas receitas. O que é importante ressaltar é um possível potencial da venda de franquias na América Latina (Tabela 19). Nos outros fatos geradores, os mercados norte-americanos e da

13 Ver Tabela B do Anexo.

14 Ver Tabela C do Anexo.

Tabela 19
Serviços de *Royalties* e Licenças
 (Em %)

Fato Gerador	Part. do Mercado na Receita do Fato	
Franquias		
América do Norte	6,43	
Mercosul	92,55	
Part. do Fato na Conta		0,66
Fornecimento de Tecnologia		
América do Norte	41,15	
Mercosul	7,19	
Demais – Aladi	6,31	
União Européia	25,12	
Part. do Fato na Conta		13,29
Marcas-Licenças de Uso/Cessão		
América do Norte	87,36	
Mercosul	8,46	
União Européia	2,46	
Part. do Fato na Conta		5,37
Patentes-Licenças Exploração/Cessão		
América do Norte	0,83	
Mercosul	17,78	
União Européia	79,44	
Part. do Fato na Conta		0,11
Outros-Direitos Autorais		
América do Norte	23,72	
Mercosul	3,47	
Demais – Aladi	5,77	
União Européia	61,94	
Part. do Fato na Conta		14,83
Total da Conta		34,27

Fonte: Banco Central.
 Elaboração: IBRE/FGV. Tabela F do Anexo.

União Européia tendem a apresentar participações dominantes. No caso de fornecimento de tecnologia, a participação da América do Norte é de 41% e da União Européia de 25%. Nas receitas provenientes de marcas, o mercado norte-americano é dominante – 87%. Já em patentes e direitos autorais sobressaem as receitas obtidas no mercado da União Européia.

Serviços Financeiros e Serviços de Corretagens e Relativos ao Comércio

Nos dois casos, predominam as receitas provenientes do mercado norte-americano, cerca de 50%, seguidas pela União Européia, 25% (financeiros) e 21% (corretagens).

4. Principais Questões na Formulação Geral de uma Política Comercial de Serviços: Notas sobre a Experiência de Alguns Setores Brasileiros

O comércio de serviços é composto por uma diversidade de setores com características distintas. Sob esse prisma, políticas de promoção do setor deverão pautar-se em diretrizes setoriais.

Grande parte da literatura sobre o comércio de serviços, a partir da década de 1990, enfatiza a importância dos serviços na promoção da eficiência econômica. A redução nos custos de serviços ao produtor (infra-estrutura física e serviços financeiros) e melhoras de serviços de infra-estrutura social (educação e saúde) contribuem para o desenvolvimento econômico dos países. Em adição, a liberalização do setor, promovida através das negociações no âmbito da OMC e acordos regionais, seria um estímulo para a melhoria dos serviços nos países em desenvolvimento.

Propor políticas de promoção de serviços exigiria análises setoriais detalhadas, o que foge ao escopo do presente estudo.¹⁵ Logo, optou-se, na presente seção, por abordar os seguintes pontos. Inicialmente, são apresentadas as principais diretrizes propostas pela Unctad (1999). Em seguida, apre-

15 O BNDES tem produzido uma série de estudos contemplando o setor de serviços no Brasil, com destaque para os serviços de infra-estrutura (telecomunicações e transportes), turismo, redes de vendas do comércio varejista e serviços de automação bancária e comercial. Estes auxiliam a identificar as principais questões do mercado desses serviços no Brasil e, em alguns casos, o contexto internacional desses serviços. No entanto, o enfoque priorizado não é o tema das exportações de serviços, exceto por definição os estudos sobre os serviços associados ao turismo. Assim como no comércio de mercadorias, seria necessário o levantamento de informações através de um mapeamento das empresas exportadoras brasileiras que operam nos diversos segmentos de serviços.

sentam-se algumas considerações pautadas em entrevistas e material disponível sobre setores selecionados brasileiros. Os setores foram: serviços de construção; venda de *software*; e serviços audiovisuais.

4.1. Sugestões de Políticas para os Países em Desenvolvimento

Na avaliação da Unctad (1999), seis setores apresentariam nichos de oportunidades para a expansão do comércio de serviços: serviços profissionais técnicos (são destacados serviços administrativos e computacionais); turismo; saúde; construção; audiovisual; e transporte. Considerando os dados do balanço de serviços no Brasil, e dado o destaque ao item outros serviços, sugere-se, num primeiro momento, que os setores seriam: serviços técnicos e profissionais (serviços de arquitetura, engenharia e administrativos); serviços de construção; e possíveis nichos a serem explorados, como venda de franquias, *software* e audiovisuais. Estes últimos, nem tanto pelos dados do balanço, mas por serem usualmente identificados como setores em que a experiência tem mostrado um potencial importante de vendas para o País.

As recomendações da Unctad são de caráter geral. De forma sintética, foram selecionadas as consideradas relevantes para o caso brasileiro, acrescentando algumas observações.

- Melhorar a capacitação dos recursos humanos e da base tecnológica para assegurar que o País atenda aos requisitos de normas de qualidade e padrões de exigência profissionais.
- Investimentos na infra-estrutura de telecomunicações são considerados fundamentais.
- Políticas de competição definidas num marco regulatório que englobe o comércio de mercadorias, serviços e investimentos. A concepção é a de que os marcos regulatórios são essenciais para o estímulo da eficiência do setor de serviços.
- Apoio governamental para as pequenas e médias empresas do setor de serviços, visando ao acesso a novas tecnologias e à melhoria das técnicas gerenciais.

- Associações das indústrias de serviços devem ser estimuladas e cumpriram um importante papel no estabelecimento de normas de qualidade e códigos de conduta. Em adição, serviriam como veículos importantes nos canais de comercialização dos serviços no exterior.
- Formar consórcios e criar redes transfronteiriças de agentes fornecedores de serviços. Da mesma forma que no comércio de mercadorias, os fluxos intra-setoriais são relevantes.
- Explorar as oportunidades dos mercados regionais.
- Procurar oferecer pacotes integrados de venda de produtos e serviços.

Na Seção 2 do estudo foi salientada a importância da presença comercial em algumas ofertas de serviços. O diagnóstico da Unctad sugere que a maioria das empresas dos países em desenvolvimento não teria os recursos necessários para esse tipo de investimento. No entanto, o desenvolvimento de uma rede eficiente de tecnologias de informação permitiria aos países em desenvolvimento a exportação via comércio transfronteiriço de serviços, podendo explorar as vantagens de serviços intensivos em mão-de-obra – um exemplo seria a entrada de dados em bancos informatizados, possíveis redes de serviços de *telemarketing* e *call centers*. A proposta parece ser inspirada no caso da Índia, onde a presença de uma população com um nível educacional elevado e fluente em inglês permite a exploração desses serviços. Se os dados do balanço de serviços auxiliam a pensar o caso brasileiro, as vantagens estariam mais associadas a serviços técnicos com maior grau de elaboração. O que não exclui a importância dos serviços de tecnologias de informações e também um estudo específico para se pensar quais seriam os serviços intensivos em mão-de-obra a serem explorados no comércio transfronteiriço.¹⁶

Outro modo privilegiado na oferta de serviços para países em desenvolvimento é o que envolve o movimento de pessoas para os mercados externos. Aqui, o documento da Unctad enfatiza que as normas vigentes nos países desenvolvidos constituem uma barreira importante para pessoas de quaisquer níveis de qualificação. Em adição, reservas “informais” de mercados via redes de distribuição, pouca disseminação de informações e a

¹⁶ A entrada de dados em bancos internacionais é uma possibilidade.

elevada concentração de empresas em alguns setores também são barreiras relevantes.¹⁷

Atendimento às normas de qualidade e profissionais vigentes nos mercados dos países desenvolvidos, investimentos em infra-estrutura nas novas tecnologias de informações e na capacitação dos recursos humanos, organização dos setores através de redes nacionais e integrados em redes internacionais, marcos regulatórios propícios à maior eficiência dos setores são as principais recomendações da Unctad. Em adição, a participação ativa nas negociações sobre o comércio de serviços também é essencial para assegurar a promoção das exportações do setor. Nesse caso, entretanto, é preciso considerar também os interesses das empresas nacionais no mercado brasileiro. Mudanças de regras para o movimento de pessoas e um maior grau de abertura nos mercados de serviços exigirá reciprocidade. Em adição, no caso de serviços, regulações entendidas como barreiras à entrada de serviços estrangeiros são, na realidade, as formas de estímulo aos setores nacionais e nem sempre são facilmente identificáveis, exceto quando relatadas através da experiência dos setores empresariais. Sob esse prisma, as negociações deverão se pautar num claro entendimento de como os marcos regulatórios internacionais e nacionais afetam as exportações brasileiras.

Uma avaliação geral das políticas de promoção de exportações de serviços disponíveis nos *websites* de órgãos governamentais de países como Estados Unidos, Índia, México, entre outros, destacam em geral os seguintes itens: a disseminação de informações sobre os mercados mundiais, identificando as principais demandas por serviços em cada país (caso dos Estados Unidos), a listagem das principais empresas domésticas fornecedoras de serviços (caso da Índia em *software*) e, em todos os casos, os mecanismos de financiamento disponíveis e outras medidas de incentivo fiscal e/ou creditício.

Tanto as recomendações da Unctad como as diretrizes gerais das políticas de promoção de exportação de serviços na maior parte dos países constituem os requisitos básicos para uma política de promoção das exportações de serviços. No entanto, o desafio é o de transformar essas diretrizes na implementação de medidas específicas para o caso brasileiro.

17 É citado o caso de turismo, no qual apenas quatro operadoras dominam 80% do mercado mundial.

O arcabouço geral para a promoção das exportações de serviços não é suficiente, quando se pensa o caso brasileiro. Sob esse prisma, é importante que se colem informações sobre a experiência das empresas brasileiras.

4.2. Exportações de Serviços em Setores Selecionados

Como já assinalado, uma análise detalhada do potencial de serviços de exportação no Brasil requer levantamento de amostras específicas setoriais. Optou-se por extrair alguns “fatos estilizados” de alguns setores. Um setor tradicional de exportações de serviços (construção), um setor que é apontado com potencial importante (*software*); e um setor cujo relativo sucesso se confunde com a experiência de uma única empresa.

4.2.1. Serviços de Construção

Mercados nacionais de construção e obras públicas apresentam, de maneira geral, fortes barreiras à entrada de concorrentes estrangeiros, principalmente nos casos em que o país conta com empresas capazes de prover serviços nesse campo. No Brasil, é reconhecido que a reserva do mercado de obras públicas para a iniciativa privada nacional foi o que permitiu a consolidação de grandes empresas dotadas de competência técnica e administrativa suficientes para permitir sua entrada no mercado internacional. Esse processo ganhou importância a partir dos anos 1970, e dirigiu-se, primordialmente, para mercados de países da América Latina, África e Oriente Médio, nos quais inexistiam firmas de engenharia e construção capazes de responsabilizar-se autonomamente por grandes projetos e obras públicas. O papel do governo brasileiro foi, desde logo, decisivo, tanto pela oferta de mecanismos de suporte financeiro quanto pelo exercício de diplomacia econômica. Ainda hoje, um dos mercados de atuação mais importantes das empresas brasileiras de construção é a América Latina.

Por um longo período, o mercado mundial de serviços de engenharia foi caracterizado pela importância da demanda pública, pela proteção dos mercados domésticos e pela utilização generalizada de subsídios. Entretanto, segundo Motta Veiga e Machado (1997), estariam em curso transformações que apontam para a superação desse padrão de negócios.

- Redefinição do papel do Estado, tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento, no que se refere à responsabilidade sobre a provisão e a gestão dos serviços de infra-estrutura.
- Crescente importância das disciplinas e regulações supranacionais, num campo em que restrições e regras impostas pelos Estados nacionais eram soberanas.
- Crescente liberalização dos mercados, em âmbito regional.
- Globalização financeira e aumento do interesse de bancos de investimento privados e investidores institucionais dos países desenvolvidos por operações de financiamento e seguro de crédito associados à exportação de serviços.
- Erosão dos mecanismos tradicionais de apoio às exportações baseados em subsídios e incentivos discriminatórios.

No novo ambiente do mercado mundial de serviços de engenharia, o principal determinante da competitividade das empresas brasileiras será a capacidade de o poder público consolidar um quadro institucional que lhes assegure financiamento e garantias exigidos para se obter sucesso em concorrências internacionais. Tal quadro pressupõe o abandono das modalidades tradicionais de financiamento e a produção de condições para a montagem de novos modelos de engenharia financeira, como os *export finance projects*, que envolve a ação cooperativa de órgãos governamentais, bancos e seguradoras privados, instituições multilaterais e governos dos países-alvo da exportação.

As considerações anteriores sugerem que o elemento determinante para que as empresas brasileiras exportadoras de serviços sustentem posições em seus mercados tradicionais e possam beneficiar-se de processos de abertura de mercado de países desenvolvidos é o acesso a garantias e a condições competitivas de financiamento. Entrevistas realizadas nas empresas de engenharia e construção com experiência no mercado internacional sustentam que essa é a principal barreira a ser enfrentada pelo setor, atualmente e num futuro próximo. Técnicos e empresários do ramo de seguros partilham da mesma opinião, enfatizando que a questão financiamento/garantias é a peça-chave na montagem de uma política de fomento às exportações de serviços, principalmente no que diz respeito a segmentos

de serviços cuja provisão no mercado internacional envolva operações de médio e longo prazos.

Na opinião dos empresários e técnicos do ramo de construção e engenharia, entraves discricionários à presença de competidores estrangeiros são mais fortes nos países desenvolvidos. Na América Latina, é comum a exigência de parcerias com empresas locais, fato que, entretanto, não opera como uma barreira relevante à entrada. Assim, por exemplo, no Equador, a lei de contratação pública obriga a participação de empresas domésticas nos projetos com financiamento de governo a governo, na proporção da participação pública local no financiamento. Projetos financiados por instituições internacionais não estão submetidos a essa regra. No Uruguai, projetos e obras pouco complexos são reservados à iniciativa privada local. Na Venezuela, a lei que regula concorrências públicas confere preferência, em caso de igualdade de condições, às propostas com maior conteúdo nacional. Esse fator garante às firmas domésticas uma vantagem que, na prática, força as empresas estrangeiras a se associarem a parceiros locais.

Segundo as entrevistas realizadas, as barreiras enfrentadas nos países desenvolvidos são mais robustas e difíceis de caracterizar, visto que, muitas vezes, não possuem expressão legal. Um problema enfrentado nos EUA é o processo de reconhecimento de direitos profissionais de engenheiros estrangeiros (assinar e responsabilizar-se por projetos). Exigências de cursos e exames variam conforme a unidade da Federação, tornando o processo lento e custoso. Muitas vezes, por essa razão, a firma estrangeira tem de associar-se a empresas ou profissionais locais. Um outro entrave indireto às exportações de serviços de engenharia pode aparecer no fornecimento de equipamentos utilizados no projeto. Por exemplo, equipamentos exportados para os EUA quase sempre têm de portar selo de qualidade conferido por agências americanas. A obtenção do reconhecimento de qualidade requer procedimentos caros e demorados. Em alguns casos, equipamentos não portadores do selo podem ser aceitos, exigindo-se, em contrapartida, prêmios de seguro muito altos.

As considerações anteriores sublinham as razões pelas quais as estratégias de atuação externas das empresas de engenharia estão marcadas por uma tendência comum, qual seja a presença comercial. De fato, a experiência internacional da empresa brasileira portadora da maior carteira de obras no exterior se realiza mediante duas vias principais, conforme depoimento de

um de seus diretores: fundar uma empresa no país de destino, com ou sem participação de empresas locais, ou adquirir uma empresa que já operava naquele mercado. As informações obtidas por intermédio de entrevista nessa empresa, embora referidas à sua própria experiência, são bastante representativas da experiência internacional das firmas brasileiras de engenharia. Atualmente, seus principais mercados são os países da América Latina, os países africanos, Portugal e os EUA. As considerações a seguir baseiam-se em entrevistas realizadas com técnicos e diretores dessa empresa e registram algumas características de sua experiência internacional.

Os técnicos da empresa em consideração não desconhecem a existência de barreiras à entrada para concorrentes estrangeiros em alguns mercados, especialmente os europeus. Relatam duas experiências nesse terreno. No início dos anos 1990, quando o mercado espanhol estava em franca expansão, a empresa considerou a possibilidade de entrar nesse mercado mediante a compra de uma empresa local. Uma empresa espanhola, que atuava em consórcio com a empresa brasileira em terceiros mercados, desaconselhou essa estratégia, chamando a atenção para o fato de que mesmo as grandes empresas européias (francesas e inglesas) não tinham conseguido consolidar uma presença expressiva no mercado espanhol. O cálculo dos custos associados a essa tentativa, contraposto às pequenas possibilidades de sucesso, desestimulou a empresa brasileira a persistir com o projeto. Houve ainda uma tentativa de entrar no mercado italiano que, do mesmo modo, não foi adiante. A empresa brasileira havia trabalhado consorciada a uma empresa italiana numa obra na África. O consórcio montado para a obra na África interessava à empresa brasileira porque os italianos tinham capacidade de mobilizar financiamento e interessava aos italianos porque era a porta de entrada para o mercado africano, no qual a empresa brasileira já possuía uma posição consolidada. As empresas desenvolveram uma ótima relação que, entretanto, foi insuficiente para facilitar o acesso da firma brasileira ao mercado italiano.

Se os técnicos e diretores da empresa reconhecem a existência de barreiras à entrada em alguns mercados, são, contudo, incapazes de precisar, de especificar alguma barreira concreta que os tenha impedido de acessar determinados mercados. Admitem que, em certos mercados, como aqueles dos países da Europa Ocidental, as empresas locais possuem vantagens insuperáveis derivadas de escala e do acesso a fontes de financiamentos. Nesse quadro, sua presença em Portugal é explicada pela inexistência de firmas

locais de porte e sua atuação no mercado africano, pela decisão de consolidar a presença num mercado potencialmente promissor, aceitando riscos políticos elevados que, muitas vezes, afastam os grandes concorrentes internacionais. Por seu turno, sua presença nos EUA é explicada pelo tamanho do mercado norte-americano, que comporta a presença expressiva de firmas estrangeiras, cuja parcela de mercado é, entretanto, pouco significativa. Ainda segundo os técnicos da empresa brasileira, tal presença é facilitada para estimular a concorrência em preços em determinados segmentos da atividade de construção norte-americana.

Dado o quadro anterior, o mercado alvo mais acessível para a empresa em foco é o mercado latino-americano, no qual não há concorrentes locais expressivos e no qual o Brasil possui vantagens derivadas da proximidade, do maior conhecimento dos mercados e das culturas locais, assim como vantagens derivadas da possibilidade de negócios casados, como é o caso da Venezuela (petróleo). Todavia, nesse mercado, licitações de obras cujo valor supera os US\$ 100 milhões requerem aporte de financiamento que, em última instância, funciona como a variável competitiva mais importante.

Pelo que foi analisado, os técnicos da empresa reconhecem a existência de barreiras não-tarifárias na exportação de serviços de engenharia, especialmente na Europa Ocidental. Tais barreiras não são consideradas um problema grave, à medida que não estão presentes nos mercados estratégicos de sua atuação internacional. A capacidade de a empresa crescer internacionalmente é entendida como limitada e insuficiente para enfrentar os desafios de mercados mais fortes como os da Espanha, França, Alemanha e Itália. Visto que esses mercados não são prioritários no interior da estratégia de expansão internacional da empresa, a questão das barreiras torna-se menos relevante.

Finalmente, registra-se que os técnicos das empresas ressaltaram a importância de se realizarem estudos que permitam uma “real mensuração das exportações dos serviços de construção”. A ênfase não foi tanto na subestimação das estatísticas do balanço de pagamentos pela ausência de dados relativos à presença comercial. O ponto principal foi o efeito multiplicador das vendas de serviços de construção sobre as exportações de mercadorias e outros serviços brasileiros. Não foram fornecidas, entretanto, informações precisas e nem fonte de dados para que se pudesse estimar o efeito multiplicador do setor.

4.2.2. Serviços de *Software*

No início da década de 1990, o governo brasileiro definiu uma política de fomento ao setor de *software* brasileiro, voltada para o desenvolvimento de uma indústria nacional competitiva no plano internacional. Essa política, iniciativa do Ministério da Ciência e Tecnologia, consolidou-se com a criação, em 1993, do Programa Softex 2000, cujas metas para o ano 2000 incluíam a conquista de 1% do mercado mundial do setor, a capacitação técnico-empresarial de mais de mil empresas e a geração de cinquenta mil postos de trabalho de alta qualificação. O governo elegeu, assim, o setor de *software* como aquele que justificava e merecia uma política de incentivos específica, num momento em que a antiga política para a informática, baseada em fortes mecanismos de proteção a produtores nacionais, sofria uma revisão radical.

As considerações a seguir descritas estão pautadas em dois estudos.

Em 1998, a Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior (Funcex), em parceria com o Instituto de Estudos Econômicos em *Software* (IEES), desenvolveu um trabalho para avaliar as exportações brasileiras de *software* no sentido mais amplo que aquele apreendido pelos registros do balanço de serviços do Banco Central (ver Ferraz Filho, 1998).

No caso de *software*, as restrições das estatísticas do balanço de pagamentos derivariam dos seguintes fatos.

O “produto” do setor de *software* comercializado no exterior pode ser classificado de acordo com sua forma de entrada no mercado externo: a) *software*-pacote; b) *software* sob encomenda (serviço ou sistema) e c) *software* embarcado.

No caso de o produto ser um *pacote*, o grosso do faturamento resultante de transações com o exterior é auferido da venda do produto. Em alguns (poucos) casos, essa é a forma de exportação na qual o “produto” cruza a fronteira do País através da alfândega podendo, por conseguinte, ser classificado como comércio transfronteiriço. No caso do Brasil, o Departamento de Câmbio do Banco Central apresenta tais números por meio da rubrica exportação de *software*, desagregada, por seu turno, em vendas de *software* e vendas de *software* cópia única.

Assim como no caso dos serviços de construção, o controle por alfândega deixa de captar parte importante dos negócios derivados das operações de exportação em sentido amplo. Assim, por exemplo, normalmente o *software-pacote* chega ao mercado externo levado pela própria empresa para ser localizado no país de destino.¹⁸ Nesse caso existe, ainda, todo um trabalho de agregação de valor para adaptar o *software-pacote* às condições locais, normalmente efetuado por empresa parceira. Ademais, muitas vezes, a exportações de *software-pacote* implicam a demanda por serviços de assistência técnica, que geram ganhos adicionais não desprezíveis para as empresas. Todos esses valores, que formam o grosso dos negócios de *software-pacote* no exterior, não estariam sendo apreendidos pelos registros estatísticos alfandegários.

Nas transações no mercado externo envolvendo *software* sob encomenda (serviço ou sistema), o valor do produto não é o negócio principal, mas os serviços de customização e a assistência técnica permanente que esse produto demanda. Nesse caso, cria-se uma relação estreita entre a empresa de *software* e o cliente, que garante ganhos mais permanentes para as empresas. Um outro tipo de negócio em *software* sob encomenda é o *outsourcing*. A empresa de *software* fornece recursos humanos especializados para o cliente, que passa a utilizá-los sem criar vínculo empregatício.

Dada sua natureza, os negócios externos com *software* sob encomenda não aparecem nos números oficiais do comércio exterior de *software* do País, embora possam ser parte muito relevante de suas exportações totais.

A terceira forma de entrada do “produto” *software* em mercados externos é, na verdade, uma forma indireta de exportação alfandegária: o *software* embarcado. Trata-se do *software* contido em mercadorias comercializadas no exterior como eletrodomésticos, automóveis, aparelhos para telecomunicações, computadores etc. Nesse caso, em princípio, a avaliação da participação do *software* no valor exportado é de difícil mensuração, visto que não aparece registrada em separado, como parte autônoma do valor total do produto exportado.¹⁹

As especificidades das formas de comercialização de *software* no exterior, anteriormente analisadas, fornecem uma visão geral dos problemas en-

18 Localizar significa adequar aos costumes, língua e legislação locais.

frentados para se avaliar quantitativamente o desempenho exportador do País.

Os resultados encontrados pela pesquisa mostraram que os objetivos propostos pelo programa Softex estavam longe de ser alcançados e que os valores das exportações brasileiras de *software* registradas pelo Bacen subestimam o fluxo real das vendas externas nesse campo.

Com base em um banco de dados construído a partir de informações fornecidas pelas empresas do setor de *software* brasileiro, a pesquisa identificou, para o ano de 1995, uma amostra de 99 empresas com vendas externas, cuja representatividade do universo exportador foi estimado em 75%. Para 77 dessas empresas, havia informações sobre o valor de suas vendas no exterior (faturamento), que, totalizadas, atingiam US\$34,5 milhões.²⁰ Ainda que não representando o valor total das vendas externas das empresas brasileiras de *software*, esse número mostra com clareza o quanto a análise do comércio internacional de *software* baseada estritamente nos dados publicados pelo Bacen subestima o comércio internacional nesse campo. De fato, para 1995, o balanço de serviços brasileiro registrou como valor das receitas de *software* a cifra de US\$ 0,3 milhão.

A análise do destino das exportações brasileiras de *software* realizada a partir da base de dados anteriormente referida (IEES) revela, do mesmo modo, uma composição muito distinta daquela encontrada para os dados do Bacen. Para o ano de 1997, as estimativas do destino das exportações brasileiras de *software* apontavam os países do Mercosul como os principais clientes das empresas brasileiras (44% do valor das vendas externas), seguidos de Portugal, (20,9%), EUA (19,3%) e América Latina exclusive Mercosul (14,4%). Outros países, como China, Espanha, Itália e Alemanha, já apareciam com pequenas participações, inferiores a 1,0%. Entre 1993 e 1997, como tendências importantes foram observadas: a redução da participação

19 A análise realizada pela Funcex/IEES aponta que os setores que mais estariam exportando produtos com *software* embarcado são o de autopeças (injeção eletrônica), informática (modem), telecomunicações (diversos produtos) e automação industrial (diversos produtos).

20 Essa estimativa não captura os valores referentes a *software* embarcado, quando o *software* é desenvolvido pela própria empresa que produz o equipamento, ou seja, quando ele não é negociado e corresponde a apenas uma parte do valor do equipamento.

norte-americana e a crescente participação do Mercosul e dos países europeus, com grande destaque para Portugal.

As outras informações foram obtidas a partir de estudo realizado pela Sociedade Softex (Sociedade Brasileira de Promoção às Exportações), uma entidade civil sem fins lucrativos, criada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia em 1996.

A Softex deve ser entendida como uma forma de política de promoção das exportações. Através dos seus “núcleos” localizados em 19 cidades do País e alguns escritórios de representação no exterior, o objetivo é o de prestar assessoria às empresas filiadas na promoção de suas exportações. Nesse contexto, são realizadas pesquisas para avaliação do desempenho das empresas e do próprio programa de apoio às exportações.

As informações aqui citadas pautam-se na pesquisa divulgada em março de 2001, que representam uma amostra de 250 empresas – 31% do total das empresas associadas Softex [ver Rosa, N.B. e outros (2001)].

A receita no exterior proveniente da comercialização de *software* para as empresas da amostra teria sido de US\$ 47 milhões em 1999 e US\$ 52 milhões em 2000. Os dados do Banco Central registram, para esses mesmos anos, valores de US\$ 15,3 e US\$ 34 milhões para o agregado de serviços de computação e informações. O estudo estima que, para o universo das empresas Softex, as receitas seriam de US\$ 96 milhões em 2000.

As principais receitas seriam provenientes da venda de *software*-pacotes – cerca de 48%. Em termos de mercado de destino, a tendência já observada no estudo da Funcex é confirmada. Entre 1997 e 2000, cai a participação do mercado europeu de 44% para 11%; dos Estados Unidos, de 39% para 12%; e aumenta a do Mercosul de 15% para 31%.²¹ Pelas estatísticas do Bacen, no acumulado de 1999 a janeiro/julho de 2001, a América do Norte responde por 60%, a União Européia, por 11,6% e o Mercosul, por 20%.

O estudo mostra uma comparação de resultados entre 1998 e 2000 quanto aos entraves para o aumento das exportações, segundo a amostra de empresas. Destacam-se as respostas com percentual acima de 10%.

²¹ Há uma clara divergência quanto à importância do mercado europeu em relação à pesquisa antes citada da Funcex.

- Acesso ao financiamento ou capital de risco explica 22% e 24% das respostas, em 1998 e 2000, respectivamente.
- Falta de canais adequados para comercialização, falta de informações sobre mercados externos: 14% (1998) e 24% (2000).
- Maturidade gerencial: cai de 25% para 15%.
- Custos elevados para colocação de novos produtos no exterior e /ou fechar negócios: cai de 14% para 12%.
- Estratégia de sobrevivência empresarial: 12% em 2000.

Questões de financiamento são citadas de forma freqüente em pesquisas sobre entraves às exportações, o que exige uma avaliação em separado. No entanto, é interessante notar que a queda no percentual de “maturidade gerencial” é acompanhada pelo aumento do item falta de canais adequados de comercialização e de informações sobre mercados externos. Na medida em que os empresários se qualificam e possuem estratégias mais claras, passam a reconhecer a importância do conhecimento dos mercados, atribuindo percentual igual ao da falta de financiamento. Cita-se ainda que, em termos de barreiras alfandegárias, o idioma (o que pode ser entendido como uma barreira para o setor) correspondeu apenas a 4% do total das respostas em 2000.

Nas respostas que avaliam o Programa Softex, o principal ponto forte destacado no ano 2000 foi a própria rede criada pelos núcleos nacionais e os escritórios de representação no exterior, totalizando 45% das respostas referentes a “pontos fortes”.

Na avaliação dos “pontos fracos”, destacam-se: falta de *funding* para desenvolver as atividades planejadas e dependência de fontes de financiamento oficiais (28%) e o não aproveitamento adequado da própria rede Softex, dada a necessidade de uma melhor coordenação entre os núcleos (28%). Quanto à falta de apoio governamental, na lista de pontos fracos, o percentual de respostas foi de 8,5%.

4.2.3. Serviços de Audiovisual

Foram realizadas duas longas entrevistas com representantes de uma rede de televisão com grande experiência no mercado internacional, cujo relato

foi submetido posteriormente aos entrevistados. Citam-se aqui apenas os fatos estilizados das principais conclusões.

As barreiras externas à exportação de produtos audiovisuais não são, no momento, um problema grave para a expansão dos negócios externos da empresa. O mais importante seria o governo auxiliar no campo da identificação de oportunidades de negócios, serviço que poderia ser prestado pelas embaixadas brasileiras. Isso não significa “abrir”, apresentar clientes potenciais, algo que a própria empresa tem condições de fazer. O apoio para vender produtos audiovisuais deveria vir a partir da identificação do tipo de produto que o mercado estrangeiro pode absorver, do tipo de produto para o qual o mercado é demandante. Tal serviço exige um conhecimento do mercado-alvo que passa desde o entendimento dos traços culturais mais gerais do país até o tipo de cultura televisiva vigente. Em última instância, vender o produto brasileiro para determinados mercados exige a sua “*customização*”, a adaptação de sua forma aos critérios locais. Essa passagem exige grande conhecimento da cultura e do mercado de televisão local e é nesse campo que o governo brasileiro poderia desempenhar um papel relevante.

Não citando estratégias específicas em mercados-alvo, a experiência da empresa mostra que o “sucesso” no seu campo depende da percepção das melhores formas de penetração em cada mercado e que são variáveis: associações com empresas locais; vendas de produtos comercializados no mercado doméstico, mas adaptados às particularidades de cada mercado; e criação de produtos.

Não se pode considerar que a experiência da empresa, dado o seu porte, possa ser reproduzida facilmente por empresas menores. No entanto, fica claro que, nessa área, a capacidade de adaptação é essencial, sem significar perda de características que tornaram o produto brasileiro conhecido.

5. Síntese e Considerações Finais

O estudo teve como objetivo contribuir para o debate sobre a política de promoção das exportações de serviços no Brasil, destacando-se, num primeiro momento, a questão das estatísticas sobre os fluxos de serviços no comércio mundial.

Seguindo a tradição dos estudos sobre comércio de serviços, a Seção 2 discute o tema da precariedade das estatísticas disponíveis. Uma é referente ao elevado nível de agregação apresentado. Foi ressaltado, porém, que a nova metodologia proposta pelo FMI, e já adotada pelo Brasil, propõe um razoável nível de detalhamento das contas. A segunda é a não cobertura pelos dados do balanço de pagamentos das modalidades definidas pela OMC – presença comercial e movimento de pessoas (cobertura parcial). A ênfase nessa questão deriva da premissa de que muitos serviços só se tornam transacionáveis quando oferecidos em territórios estrangeiros. Isso foi ressaltado, pois ao se analisar uma política de promoção das exportações de serviços brasileiros é preciso avaliar a relevância das formas de prestação de serviços.

Em seguida, a partir das informações compiladas pela OMC das estatísticas de balanço de pagamentos dos países, foi apresentado um panorama mundial do comércio de serviços. Os países desenvolvidos dominam o comércio mundial de serviços, assim como o de mercadorias. A concentração, entretanto, é maior no caso de serviços. O Brasil está em 33º lugar entre os principais exportadores de serviços e 28º entre os de mercadorias.

Foi analisada a lista dos quarenta principais exportadores de mercadorias e serviços no comércio mundial que mostra um elevado grau de coincidência em termos dos países que a integram. As exceções estão associadas a vantagens comparativas especiais dos países nesses fluxos – Egito (serviços de turismo) e Venezuela (petróleo). Porém, a participação do comércio de serviços nos fluxos totais de exportações dos países varia. Ela é alta nos Estados Unidos e na Índia – acima de 20% – e baixa no Japão e na Alemanha. Logo, como seria esperado, há uma elevada correlação entre a importância dos países no comércio de serviços e de mercadorias. No entanto, a importância dos fluxos de serviços na geração total das receitas advindas das transações comerciais é variável.

Um ponto destacado foi o aumento da rubrica “outros serviços” no comércio mundial. Os dados da OMC mostram que, ao longo da década de 1990, esse item apresentou a maior taxa de crescimento (8,1%) em relação aos outros dois grandes agregados da conta serviços – viagens (5,8%) e transportes (4,0%). Assim, entre 1990 e 2000, a participação de outros serviços aumenta de 37,6% para 44,6%, a de transporte cai de 28,5% para 23% e a do item viagens diminui de 33,9% para 32,4% no comércio mun-

dial de serviços. De forma geral, esse resultado é explicado pela crescente participação de serviços pessoais e técnicos nos fluxos dos países desenvolvidos. Não há estatísticas detalhadas para os países em desenvolvimento.

Na Seção 3, foram analisadas as exportações de serviços no Brasil pautando-se nos dados divulgados publicamente pelo Banco Central e em dados fornecidos ainda pelo Bacen para o presente estudo, desagregados por mercados de destino e origem (nesse caso os dados cobrem o período de 1999 a janeiro/julho de 2001). Alguns pressupostos guiaram a descrição apresentada.

Os dados sobre o comércio mundial mostraram a crescente relevância do item “outros serviços” no comércio mundial. Isso não significa que itens como turismo em especial deixaram de ter relevância, como aponta a presença de alguns países na lista dos principais exportadores de serviços no comércio mundial. No caso do Brasil, é consensual que há um grande potencial a ser explorado no campo de serviços de turismo. Questões de infra-estrutura, treinamento da mão-de-obra, redução dos custos domésticos associados aos serviços de turismo, maior integração com as rotas turísticas das principais agências de turismo mundial são alguns dos fatores frequentemente citados quando se analisam políticas de promoção dos serviços de turismo.

No entanto, a crescente participação da rubrica de “outros serviços” nas receitas de exportações de serviços brasileiras sugere que é preciso entender de forma mais detalhada a composição e a origem dessas receitas. Entre 1990 e 2001, a participação das exportações de “outros serviços” aumentou de 24% para 66% nos fluxos totais das exportações de serviços brasileiras. Mesmo considerando as limitações apontadas anteriormente sobre as estatísticas de balanço de pagamentos na avaliação do comércio de serviços, essa é a primeira fonte a ser analisada e a única disponível que permite uma comparação entre todos os fluxos de serviços.

As principais conclusões são as seguintes, quando se privilegia o item “outros serviços”.

Os serviços profissionais e técnicos respondem pela maior parte da geração das receitas (63%). O mercado norte-americano constitui o principal destino das exportações de “outros serviços” brasileiros. No entanto, a análise desagregada dos dados mostrou que, muitas vezes, o mercado da União

Européia tem um peso similar ou próximo aos Estados Unidos e, em poucos casos, os países do Mercosul são relevantes. Um exemplo são os serviços de franquia, dos quais os países do Mercosul são responsáveis por 93% das receitas para os anos de 1999 a 2001.

O mapeamento preliminar realizado sugere que é preciso ter informações adicionais. A elevada participação dos serviços profissionais foi identificada de forma geral, num primeiro momento, com os serviços técnicos de arquitetura e engenharia. Seria preciso, entretanto, obter dados mais detalhados dessas transações que estariam concentradas no mercado norte-americano. Ressaltou-se, por exemplo, que nos serviços de construção a maior participação do mercado norte-americano é registrada nos projetos de engenharia (15%), mas o principal mercado é a Ásia (35%). Nos serviços profissionais técnicos, entendidos como serviços de arquitetura e engenharia, o mercado asiático tem uma participação de apenas 2%. Até que ponto esses resultados refletiriam apenas diferenças de oportunidades em cada mercado e/ou possíveis barreiras que restringem a conjugação dos projetos de engenharia com os serviços técnicos seria preciso averiguar.

Destacou-se também a importância de diversificação da pauta exportadora, em especial para os países latinos. No entanto, enfatiza-se novamente a necessidade de um mapeamento mais amplo, que cubra as modalidades ausentes das estatísticas do balanço de pagamentos. A importância do mercado latino pode estar sendo subestimada pela não consideração da prestação de serviços através de presença comercial.

A Seção 4 apresentou algumas considerações gerais pautadas em estudos já existentes e algumas entrevistas realizadas sobre as exportações de serviços em setores selecionados: um setor tradicional de exportações de serviços (construção); um setor apontado com potencial importante (*software*); e um setor cujo relativo sucesso se confunde com a experiência de uma única empresa.

A análise mostrou que todos os setores sinalizaram a importância do apoio governamental em termos de disseminação de informações sobre oportunidades no exterior. O tema do financiamento permanece importante, em especial para o setor de construção, no qual seria necessário avaliar melhor a concepção de *export finance projects*.

Considerando a experiência das empresas de *software* analisada a partir dos núcleos Softex, sugere-se que, antes de se proporem programas amplos de incentivos às exportações de serviços, um primeiro passo seria a formação de redes setoriais de serviços. A questão do desconhecimento do próprio mercado nacional e a obtenção de economias de escala em termos de informações e comercialização das vendas aponta ser essa uma direção a ser privilegiada. As demandas de apoio governamental mais específicas poderão então ser identificadas, a partir do momento que o próprio setor passe a conhecer melhor o seu potencial e as perspectivas do mercado externo.

Não foram abordadas questões operacionais/burocráticas que podem constituir um viés antiexportador específico para o setor de serviços brasileiros. Em algumas entrevistas com antigos funcionários do governo, questões operacionais relacionadas com remessas de dinheiro, contas no exterior, carga tributária e exigências quanto à manutenção temporária de equipamentos de empresas nacionais no exterior foram ressaltadas.

Ainda na Seção 4, descreveram-se as recomendações da Unctad para a promoção das exportações de serviços nos países em desenvolvimento. Investimentos em infra-estrutura de telecomunicações e criação de redes nacionais de informação são destacadas. Chama a atenção a ênfase conferida ao potencial de serviços transfronteiriços pautados nas novas tecnologias que aproveitariam a mão-de-obra relativamente mais barata dos países em desenvolvimento – entrada de dados em bancos internacionais, serviços de *call centers* são alguns exemplos. Essa é uma questão pouco discutida no caso brasileiro. Sugere-se que a proposta da Unctad esteja influenciada pela experiência da Índia, sendo preciso avaliar melhor esse tema no caso brasileiro.

Em síntese, o presente estudo teve como objetivo contribuir para o debate sobre a política de promoção das exportações de serviços no Brasil. Considerou-se que o primeiro desafio para o desenho de uma política de promoção das exportações de serviços é a próprio conhecimento mais detalhado do universo de empresas que compõem o setor de exportações de serviços no Brasil, excetuando-se os setores tradicionais, como serviços de construção. Este último é um setor relativamente organizado, com poucas empresas grandes operando no exterior e cujas demandas para a facilitação de seus negócios parecem depender mais de uma articulação mais clara entre

o governo e o setor. Da mesma forma, os serviços de turismo e transportes têm sido objeto de estudos e de avaliação do próprio governo.

O desafio maior da política é o conhecimento das novas oportunidades que estariam surgindo associadas a novas formas de ofertas (tecnologias de informação), bem como o possível ganho com a abertura de mercados no âmbito de acordos regionais e multilaterais. O primeiro caso exige políticas de investimento em capital humano e infra-estrutura. Correta ou não, a proposta de que um dos nichos de oportunidades para os países em desenvolvimento seria a exportação de serviços intensivos em mão-de-obra através do comércio transfronteiriço está ausente do debate brasileiro. E, no caso dos setores que foram selecionados neste estudo, a ênfase é exatamente a inversa, ou seja, a importância da presença comercial e associações com empresas locais. No segundo caso, além do conhecimento dos mercados, é preciso uma avaliação detalhada dos marcos regulatórios para que esses propiciem condições favoráveis para as exportações de serviços.

Finalmente, não há dúvidas quanto à importância crescente do comércio de serviços. É preciso, entretanto, ter cautela na proposição de políticas para o setor que resultem em ganhos efetivos. A promoção das exportações de serviços no Brasil é importante para atenuar a pressão deficitária dos saldos da conta serviços sobre o déficit em transações correntes. No entanto, no médio prazo, a principal contribuição continuará vindo da balança comercial. Sob esse prisma, a promoção das exportações de serviços deve ser entendida como um meio também de induzir maior eficiência aos setores domésticos, propiciando externalidades positivas para os setores produtivos de forma geral. Em adição, a presença das negociações de serviços nos atuais acordos regionais e multilaterais exige um conhecimento mais detalhado dos mercados brasileiros e do exterior. Sendo assim, sugere-se, num primeiro momento:

- levantamento das informações das empresas exportadoras de serviços, em especial nas rubricas ainda relativamente fechadas; possível cruzamento dos dados do IBGE e do balanço de pagamentos de serviços, o que exige redefinições do universo da pesquisa de serviços do IBGE;
- identificação do que as empresas consideram entraves na forma de viés antiexportador (entraves operacionais/burocráticos/financiamento);

- identificação das principais barreiras praticadas no exterior ao comércio de serviços, como insumo importante para as negociações; ressalta-se que, nesse caso, a experiência de estudos anteriores mostra certa dificuldade para essa identificação; dado o relativo pequeno volume das exportações, uma vez estabelecida uma estratégia que atinja as metas desejadas, as empresas consideram os resultados satisfatórios;
- estímulo à formulação de redes de informações nacionais por setores e tipos de serviços;
- apoio do governo em termos de disseminação de informações e, principalmente, quando cabível, a negociação com os setores privados para a imposição de normas de qualidade compatíveis com a demanda internacional;
- apoio do governo para maior diversificação dos mercados de exportações, sendo preciso averiguar as oportunidades, em especial, nos mercados latinos; e
- produção de marcos regulatórios promotores de competição e compatíveis com as regras internacionais.

Anexo Estatístico

Tabela A
Comércio de Serviços Privados nos Estados Unidos - 1986/2000

Itens	Exportações				Importações				Saldo	
	1986 a 1990		1998 a 2000		1986 a 1990		1998 a 2000		1986 a 1990	1998 a 2000
	US\$ Milhões	Part. %	US\$ Milhões	Part. %	US\$ Milhões	Part. %	US\$ Milhões	Part. %	US\$ Milhões	
Total	520.713	100,00	778.467	100,00	403.183	100,00	541.010	100,00	117.530	237.457
Viagens	200.110	38,43	288.687	37,08	198.399	49,21	245.394	45,36	1.711	43.293
Transportes	94.344	18,12	82.705	10,62	104.805	25,99	105.560	19,51	-10.461	-22.855
Royalties e Licenças	52.765	10,13	110.076	14,14	11.522	2,86	39.954	7,39	41.243	70.122
Matriz e Filiais	47.766	9,17	78.839	10,13	7.561	1,88	30.508	5,64	40.205	48.331
Outras Entidades	11.173	2,15	31.238	4,01	3.959	0,98	9.446	1,75	7.214	21.792
Outros Serviços Privados	165.381	31,76	296.999	38,15	88.457	21,94	150.102	27,74	76.924	146.897
Matriz e Filiais	52.364	10,06	88.773	11,40	32.342	8,02	67.325	12,44	20.022	21.448
Outras Entidades	113.016	21,70	208.226	26,75	56.114	13,92	82.777	15,30	56.902	125.449
Educação	21.159	4,06	28.925	3,72	2.668	0,66	5.556	1,03	18.491	23.369
Serviços Financeiros	24.454	4,70	48.607	6,24	20.835	5,17	33.111	6,12	3.619	15.496
Telecomunicações	11.388	2,19	13.144	1,69	22.320	5,54	19.647	3,63	-10.932	-6.503
Técnicos e Profissionais	30.123	5,78	77.816	10,00	8.748	2,17	23.140	4,28	21.375	54.676
Outros Serviços	25.895	4,97	39.735	5,10	1.540	0,38	1.325	0,24	24.355	38.410

Fonte: Bureau of Economic Analysis/Departamento de Comércio dos Estados Unidos.

Tabela B
Participação em Anos Selecionados dos Fluxos de Serviços
 (Em %)

Receitas						
Serviços Selecionados	1992	1995	1998	1999	2000	2001
Profissionais Técnicos	53,11	54,78	63,79	67,46	67,72	70,45
Computação e Informação	0,17	2,06	0,27	0,37	0,59	0,49
Construção	0,08	0,44	1,37	0,40	3,96	0,31
Seguros	11,17	8,83	9,06	4,02	5,44	3,23
Financeiros	10,62	12,36	7,72	7,42	6,55	5,70
Corretagens	19,88	15,22	9,47	15,25	10,26	7,43
Aluguel de Equipamentos	0,09	1,63	0,32	0,16	1,58	5,00
Pessoais, Recreacionais e Culturais	0,27	1,39	0,83	0,96	1,10	1,03
<i>Royalties</i> e Licenças	1,22	1,52	3,47	3,23	2,18	2,01
Comunicações	3,39	1,77	3,70	0,74	0,62	4,34
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Despesas						
	1992	1995	1998	1999	2000	2001
Profissionais Técnicos	20,78	20,51	25,30	24,96	22,20	19,68
Computação e Informação	5,12	7,64	12,09	16,93	15,53	13,76
Construção	0,02	0,10	0,11	0,00	0,00	0,00
Seguros	7,34	8,05	4,66	4,84	4,29	5,52
Financeiros	4,25	10,80	12,97	9,47	9,08	7,58
Corretagens	15,59	10,76	6,63	6,19	5,36	5,29
Aluguel de Equipamentos	37,22	21,01	9,78	9,99	19,00	26,05
Pessoais, Recreacionais e Culturais	5,59	6,04	4,95	6,18	4,92	4,43
<i>Royalties</i> e Licenças	2,77	13,85	22,32	21,17	19,18	15,10
Comunicações	1,33	1,24	1,19	0,26	0,43	2,58
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Bacen.

Tabela C
Crescimento dos Fluxos de Serviços Selecionados - 1990/2001
 (Em %)

Crescimento Médio Anual das Receitas de Serviços			
Serviços Selecionados	1990/1995	1995/2000	2000/01
Profissionais e Técnicos	31,78	27,45	0,85
Construção	1,88 *	89,97	-92,31
Comunicações	-18,26	-0,87	577,31
Pessoais, Culturais e Recreacionais	66,47	16,47	-8,57
Computação e Informação	96,10	-4,81	-20,59
Aluguel de Equipamentos	65,25	21,27	207,62
<i>Royalties</i>	12,90	31,29	-10,46
Seguros	10,05	10,87	-42,47
Financeiros	7,36	7,58	-15,67
Corretagens e Rel. ao Comércio	15,21	12,90	-29,83
TOTAL	5,61	13,74	-0,66
Crescimento Médio Anual das Despesas de Serviços			
Serviços Selecionados	1990/1995	1995/2000	2000/01
Profissionais e Técnicos	13,67	15,85	-0,95
Construção	94,86 *	-44,21	100,00
Comunicações	8,26	-7,52	565,31
Pessoais, Culturais e Recreacionais	19,97	9,43	0,63
Computação e Informações	41,16	31,44	-1,05
Aluguel de Equipamentos	9,26	11,77	53,13
<i>Royalties</i>	41,76	21,72	-12,04
Seguros	10,86	0,55	43,70
Financeiros	-12,17	10,14	-6,76
Corretagens e Rel. ao Comércio	11,77	-0,82	10,41
TOTAL	11,05	6,44	0,67

Fonte: Bacen.

* Dados relativos ao período 1992/95.

Tabela D
Saldo de Fluxos Selecionados de Serviços – 1996/2001
 (Em US\$ Milhões)

Serviços	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Profissionais e Técnicos	348	886	1.071	1.259	2.251	2.300
Comunicações	- 44	9	81	14	4	29
Construção	1	10	52	16	96	17
Corretagens e Relativos a Comércio	- 36	- 160	- 31	251	194	- 23
Seguros	- 63	74	81	- 128	- 4	- 275
Financeiros	- 215	- 885	- 527	- 269	- 294	- 307
Pessoais, Culturais e Recreacionais	- 266	- 206	- 292	- 335	- 300	- 307
Computação e Informações	- 379	- 589	- 789	-1.010	-1.111	-1.106
<i>Royalties</i> e Licenças	- 753	- 848	-1.329	-1.150	-1.289	-1.132
Aluguel de Equipamentos	- 656	-1.048	- 634	- 599	-1.179	-1.867

Fonte: Banco Central do Brasil.

Tabela E
**Tabela de Serviços por Fatos Geradores: Acumulado 1999 a Jan./Jul.
de 2001**
(Valores em US\$ Mil)

Serviços de Computação e Informação						
Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo	%
Serviço de Informação de Imprensa	1.361	2,11	20.978	0,75	-19.617	0,71
Utilização de Banco de Dados Internacional	44.240	68,51	65.463	2,33	-21.223	0,77
Assin. Jornais, Revistas etc. (360 Dias)	2.963	4,59	138.882	4,94	-135.919	4,94
Software	3.138	4,86	1.372.829	48,79	-1.369.691	49,82
Software Cópia Única	5.342	8,27	1.184.135	42,08	-1.178.793	42,88
Serv. Inform. Imprensa Fin.	7.530	11,66	31.525	1,12	-23.995	0,87
Total	64.574	100,00	2.813.812	100,00	-2.749.238	100,00
Serviços de Comunicação						
Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo	%
Comunicações (Até 360 Dias)	296.727	99,13	239.410	99,54	57.317	97,46
Serviços Postais	2.597	0,87	1.106	0,46	1.491	2,54
Total	299.324	100,00	240.516	100,00	58.808	100,00
Serviços de Construção						
Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo	%
Projetos de Engenharia	30.371	24,99	453	56,48	29.918	24,78
Projeto Industrial	320	0,26	88	10,97	232	0,19
Outras Montagens sob Encomenda	90.855	74,75	261	32,54	90.594	75,03
Total	121.546	100,00	802	100,00	120.744	100,00
Serviços Pessoais, Culturais e Recreacionais						
Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo	%
Referentes a Cursos, Palestras e Seminários	2.611	1,91	9.516	0,98	-6.905	0,83
Remunerações p/ Apresent. Artísticas	4.571	3,34	19.747	2,03	-15.176	1,82
Transmissão de Eventos	37.064	27,12	425.363	43,82	-388.299	46,56
Alug. Fitas, Discos Grav (Até 360 dias)	806	0,59	51.512	5,31	-50.706	6,08
Alug. Film. Cinem. (Até 360 Dias)	56	0,04	212.866	21,93	-212.810	25,52
Remun. Competições/Exibições	0	0,00	15.583	1,61	-15.583	1,87
Remun. P/ Compet. Esportivas	69.527	50,87	36.100	3,72	33.427	-4,01
Cursos e Congressos	21.455	15,70	158.189	16,30	-136.734	16,39
Congressos (Até 360 Dias)	349	0,26	660	0,07	-311	0,04
Cursos	229	0,17	41.141	4,24	-40.912	4,91
Total	136.668	100,00	970.677	100,00	-834.009	100,00

(continua)

Serviços Profissionais e Técnicos

Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo	%
Instal. e Manut. de Escritório	14.871	0,15	38.692	0,61	-23.821	-0,65
Serviços Técnicos Profissionais	3.236.814	32,47	4.385.158	69,54	-1.148.344	-31,37
Honorários Membros Cons. Consultivos	7.921	0,08	1.344	0,02	6.577	0,18
Participações Feiras Exposições	32.938	0,33	30.277	0,48	2.661	0,07
Publicidade e Propaganda no Exterior	372.396	3,74	142.356	2,26	230.040	6,28
Outros Servs. Técnicos Profissionais	1.915.745	19,22	400.048	6,34	1.515.697	41,40
Proj. Des. Mod. Eng.	27.985	0,28	6.067	0,10	21.918	0,60
Proj. Des. Mod. Indl.	28.390	0,28	1.963	0,03	26.427	0,72
Tec. Esp-Mont. Equip. (360 Dias)	27.894	0,28	6.118	0,10	21.776	0,59
Administrativos (Até 360 Dias)	3.768.885	37,81	982.056	15,57	2.786.829	76,12
Aluguel de Imóveis (Até 360 Dias)	1.206	0,01	774	0,01	432	0,01
Honorários Conselhos Consultivos/Administr.	1.653	0,02	319	0,01	1.334	0,04
Honorários Profissionais Liberais	137.502	1,38	40.826	0,65	96.676	2,64
Participações em Feiras no Exterior	205	0,00	13.513	0,21	-13.308	-0,36
Participações em Feiras no País	2.351	0,02	101	0,00	2.250	0,06
Passes de Atletas Profissionais	326.501	3,28	61.210	0,97	265.291	7,25
Aluguel de Imóveis (Até 360 Dias)	15.785	0,16	12.070	0,19	3.715	0,10
Encomendas Internacionais	15.308	0,15	116.934	1,85	-101.626	-2,78
Publicidade	32.962	0,33	66.550	1,06	-33.588	-0,92
Total	9.967.312	100,00	6.306.376	100,00	3.660.936	100,00

Serviços de Royalties e Licenças

Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo	%
Marcas e Patentes - Registro, Depósito ou Manutenção	213.061	65,184	20.909	0,61	192.152	-6,18
Franquais	2.161	0,6611	23.593	0,69	-21.432	0,69
Forn. Serviços Assist. Técn.	17.151	5,2472	1.046.372	30,47	-1.029.221	33,13
Fornecimento de Tecnologia	26.300	8,0462	1.450.983	42,25	-1.424.683	45,85
Marcas-Licença de Uso/Cessão	17.558	5,3717	90.566	2,64	-73.008	2,35
Patentes-Lic. Explor./Cessão	360	0,1101	236.808	6,90	-236.448	7,61
Serv. Fornec. Serv. e Desp. Complem.	1.790	0,5476	102.982	3,00	-101.192	3,26
Direitos Autorais	48.482	14,833	461.669	13,44	-413.187	13,30
Total	326.863	100,00	3.433.882	100,00	-3.107.019	100,00

(continua)

Serviços Financeiros						
Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo	%
Comiss Contrat-Outr (Até 360 Dias)	561.153	64,705	219.936	40,85	341.217	103,77
Op. Bolsas Merc. Ext-Corr Comis. Desp.	119	0,0137	2.741	0,51	-2.622	-0,80
Fiança de Crédito à Exportação	0	0	3.820	0,71	-3.820	-1,16
Bancários	14.427	1,6635	9.736	1,81	4.691	1,43
Garantias Bancárias	155.782	17,963	118.428	22,00	37.354	11,36
Corretagens	4.404	0,5078	9.180	1,70	-4.776	-1,45
Bancários (Até 360 dias)	131.367	15,148	174.581	32,42	-43.214	-13,14
Total	867.252	100,00	538.422	100,00	328.830	100,00

Serviços de Corretagens e Relativos ao Comércio						
Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo	%
Serv. Lig. Transaç. Merc. c/ Exterior	88.369	6,09	72.703	6,59	15.666	4,50
Comis. Contr.-Comis. Agent (360 Dias)	474.320	32,70	831.360	75,40	-357.040	-102,57
Lucros/Perdas Trans. Merc/Exterior	888.021	61,21	198.563	18,01	689.458	198,07
Total	1.450.710	100,00	1.102.626	100,00	348.084	100,00

Fonte: Bacen.

Elaboração: IBRE/FCV.

Tabela F
Contas e Fatos Geradores por Blocos Econômicos
 (Valores em US\$ Mil)

Conta e Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo
Serviços de Informação					
Serviços de Informação de Imprensa					
Alca	2.848	32,03	27.817	52,98	-24.969
América do Norte	2.621	29,48	26.334	50,16	-23.713
Mercosul	133	1,50	1.366	2,60	-1.233
Demais – Aladi	78	0,88	98	0,19	-20
Demais – Alca	16	0,18	19	0,04	-3
União Européia	3.121	35,10	12.010	22,87	-8.889
Ásia	51	0,57	184	0,35	-133
África	0	0,00	35	0,07	-35
Demais	2.871	32,29	12.457	23,73	-9.586
Total	8.891	100,00	52.503	100,00	-43.612
Total do Fato na Conta		15,85		20,44	
Utilização de Banco de Dados Internacional					
Alca	506	1,14	34.336	52,45	-33.830
América do Norte	480	1,08	31.236	47,72	-30.756
Mercosul			450	0,69	-450
Demais – Aladi	26	0,06	2.325	3,55	-2.299
Demais – Alca			325	0,50	-325
União Européia	43.676	98,73	22.680	34,65	20.996
Ásia			1.789	2,73	-1.789
África			17	0,03	-17
Demais	58	0,13	6.641	10,14	-6.583
Total	44.240	100,00	65.463	100,00	-21.223
Total do Fato na Conta		78,87		25,49	
Assinatura de Jornais e Revistas					
Alca	1.722	58,12	61.809	44,50	-60.087
América do Norte	1.591	53,70	56.789	40,89	-55.198
Mercosul	124	4,18	3.501	2,52	-3.377
Demais – Aladi	6	0,20	206	0,15	-200
Demais – Alca	1	0,03	1.313	0,95	-1.312
União Européia	438	14,78	52.277	37,64	-51.839
Ásia	31	1,05	289	0,21	-258

(continua)

Conta e Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo
África	1	0,03	102	0,07	-101
Demais	771	26,02	24.405	17,57	-23.634
Total	2.963	100,00	138.882	100,00	-135.919
Total do Fato na Conta		5,28		54,07	
Total da Conta	56.094	100,00	256.848	100,00	-200.754
Serviços de Computação					
Software					
Alca	2.968	94,58254	1.152.467	83,95	-1.149.499
América do Norte	2.815	89,71	1.149.566	83,74	-1.146.751
Mercosul	136	4,33	2.286	0,17	-2.150
Demais – Aladi	15	0,48	528	0,04	-513
Demais – Alca	2	0,06	87	0,01	-85
União Européia	143	4,56	198.133	14,43	-197.990
Ásia	6	0,19	7.270	0,53	-7.264
África	0	0,00		0,00	0
Demais	21	0,67	14.959	1,09	-14.938
Total	3.138	100,00	1.372.829	100,00	-1.369.691
Total do Fato na Conta		37,00		53,69	
Software – Cópia Única					
Alca	4.493	84,11	735.240	62,09	-730.747
América do Norte	2.188	40,96	701.584	59,25	-699.396
Mercosul	1.541	28,85	18.198	1,54	-16.657
Demais – Aladi	603	11,29	15.370	1,30	-14.767
Demais – Alca	161	3,01	88	0,01	73
União Européia	842	15,76	392.873	33,18	-392.031
Ásia	1	0,02	39.170	3,31	-39.169
África		0,00	21	0,00	-21
Demais	6	0,11	16.831	1,42	-16.825
Total	5.342	100,00	1.184.135	100,00	-1.178.793
Total do Fato na Conta		63,00		46,31	
Total da Conta	8.480	100,00	2.556.964	100,00	-2.548.484
Serviços de Comunicação					
Comunicações					
Alca	238.472	80,37	204.288	85,33	34.184
América do Norte	235.056	79,22	204.184	85,29	30.872
Mercosul	2.710	0,91	83	0,03	2.627

(continua)

Conta e Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo
Demais – Aladi	601	0,20	21	0,01	580
Demais – Alca	105	0,04	0	0,00	105
União Européia	7.191	2,42	5.865	2,45	1.326
Ásia	5.726	1,93	2	0,00	5.724
África	19	0,01	3	0,00	16
Demais	45.319	15,27	29.252	12,22	16.067
Total	296.727	100,00	239.410	100,00	57.317
Total do Fato na Conta		99,13238		99,54	
Serviços Postais					
Alca	632	24,34	789	71,34	-157
América do Norte	632	24,34	311	28,12	321
Mercosul	0	0,00	478	43,22	-478
Demais – Aladi	0	0,00		0,00	0
Demais – Alca		0,00		0,00	0
União Européia	1.757	67,65	276	24,95	1.481
Ásia	206	7,93		0,00	206
África		0,00		0,00	0
Demais	2	0,08	41	3,71	-39
Total	2.597	100,00	1.106	100,00	1.491
Total do Fato na Conta		0,87		0,46	
Total da Conta	299.324	100,00	240.516	100,00	58.808
Serviços de Construção					
Projeto de Engenharia					
Alca	7.312	24,08	194	42,83	7.118
América do Norte	4.663	15,35	194	42,83	4.469
Mercosul	239	0,79			239
Demais – Aladi	19	0,06			19
Demais – Alca	2.391	7,87			2.391
União Européia	485	1,60	259	57,17	226
Ásia	10.893	35,87			10.893
África		0,00			0
Demais	11.681	38,46			11.681
Total	30.371	100,00	453	100,00	29.918
Total do Fato na Conta		24,98725		56,48	
Projeto Industrial					
Alca	192	60,00	88	100,00	104

(continua)

Conta e Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo
América do Norte	7	2,19	68	77,27	-61
Mercosul	147	45,94	20	22,73	127
Demais – Aladi	38	11,88			
Demais – Alca					
União Européia	6	1,88			
Ásia	30	9,38			
África					
Demais	92	28,75			
Total	320	100,00	88	100,00	104
Total do Fato na Conta		0,26		10,97	
Outras Montagens sob Encomenda					
Alca	487	0,54	261	100,00	226
América do Norte	91	0,10	261	100,00	- 170
Mercosul	396	0,44			396
Demais – Aladi					
Demais – Alca					
União Européia	90.368	99,46			90.368
Ásia					
África					
Demais					
Total	90.855	100,00	261	100,00	90.594
Total do Fato na Conta		74,74948		32,54	
Total da Conta	121.546	100,00	802	100,00	120.616
Serviços Pessoais, Culturais e Recreacionais					
Cursos, Palestras e Congressos					
Alca	17.408	70,64	137.530	65,64	-120.122
América do Norte	14.909	60,50	127.746	60,97	-112.837
Mercosul	1.319	5,35	5.481	2,62	-4.162
Demais – Aladi	1.015	4,12	3.857	1,84	-2.842
Demais – Alca	165	0,67	446	0,21	-281
União Européia	4.807	19,51	52.227	24,93	-47.420
Ásia	365	1,48	2.818	1,35	-2.453
África	1.156	4,69	166	0,08	990
Demais	908	3,68	16.765	8,00	-15.857
Total	24.644	100,00	209.506	100,00	-184.862
Total do Fato na Conta		18,03		21,58	

(continua)

Conta e Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo
Remuneração por Apresent. Artísticas					
Alca	3.243	70,94728	9.957	50,42	-6.714
América do Norte	3.214	70,31	8.991	45,53	-5.777
Mercosul	4	0,09	661	3,35	-657
Demais – Aladi	21	0,46	279	1,41	-258
Demais – Alca	4	0,09	26	0,13	-22
União Européia	1.118	24,46	8.731	44,21	-7.613
Ásia	31	0,68	73	0,37	-42
África			14	0,07	-14
Demais	179	3,92	972	4,92	-793
Total	4.571	100,00	19.747	100,00	-15.176
Total do Fato na Conta		3,34		2,03	
Transmissão de Eventos					
Alca	15.587	42,05	370.423	87,08	-354.836
América do Norte	13.065	35,25	329.194	77,39	-316.129
Mercosul	767	2,07	35.999	8,46	-35.232
Demais – Aladi	227	0,61	5.153	1,21	-4.926
Demais – Alca	1.528	4,12	77	0,02	1.451
União Européia	13.867	37,41	23.356	5,49	-9.489
Ásia	116	0,31	1.250	0,29	-1.134
África	2	0,01	2	0,00	0
Demais	7.492	20,21	30.332	7,13	-22.840
Total	37.064	100,00	425.363	100,00	-388.299
Total do Fato na Conta		27,12		43,82	
Aluguel de Fitas e Discos					
Alca	812	94,20	160.957	60,88	-160.145
América do Norte	788	91,42	155.407	58,78	-154.619
Mercosul		0,00	3.277	1,24	-3.277
Demais – Aladi	10	1,16	1.039	0,39	-1.029
Demais – Alca	14	1,62	1.234	0,47	-1.220
União Européia	45	5,22	85.160	32,21	-85.115
Ásia	2	0,23	697	0,26	-695
África					0
Demais	3	0,35	17.564	6,64	-17.561
Total	862	100,00	264.378	100,00	-263.516
Total do Fato na Conta		0,63		27,24	

(continua)

Conta e Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo
Serviços Pessoais, Culturais e Recreacionais (Cont.)					
Outros – Remun. Competições/Exibições					
Alca			9.544	61,25	-9.544
América do Norte			9.544	61,25	-9.544
Mercosul					
Demais – Aladi					
Demais – Alca					
União Européia			4.333	27,81	-4.333
Ásia					
África					
Demais			1.706	10,95	-1.706
Total			15.583	100,00	-15.583
Total do Fato na Conta				1,61	
Remuneração p/ Compet. Esportivas					
Alca	38.327	55,13	13.560	37,56	24.767
América do Norte	19.426	27,94	4.586	12,70	14.840
Mercosul	18.540	26,67	194	0,54	18.346
Demais – Aladi	361	0,52	96	0,27	265
Demais – Alca			8.684	24,06	-8.684
União Européia	1.892	2,72	3.482	9,65	-1.590
Ásia	3.344	4,81	177	0,49	3.167
África	2		23	0,06	-21
Demais	25.962	37,34	18.858	52,24	7.104
Total	69.527	100,00	36.100	100,00	33.427
Total do Fato na Conta			50,87	3,72	
Total da Conta	136.668	100,00	970.677	100,00	-834.009
Serviços Profissionais e Técnicos					
Serviços Técnicos e Profissionais					
Alca	3.312.719	64,29	2.785.843	58,22	526.876
América do Norte	2.732.613	53,03	2.392.292	49,99	340.321
Mercosul	322.377	6,26	246.633	5,15	75.744
Demais – Aladi	165.734	3,22	129.528	2,71	36.206
Demais – Alca	91.995	1,79	17.390	0,36	74.605
União Européia	1.475.704	28,64	1.709.032	35,71	-233.328
Ásia	107.524	2,09	133.625	2,79	-26.101
África	13.419	0,26	6.288	0,13	7.131

(continua)

Conta e Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo
Demais	243.193	4,72	150.418	3,14	92.775
Total	5.152.559	100,00	4.785.206	100,00	367.353
Total do Fato na Conta		51,69		75,88	
Serviços Técnicos de Projetos de Engenharia e Outros					
Alca	38.994	46,27	6.774	47,88	32.220
América do Norte	31.006	36,79	6.191	43,76	24.815
Mercosul	1.923	2,28	311	2,20	1.612
Demais – Aladi	1.757	2,08	172	1,22	1.585
Demais – Alca	4.308	5,11	100	0,71	4.208
União Européia	21.264	25,23	4.997	35,32	16.267
Ásia	3.498	4,15	1.646	11,63	1.852
África	22	0,03	7	0,05	15
Demais	20.491	24,32	724	5,12	19.767
Total	84.269	100,00	14.148	100,00	70.121
Total do Fato na Conta		0,85		0,22	
Instalação e Manutenção de Escritório					
Alca	7.927	53,31	24.433	63,15	-16.506
América do Norte	4.986	33,53	7.825	20,22	-2.839
Mercosul	2.540	17,08	13.765	35,58	-11.225
Demais – Aladi	401	2,70	2.843	7,35	-2.442
Demais – Alca					0
União Européia	5.553	37,34	9.170	23,70	-3.617
Ásia	69	0,46	4.962	12,82	-4.893
África	52	0,35			52
Demais	1.270	8,54	127	0,33	1.143
Total	14.871	100,00	38.692	100,00	-23.821
Total do Fato na Conta		0,15		0,61	
Serviços Administrativos					
Alca	2.411.254	63,98	944.504	96,18	1.466.750
América do Norte	2.112.457	56,05	118.860	12,10	1.993.597
Mercosul	146.585	3,89	822.980	83,80	-676.395
Demais – Aladi	74.768	1,98	1.183	0,12	73.585
Demais – Alca	77.444	2,05	1.481	0,15	75.963
União Européia	904.619	24,00	31.436	3,20	873.183
Ásia	262.977	6,98	5.589	0,57	257.388
África	8.487	0,23	6	0,00	8.481

(continua)

Conta e Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo
Demais	181.548	4,82	521	0,05	181.027
Total	3.768.885	100,00	982.056	100,00	2.786.829
Total do Fato na Conta		37,81		15,57	
Serviços Profissionais e Técnicos (Cont.)					
Feiras e Exposições					
Alca	23.284	65,60	15.445	35,19	7.839
América do Norte	22.176	62,48	10.831	24,68	11.345
Mercosul	677	1,91	3.092	7,04	-2.415
Demais – Aladi	296	0,83	1.467	3,34	-1.171
Demais – Alca	135	0,38	55	0,13	80
União Européia	9.629	27,13	24.147	55,02	-14.518
Ásia	1.190	3,35	1.895	4,32	-705
África	64	0,18	74	0,17	-10
Demais	1.327	3,74	2.330	5,31	-1.003
Total	35.494	100,00	43.891	100,00	-8.397
Total do Fato na Conta		0,36		0,70	
Publicidade					
Alca	267.570	66,01	161.353	77,24	106.217
América do Norte	217.898	53,75	141.247	67,61	76.651
Mercosul	39.119	9,65	14.842	7,10	24.277
Demais – Aladi	7.465	1,84	5.159	2,47	2.306
Demais – Alca	3.088	0,76	105	0,05	2.983
União Européia	98.949	24,41	38.293	18,33	60.656
Ásia	18.777	4,63	3.941	1,89	14.836
África	2	0,00	30	0,01	-28
Demais	20.060	4,95	5.289	2,53	14.771
Total	405.358	100,00	208.906	100,00	196.452
Total do Fato na Conta		4,07		3,31	
Passes de Atletas Profissionais					
Alca	106.541	32,63	16.957	27,70	89.584
América do Norte	69.612	21,32	512	0,84	69.100
Mercosul	35.071	10,74	13.642	22,29	21.429
Demais – Aladi	1.858	0,57	2.803	4,58	-945
Demais – Alca					0
União Européia	205.712	63,01	41.358	67,57	164.354
Ásia	10.779	3,30	190	0,31	10.589

(continua)

Conta e Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo
África	296	0,09			296
Demais	3.173	0,97	2.705	4,42	468
Total	326.501	100,00	61.210	100,00	265.291
Total do Fato na Conta		3,28		0,97	
Honorários					
Alca	106.420	72,36	38.425	90,44	67.995
América do Norte	103.063	70,07	35.083	82,57	67.980
Mercosul	1.797	1,22	2.389	5,62	-592
Demais – Aladi	1.340	0,91	915	2,15	425
Demais – Alca	220	0,15	38	0,09	182
União Européia	25.954	17,65	3.112	7,32	22.842
Ásia	2.044	1,39	230	0,54	1.814
África	162	0,11	100	0,24	62
Demais	12.496	8,50	622	1,46	11.874
Total	147.076	100,00	42.489	100,00	104.587
Total do Fato na Conta		1,48		0,67	
Serviços Profissionais e Técnicos (Cont.)					
Aluguel de Imóveis					
Alca	10.632	62,57	7.602	59,19	3.030
América do Norte	9.596	56,48	3.721	28,97	5.875
Mercosul	649	3,82	3.637	28,32	-2.988
Demais – Aladi	198	1,17	17	0,13	181
Demais – Alca	189	1,11	227	1,77	-38
União Européia	3.403	20,03	3.088	24,04	315
Ásia	2.498	14,70	543	4,23	1.955
África	33	0,19	11	0,09	22
Demais	425	2,50	1.600	12,46	-1.175
Total	16.991	100,00	12.844	100,00	4.147
Total do Fato na Conta		0,17		0,20	
Encomendas Internacionais					
Alca	12.814	83,71	60.964	52,14	-48.150
América do Norte	12.098	79,03	52.722	45,09	-40.624
Mercosul	412	2,69	5.928	5,07	-5.516
Demais – Aladi	278	1,82	1.988	1,70	-1.710
Demais – Alca	26	0,17	326	0,28	-300
União Européia	2.170	14,18	42.582	36,42	-40.412

(continua)

Conta e Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo
Ásia	74	0,48	6.836	5,85	-6.762
África	12	0,08	336	0,29	-324
Demais	238	1,55	6.216	5,32	-5.978
Total	15.308	100,00	116.934	100,00	-101.626
Total do Fato na Conta		0,15		1,85	
Total da Conta	9.967.312	100,00	6.306.376	100,00	3.660.936
Serviços de Royalties e Licenças					
Marcas e Patentes – Registro, Depósito ou Manutenção					
Alca	203.539	95,53	13.665	65,35	189.874
América do Norte	202.379	94,99	4.790	22,91	197.589
Mercosul	1.004	0,47	5.210	24,92	-4.206
Demais – Aladi	143	0,07	3.385	16,19	-3.242
Demais – Alca	13	0,01	280	1,34	-267
União Européia	7.579	3,56	5.129	24,53	2.450
Ásia	1.208	0,57	1.132	5,41	76
África	37	0,02	197	0,94	-160
Demais	698	0,33	786	3,76	-88
Total	213.061	100,00	20.909	100,00	192.152
Total do Fato na Conta		65,18		0,61	
Franquias					
Alca	2.161	100,00	16.647	70,56	-14.486
América do Norte	139	6,43	16.577	70,26	-16.438
Mercosul	2.000	92,55	70	0,30	1.930
Demais – Aladi	22	1,02			
Demais – Alca					
União Européia			3.831	16,24	-3.831
Ásia					
África					
Demais			3.115	13,20	-3.115
Total	2.161	100,00	23.593	100,00	-21.432
Total do Fato na Conta		0,66		0,69	
Fornecimento de Tecnologia					
Alca	23.875	54,95	958.585	38,38	-934.710
América do Norte	17.880	41,15	854.151	34,20	-836.271
Mercosul	3.126	7,19	49.207	1,97	-46.081
Demais – Aladi	2.740	6,31	13.338	0,53	-10.598

(continua)

Conta e Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo
Demais – Alca	129	0,30	41.889	1,68	-41.760
União Européia	10.916	25,12	1.150.440	46,07	-1.139.524
Ásia	7.613	17,52	170.652	6,83	-163.039
África	27	0,06	381	0,02	-354
Demais	1.020	2,35	217.297	8,70	-216.277
Total	43.451	100,00	2.497.355	100,00	-2.453.904
Total do Fato na Conta		13,29		72,73	
Marcas – Licença de Uso/Cessão					
Alca	17.050	97,11	53.771	59,37	-36.721
América do Norte	15.339	87,36	45.207	49,92	-29.868
Mercosul	1.486	8,46	8.438	9,32	-6.952
Demais – Aladi	225	1,28			225
Demais – Alca			126	0,14	-126
União Européia	432	2,46	35.015	38,66	-34.583
Ásia	3	0,02	534	0,59	-531
África					0
Demais	73	0,42	1.246	1,38	-1.173
Total	17.558	100,00	90.566	100,00	-73.008
Total do Fato na Conta		5,37		2,64	
Patentes – Licenças Explor./Cessão					
Alca	72	20,00	209.540	88,49	-209.468
América do Norte	3	0,83	209.540	88,49	-209.537
Mercosul	64	17,78			64
Demais – Aladi	5	1,39			5
Demais – Alca					0
União Européia	286	79,44	26.435	11,16	-26.149
Ásia	2	0,56	833	0,35	-831
África					0
Demais					0
Total	360	100,00	236.808	100,00	-236.448
Total do Fato na Conta		0,11		6,90	
Serv. Div-Exp/Imp. Serv. Forn. Serv. e Desp. Complem.					
Alca	800	44,69	55.395	53,79	-54.595
América do Norte	530	29,61	45.316	44,00	-44.786
Mercosul	270	15,08	2.977	2,89	-2.707
Demais – Aladi			9	0,01	-9

(continua)

Conta e Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo
Demais – Alca			7.093	6,89	-7.093
União Européia	987	55,14	37.125	36,05	-36.138
Ásia			4.319	4,19	-4.319
África	1	0,06	1	0,00	0
Demais	2	0,11	6.142	5,96	-6.140
Total	1.790	100,00	102.982	100,00	-101.192
Total do Fato na Conta		0,55		3,00	
Outros – Direitos Autorais					
Alca	16.027	33,06	310.807	67,32	-294.780
América do Norte	11.502	23,72	295.267	63,96	-283.765
Mercosul	1.683	3,47	13.473	2,92	-11.790
Demais – Aladi	2.798	5,77	1.647	0,36	1.151
Demais – Alca	44	0,09	420	0,09	-376
União Européia	30.029	61,94	137.661	29,82	-107.632
Ásia	1.739	3,59	2.382	0,52	-643
África	37	0,08	36	0,01	1
Demais	650	1,34	10.783	2,34	-10.133
Total	48.482	100,00	461.669	100,00	-413.187
Total do Fato na Conta		14,83		13,44	
Total da Conta	326.863	100,00	3.433.882	100,00	-3.107.019
Serviços Financeiros					
Serviços Financeiros					
Alca	471.611	54,38	306.922	57,00	164.689
América do Norte	413.940	47,73	265.908	49,39	148.032
Mercosul	30.271	3,49	20.344	3,78	9.927
Demais – Aladi	9.599	1,11	3.644	0,68	5.955
Demais – Alca	17.801	2,05	17.026	3,16	775
União Européia	217.631	25,09	110.236	20,47	107.395
Ásia	131.030	15,11	19.444	3,61	111.586
África	317	0,04	206	0,04	111
Demais	46.663	5,38	101.614	18,87	-54.951
Total	867.252	100,00	538.422	100,00	328.830
Total do Fato na Conta		100,00		100,00	
Total da Conta	867.252	100,00	538.422	100,00	328.830
Serviços de Corretagens e Relativos ao Comércio					
Serviços de Corretagens e Relativos ao Comércio					

(continua)

Conta e Fato Gerador	Exportação	%	Importação	%	Saldo
Alca	993.912	68,51	726.948	65,93	266.964
América do Norte	865.870	59,69	382.364	34,68	483.506
Mercosul	70.814	4,88	246.400	22,35	-175.586
Demais – Aladi	40.373	2,78	81.629	7,40	-41.256
Demais – Alca	16.855	1,16	16.555	1,50	300
União Européia	301.576	20,79	159.429	14,46	142.147
Ásia	48.138	3,32	50.916	4,62	-2.778
África	3.925	0,27	4.564	0,41	-639
Demais	103.159	7,11	160.769	14,58	-57.610
Total	1.450.710	100,00	1.102.626	100,00	348.084
Total do Fato na Conta		100,00		100,00	
Total da Conta	1.450.710	100,00	1.102.626	100,00	348.084

Fonte: Banco Central.
Elaboração: IBRE/FGV.

Tabela G
Dez Principais Países de Destino e Origem dos Serviços
Serviços de Computação e Informação
(Valores em US\$ Mil)

País	Exportação	%	País	Importação	%
Espanha	42.879	66,40	Estados Unidos	1.867.628	66,37
Estados Unidos	9.590	14,85	Suécia	220.926	7,85
Suíça	3.225	4,99	Alemanha	131.466	4,67
Reino Unido	2.511	3,89	Reino Unido	101.479	3,61
Uruguai	1.414	2,19	Canadá	97.881	3,48
Alemanha	1.210	1,87	Holanda	60.547	2,15
Portugal	569	0,88	Suíça	59.627	2,12
México	502	0,78	França	39.436	1,40
Austrália	494	0,77	Itália	34.747	1,23
Argentina	461	0,71	Espanha	34.047	1,21
Serviços de Comunicação					
País	Exportação	%	País	Importação	%
Estados Unidos	235.595	78,71	Estados Unidos	204.495	85,02
Cayman, Ilhas	44.498	14,87	Cayman, Ilhas	29.245	12,16
Japão	4.943	1,65	França	2.186	0,91
Alemanha	2.962	0,99	Bélgica	2.169	0,90
Argentina	2.705	0,90	Portugal	1.315	0,55
França	2.183	0,73	Argentina	531	0,22
Holanda	685	0,23	Itália	240	0,10
Espanha	642	0,21	Espanha	202	0,08
Portugal	626	0,21	Suíça	48	0,02
Suíça	570	0,19	Uruguai	30	0,01
Serviços de Construção					
País	Exportação	%	País	Importação	%
Alemanha	90.344	74,33	Estados Unidos	383	47,76
Coréia, República da	10.649	8,76	Canadá	140	17,46
Cayman, Ilhas	9.643	7,93	Alemanha	87	10,85
Estados Unidos	4.755	3,91	França	79	9,85
Bahamas, Ilhas	2.186	1,80	Portugal	78	9,73
Não Identificado	2.037	1,68	Argentina	19	2,37
Argentina	752	0,62	Espanha	15	1,87
Suécia	216	0,18	Paraguai	1	0,12

País	Exportação	%	País	Importação	%
Cingapura	215	0,18			
Panamá	205	0,17			
Serviços Pessoais, Culturais e Recreacionais					
País	Exportação	%	País	Importação	%
Estados Unidos	50.817	37,18	Estados Unidos	624.368	64,32
Suíça	22.578	16,52	Holanda	80.740	8,32
Paraguai	17.053	12,48	Reino Unido	45.845	4,72
Portugal	13.960	10,21	Ilhas Virgens Brit.	31.657	3,26
Cayman, Ilhas	8.036	5,88	Suíça	24.125	2,49
Uruguai	2.908	2,13	Uruguai	21.950	2,26
Ilhas Virgens Brit.	2.788	2,04	Argentina	21.546	2,22
Reino Unido	1.643	1,20	França	13.119	1,35
Bahamas, Ilhas	1.518	1,11	Cayman, Ilhas	12.543	1,29
Japão	1.487	1,09	Canadá	11.100	1,14
Serviços Profissionais e Técnicos					
País	Exportação	%	País	Importação	%
Estados Unidos	5.233.538	52,51	Estados Unidos	2.654.566	42,09
Alemanha	744.179	7,47	Paraguai	807.353	12,80
França	494.260	4,96	Reino Unido	358.816	5,69
Reino Unido	351.905	3,53	França	314.582	4,99
Argentina	309.999	3,11	Espanha	260.193	4,13
Japão	268.606	2,69	Alemanha	253.888	4,03
Espanha	263.558	2,64	Argentina	243.796	3,87
Itália	241.630	2,42	Holanda	231.274	3,67
Uruguai	226.586	2,27	Portugal	172.325	2,73
Holanda	216.265	2,17	Itália	155.835	2,47
Serviços de <i>Royalties</i> e Licenças					
País	Exportação	%	País	Importação	%
Estados Unidos	247.417	75,69	Estados Unidos	1.422.004	41,41
Alemanha	20.607	6,30	Alemanha	305.366	8,89
Japão	9.292	2,84	Suíça	203.348	5,92
Suécia	6.703	2,05	França	179.668	5,23
Argentina	4.810	1,47	Japão	168.886	4,92
Uruguai	4.646	1,42	Suécia	161.554	4,70
França	4.609	1,41	Holanda	148.272	4,32
Reino Unido	4.551	1,39	Itália	141.295	4,11

País	Exportação	%	País	Importação	%
Portugal	3.667	1,12	Espanha	140.021	4,08
Países Baixos (Holanda)	3.269	1,00	Reino Unido	137.099	3,99

Serviços Financeiros

País	Exportação	%	País	Importação	%
Estados Unidos	410.513	47,33	Estados Unidos	265.296	49,27
Japão	121.805	14,04	Cayman, Ilhas	82.574	15,34
Suécia	66.010	7,61	Holanda	23.577	4,38
Alemanha	54.017	6,23	Reino Unido	22.991	4,27
Cayman, Ilhas	23.932	2,76	Japão	18.660	3,47
Holanda	23.597	2,72	Uruguai	18.138	3,37
Uruguai	19.124	2,21	Bahamas, Ilhas	16.787	3,12
Reino Unido	15.212	1,75	Alemanha	16.558	3,08
Espanha	14.818	1,71	Irlanda	12.300	2,28
Suíça	12.504	1,44	França	11.268	2,09

Serviços de Corretagens e Relativos ao Comércio

País	Exportação	%	País	Importação	%
Estados Unidos	855.405	58,96	Estados Unidos	376.201	34,12
Alemanha	117.081	8,07	Uruguai	150.834	13,68
Holanda	48.406	3,34	Argentina	79.757	7,23
Uruguai	42.122	2,90	Suíça	77.958	7,07
Suíça	40.427	2,79	Cayman, Ilhas	46.599	4,23
França	30.685	2,12	Alemanha	39.555	3,59
Reino Unido	30.546	2,11	França	36.151	3,28
Japão	29.946	2,06	Japão	25.740	2,33
Argentina	27.908	1,92	Chile	23.278	2,11
Chile	23.623	1,63	Reino Unido	21.222	1,92

Fonte: Banco Central.
Elaboração: IBRE/FGV.

Referências Bibliográficas

FERRAZ FILHO, Galeno Tinoco *et al.* *A experiência exportadora do setor de software brasileiro: o caso Softex*. Rio de Janeiro: Funcex, jun. 1998 (Texto para Discussão, 137).

FMI. *Balance of payments manual*, IMF, Fifth Edition, Washington, D.C., 1993.

HORTA, M. H. e outros. *Desempenho do setor de serviços brasileiro no mercado internacional*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998 (Texto para Discussão, 600).

HUFBAUER, G., e WARREN, T. *The globalization of services*. Artigo apresentado na International Conference of Private Business Organizations: The Services Economy: An Engine for Growth and Employment, Dresden, 3-4 de junho de 1999. Divulgado na *home page* do Institute for International Economics: www.iie.com.

MOTTA VEIGA, P., MACHADO, J. B. *O mercado internacional de serviços de engenharia e a busca de um novo modelo de financiamento para as exportações brasileiras*. Rio de Janeiro: Funcex, set. 1997.

OECD. *Manual on statistics of international trade in services*. STD/NA/SERV 2000 (2), OECD, 2000 (www.oecd.org).

ROSA, N. B., WENZEL, M. C., MITO, I. V. *Pesquisa de resultados consolidados 1997-2000*. 2001. Publicação na *web* em www.softex.br.

UNCTAD. *Assessment of trade in services of developing countries*. UNCTAD/ITCD/TSB/7, Genebra: Unctad, 1999. www.unctad.org

Fontes de Dados

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Balanço de pagamentos e séries históricas*, 2002. Dados divulgados na *home page*: www.bcb.gov.br.

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS. *US international services*, 2001.
Www.bea.doc.gov.

OMC. *International trade statistics*. Dados divulgados na *home page*:
www.wto.org, 2001.

13

Um Levantamento de Atividades Relacionadas às Exportações das Empresas Brasileiras: Resultados de Pesquisa de Campo com 460 Empresas Exportadoras

*Galeno T. Ferraz**

*Fernando J. Ribeiro***

* Professor do Instituto de Economia da UFRJ e consultor da Funcex.

** Economista da Funcex e professor da PUC-RJ.

1. Introdução

Este trabalho resume os principais resultados de uma pesquisa de campo realizada com 460 empresas exportadoras brasileiras, localizadas em 13 estados de três regiões brasileiras.¹ A motivação para a realização desta pesquisa foi subsidiar alguns dos demais trabalhos contidos neste livro, fornecendo informações quantitativas, no nível das empresas, que complementassem e reforçassem as análises qualitativas desenvolvidas. A grande variedade de temas tratados e de resultados obtidos, contudo, motivou o desenvolvimento de um capítulo à parte, que fornecesse um quadro geral dos resultados da pesquisa.

O questionário que lhe deu origem é composto por 75 questões organizadas em sete grupos temáticos: i) perfil das empresas; ii) características da exportação; iii) percepção empresarial sobre benefícios e dificuldades associadas à atividade exportadora; iv) questões relacionadas ao financiamento e ao seguro de crédito à exportação; v) questões referentes à logística de exportações; vi) questões relativas aos investimentos no exterior destinados a apoiar as vendas externas; e vii) importância da tecnologia na atividade exportadora.

As empresas pesquisadas foram classificadas previamente de acordo com o porte (micro/pequena, média ou grande), com a frequência exportadora (exportadores permanentes, iniciantes, assíduos ou esporádicos), com a região de localização e com o setor de atividade (classificação CNAE/IBGE). Os critérios utilizados para a definição da amostra, assim como os temas e questões que deram origem ao questionário aplicado às empresas, estão descritos e discutidos no anexo deste capítulo. Observe-se que, com o objetivo de reduzir as distorções de representatividade da amostra e de sintetizar as análises deste estudo, os 23 setores considerados foram agregados em seis grupos, com base em classificação adotada pela Cepal.² Os grupos são os seguintes:

1 A versão completa dos resultados da pesquisa está disponível na Funcex: *Um levantamento de atividades relacionadas à atividade exportadora das empresas brasileiras: resultados de pesquisa de campo junto a 460 empresas*. Rio de Janeiro: Funcex, jun. 2002 (Texto para Discussão, 158).

2 *Panorama de la inserción internacional de America Latina y el Caribe – 1999-2000*.

G1 – bens tradicionais de consumo não-duráveis: alimentos e bebidas, têxteis, vestuário, couro e calçados (106 empresas);

G2 – bens tradicionais intermediários: madeira, minerais não-metálicos (32);

G3 – bens intermediários com produção sujeita a economias de escala: papel e celulose, petróleo, coque e álcool, produtos químicos, borracha e plástico, metalúrgica básica, metalúrgica exceto máquinas e equipamentos (157);

G4 – bens difusores de progresso técnico (bens de capital ou intermediários): máquinas e equipamentos, informática e material de escritório, instrumentos médicos, de precisão e óticos (87);

G5 – veículos (32); e

G6 – bens eletroeletrônicos: máquinas e material elétrico, eletrônica e comunicações (41).

Esses grupos incluem apenas 18 dos 23 setores. Os outros cinco foram excluídos devido à sua baixa representatividade, uma vez que apresentavam apenas uma ou duas empresas na amostra final. São eles: extração de minerais não-metálicos (duas empresas); fabricação de produtos de fumo (uma); edição, impressão e reprodução de gravações (uma); fabricação de outros equipamentos de transporte (uma); fabricação de móveis e indústrias diversas (uma).

O questionário oferece uma ampla gama de resultados que permite análises as mais variadas, principalmente se levarmos em conta os possíveis cruzamentos de respostas obtidas a partir de duas ou mais perguntas. Este estudo concentra-se na análise dos principais resultados das respostas aos questionários, limitando-se a observar os padrões de resposta por porte de empresa, por frequência exportadora e por grupo de setores. A realização de cruzamentos entre as diversas perguntas, bem como com outras características das empresas (conforme apresentadas na parte I do questionário), foi deixada para os estudos específicos de cada tema.

Este capítulo se divide em seções que analisam, em separado, os resultados referentes a cada um dos temas do questionário. A segunda seção dedica-se a analisar o perfil das empresas, a partir de informações relativas à data de fun-

dação, se a empresa é familiar ou não, se o controle do capital é nacional ou estrangeiro e como a atividade de exportação se insere na estrutura administrativa da firma. No questionário original, as questões relativas a esse último tópico pertencem ao bloco de perguntas relativas à dimensão empresarial.

A terceira seção analisa as características da atividade exportadora das empresas, como a experiência exportadora, o peso das exportações no faturamento da empresa, o dinamismo recente das exportações e as condições de venda mais comumente utilizadas. Esse último conjunto de questões também faz parte, na estrutura original do questionário, do bloco de perguntas relativas à dimensão empresarial.

A quarta seção deste capítulo analisa as questões relativas a principais mercados de destino das exportações, participação das vendas para cada mercado, número de clientes em cada mercado e em que países estão os principais concorrentes das empresas nos mercados externos. As questões referentes à diversificação dos mercados de destino fazem parte, no questionário original, do bloco relativo à dimensão empresarial, e as demais, ao bloco de características das exportações.

A quinta seção apresenta a percepção empresarial sobre os benefícios e dificuldades associadas à atividade exportadora, incluindo algumas das questões que fazem parte do segundo grupo do questionário, como a importância que as exportações têm nas decisões estratégicas das empresas, a percepção da natureza da atividade exportadora; os benefícios, dificuldades e riscos associados à exportação e os atributos percebidos como necessários ao sucesso da atividade exportadora.

A sexta seção analisa os aspectos relacionados ao financiamento das exportações, como o grau de conhecimento e utilização das linhas de crédito existentes, a importância do financiamento para o sucesso da exportação, os fatores que facilitam ou restringem o acesso ao crédito e também ao seguro de crédito. A Seção 7 trata de questões relativas à logística das exportações, como transporte e armazenagem. A Seção 8 analisa os aspectos referentes aos investimentos no exterior em apoio às exportações, como a existência ou não de tais investimentos, a localização, a motivação e as dificuldades existentes para a sua realização, bem como a intenção que as empresas têm de realizar futuros investimentos.

Finalmente, a Seção 9 trata das questões tecnológicas relacionadas à exportação, como a importância atribuída pelas empresas às variáveis tecnológicas, as ações tecnológicas efetivamente adotadas, a fonte da tecnologia, as oportunidades e as sugestões de política tecnológica. O capítulo se encerra com uma breve conclusão.

2. O Perfil das Empresas Exportadoras

Como registrado anteriormente, as empresas da amostra foram classificadas de acordo com o porte e a frequência exportadora e foram agregadas em seis grupos setoriais. A próxima seção descreve as principais relações encontradas entre esses atributos e algumas características do perfil das empresas exportadoras pesquisadas, entre as quais: o controle do capital (nacional, estrangeiro), a natureza da propriedade (familiar/não familiar), a longevidade e a importância da atividade exportadora na organização administrativa das empresas.

2.1. A Relação entre o Porte das Empresas da Amostra, a Frequência Exportadora e os Grupos Setoriais

A análise dos dados produzidos pela pesquisa revelou uma nítida relação entre o porte da firma e sua frequência exportadora, sugerindo que, de maneira geral, a possibilidade de a atividade exportadora de uma empresa ser assídua ou permanente cresce à medida que seu tamanho aumenta. Assim, por exemplo, as empresas iniciantes representam uma parcela expressiva (32,1%) do grupo das exportadoras micro e pequenas (MPEs), proporção que se reduz quando se examinam, sucessivamente, o grupo das médias (15,2%) e o das grandes empresas (10,3%). De maneira inversa, e complementar, a participação de empresas assíduas e permanentes aumenta, progressivamente, quando o foco se desloca do grupo das exportadoras micro/pequenas para o das médias e o das grandes empresas.

O exame do porte das empresas discriminadas por grupos setoriais registrou, por seu turno, que as MPEs estão sobre-representadas³ no G4 (em

³ Significa que as empresas consideradas têm uma participação no grupo setorial expressivamente superior à sua participação no total das empresas da amostra.

função do setor de máquinas e equipamentos) e no G2 (em função do setor de madeira) e sub-representadas⁴ no G5 (em função do setor de veículos). As empresas médias apresentaram, por sua vez, sobre-representação no G4 (em função dos setores de informática e de material médico/hospitalar) e sub-representação no G6 (em função dos setores de material elétrico e de material eletrônico). Finalmente, e em contrapartida, as grandes empresas mostraram-se sobre-representadas no G5 (em função do setor de veículos) e no G6 (em função dos setores de material elétrico e de material eletrônico) e sub-representadas no G4 (em função dos setores de máquinas e equipamentos e de material médico-hospitalar).

2.2. As Empresas da Amostra e o Controle do Capital (Nacional/Estrangeiro)

Observou-se também uma forte relação entre controle do capital e tamanho das empresas exportadoras. No grupo das MPes, o peso de firmas controladas por capital nacional (80,2%) mostrou-se maior que o verificado para o grupo das médias (68,2%) e para o das grandes empresas (49,4%). Nesse quadro, a possibilidade de uma empresa exportadora ser controlada por capital estrangeiro cresce com o tamanho da firma.

O controle do capital (nacional/estrangeiro) não apareceu, no entanto, como um determinante relevante da frequência exportadora das firmas. De fato, no total das empresas estrangeiras a participação das iniciantes (24,6%) não difere muito da encontrada para o grupo das nacionais (20,6%). Do mesmo modo, o peso das empresas com atividade exportadora mais sistemática (o total das assíduas e permanentes) no grupo das nacionais e no grupo das estrangeiras é aproximadamente o mesmo (em torno de 72,0%). Sublinhe-se, contudo, que as empresas exportadoras permanentes são uma proporção algo maior das empresas estrangeiras (59,2%) do que das nacionais (50,8%) e que firmas com exportações esporádicas são mais frequentes no grupo das empresas nacionais (7,2% contra 2,3%).

2.3. As Empresas da Amostra: Gerência (Familiar/Não-Familiar) e Abertura do Capital

Os resultados da pesquisa registraram a presença de uma forte relação entre a natureza familiar e não-familiar das empresas e seu tamanho, visto que a proporção de empresas familiares decresce quando se compara o grupo das MPEs (60,8%) com o das médias empresas (45,7%) e este último com o das firmas de grande porte (33,0%). Como esperado, os resultados evidenciaram, também, que no conjunto das empresas familiares apenas uma reduzida parcela de firmas tem seu capital aberto (4,8%), diferentemente do quadro encontrado para as empresas não-familiares (36,7%).

A comparação do grupo das empresas familiares de capital fechado com o das familiares de capital aberto mostrou que o peso das empresas iniciantes é maior no primeiro (22,8%) do que no segundo (9,1%). Em menor medida, tal diferença se repete quando se compara o grupo das empresas não-familiares de capital fechado (23,2% de iniciantes) com o das não-familiares de capital aberto (17,5% de iniciantes). Esses números sugerem que a abertura do capital pode desempenhar algum papel no que se refere à frequência exportadora. Entretanto, vale lembrar que essa relação pode estar influenciada por outras variáveis, como o fato de as MPEs (grupo de empresa no qual a presença de empresas iniciantes é mais intensa) representarem proporção maior das firmas de capital fechado.

O exame da relação entre a propriedade familiar/não-familiar das empresas e os grupos setoriais indica que as empresas familiares estão sobre-representadas no G1 (refletindo o quadro dos setores de vestuário, têxtil e couro/calçados) e no G2 (em função do setor de madeira). Em todos os demais grupos setoriais, as empresas familiares estão sub-representadas, com destaque para o G6 (em função dos setores de material elétrico e de eletrônicos).

2.4. A Idade das Empresas da Amostra

Cerca de 56,0% das empresas da amostra foram fundadas antes de 1980, contando, conseqüentemente, com pelo menos vinte anos de existência. A longevidade das empresas está nitidamente associada ao tamanho das em-

presas. Assim, por exemplo, no grupo das MPEs, 37,7% das firmas foram fundadas depois de 1990. Essa proporção diminui, sucessivamente, no grupo das médias (19,9%) e grandes (18,6%) empresas. Por seu turno, as firmas mais antigas, definidas como as fundadas antes de 1980, representam 36,8% das MPEs, 66,2% das médias e 80,5% das grandes empresas.

Os resultados obtidos indicam, ademais, uma relação entre data de fundação e freqüência exportadora das firmas. As empresas mais antigas (anteriores a 1980) são uma parcela maior do grupo das exportadoras permanentes (72,0%) do que do grupo das exportadoras assíduas (44,5%) e do grupo das iniciantes (24,8%). Ainda aqui, essa relação pode estar influenciada pelo porte das firmas, uma vez que, como visto, a participação das MPEs é inversamente proporcional à longevidade das empresas.

O exame da idade das empresas exportadoras por grupos setoriais permitiu observar que sua idade média varia significativamente conforme o grupo analisado. Setores com uma participação relativamente mais expressiva de empresas jovens - por exemplo, as fundadas a partir de 1990 (26,6% do total da amostra) - são o G5 (34,4%) e o G6 (31,7%). Nesse caso, o segmento de veículos (componente do G5) e os de material elétrico e de produtos eletrônicos (componentes do G6) são os responsáveis pelo maior peso das empresas jovens.

2.5. Empresas da Amostra: Organização Administrativa e Exportações

A pesquisa procurou identificar se as empresas exportadoras da amostra possuíam, em sua estrutura organizacional, uma unidade executiva especializada em exportações. Os resultados obtidos registram que a possibilidade de as empresas disporem de uma unidade desse tipo aumenta em proporção ao seu tamanho: 21,7% do total das MPEs, 37,1% do grupo das médias e 42,0% do grupo das grandes empresas. Vale registrar que o peso das firmas que operam suas exportações por intermédio de uma unidade comercial responsável, simultaneamente, pelas vendas domésticas é relevante entre as MPEs (33,0%), entre as médias (38,4%) e entre as grandes empresas (34,0%). Já o gerenciamento de exportações sob comando direto da presidência, diretoria geral ou superintendência é mais comum no grupo

das MPEs: 25,5% contra 9,9% das empresas do grupo das médias e 5,0% das firmas grandes. Quando da existência de uma unidade especializada em exportações, o número médio de seus funcionários, assim como a sua escolaridade média, tende a ser maior nas unidades das empresas de maior porte.

Surpreendentemente, e à exceção das empresas com exportações esporádicas, a proporção de empresas que possui uma unidade específica de gerenciamento de exportações não varia muito conforme a frequência exportadora das firmas, fixando-se, tanto no grupo das iniciantes quanto no das assíduas e no das permanentes, em torno da média da amostra (31,1%). Por sua vez, exportações diretamente subordinadas à presidência, à diretoria geral ou à superintendência são mais comuns no conjunto das empresas iniciantes (18,5%) do que no das assíduas (15,6%) e no das permanentes (14,4%).

3. Características da Atividade Exportadora

Esta seção examina algumas características das atividades exportadoras das empresas da amostra, relacionando-as, sempre que possível, ao tamanho e à frequência exportadora das firmas, assim como aos grupos setoriais considerados. Entre tais características estão a longevidade da experiência exportadora, a participação das exportações no faturamento, o dinamismo das exportações e as condições de venda utilizadas pelas empresas.

3.1. As Empresas da Amostra e o Início da Experiência Exportadora

Os resultados da pesquisa registraram uma nítida relação entre o porte das empresas e o início de sua atividade exportadora. Firms de menor porte tendem a apresentar experiência exportadora mais recente. Esse resultado está, muito provavelmente, influenciado pela relação entre o tamanho da empresa e sua longevidade, comentada na seção anterior. De qualquer modo, os dados recolhidos mostram que as MPEs possuem um perfil exportador claramente mais jovem que o das empresas médias e grandes.

Cerca de 49,0% das MPEs iniciaram suas atividades exportadoras a partir de 1995, contra 31,8% das médias e 11,3% das grandes empresas.

Vale, ainda, registrar que, para a maior parcela das firmas exportadoras permanentes (73,2%), a primeira experiência de exportação ocorreu antes de 1990, portanto há mais de dez anos. No grupo das assíduas, essa proporção está em 21,1% e no das iniciantes, em 19,8%. Exportadoras recentes, as que começaram a exportar a partir de 1995, são uma parcela maior das empresas iniciantes (72,3%) do que das assíduas (51,1%) e das exportadoras permanentes (10,7%). Esses números mostram que empresas cuja primeira experiência exportadora é mais antiga tendem a apresentar frequência exportadora mais intensa, resultado influenciado, entretanto, pelo fato de uma expressiva parcela das empresas iniciantes ser, concomitantemente, composta por empresas jovens.

Entre os grupos setoriais, o G2 é aquele que apresenta maior proporção de empresas com registro de exportação anterior a 1990 (75,0%), o que acompanha o padrão encontrado para seus dois setores componentes: o de madeira e o de minerais não-metálicos. Inversamente, o grupo setorial G6 é o que engloba maior proporção de empresas cuja primeira experiência exportadora é posterior a 1995, refletindo o quadro verificado para os setores de material elétrico e de eletrônicos.

3.2. A Relação Exportação/Faturamento

As informações produzidas pela pesquisa de campo não permitiram identificar uma relação inequívoca entre porte da firma e propensão a exportar (participação do valor das exportações no faturamento). Mostram, entretanto, que empresas que têm mais de 30% de seu faturamento oriundo de exportações são uma parcela ligeiramente maior do total das MPEs (31,1%) do que do total das médias (25,8%) e mesmo das grandes empresas (28,3%). Vale lembrar que evidências de que a propensão a exportar tende a diminuir com o tamanho da empresa foram encontradas em outros trabalhos que abordaram o tema.⁵

⁵ Pinheiro e Moreira (2000) e Markwald (2001).

Como esperado, a propensão a exportar revelou-se expressivamente menor no grupo das empresas cujas exportações são esporádicas. De fato, cerca de 65,4% destas têm uma relação exportação/faturamento inferior a 10%, proporção essa que no grupo das iniciantes e no das assíduas está em torno de 30% e no conjunto das permanentes, em 21,8%. As empresas permanentes são as que apresentam maior proporção de empresas (32,5%) com vendas externas superiores a 30% do faturamento (contra 26,7% das iniciantes e 24,4% das assíduas). Por sua vez, empresas com mais de 20% do faturamento oriundo de exportações são 46% do grupo das permanentes, 34,4% das assíduas e 39,6% das iniciantes. Esses dados sugerem que a freqüência exportadora é uma variável relevante na determinação da propensão a exportar das empresas.

Entre os grupos setoriais, o G2 é o que apresenta maior relação exportações/faturamento, visto que cerca de 71,9% de suas empresas têm mais de 20% de seu faturamento explicado por vendas externas. Essa circunstância expressa a maior propensão a exportar encontrada para os setores de madeira e minerais não metálicos (componentes de G2). Segue-se o G1, cujo número de empresas com coeficientes de exportação superior a 20% totaliza 50%, resultado explicado, sobretudo, pelo padrão verificado para o setor de couro e calçados. Uma menor propensão a exportar está associada ao G6 (material elétrico e eletrônicos) e ao G3, que englobam segmentos com relação exportação faturamento tradicionalmente baixa, como os de borrachas, plásticos e produtos químicos. Nesses dois grupos setoriais, a parcela de firmas cujas exportações representam mais de 20% do faturamento é igual a, respectivamente, 19,5% e 33,8%.

3.3. O Dinamismo Exportador

Cerca de 63% das empresas da amostra declararam que o volume de suas exportações cresceu nos últimos três anos. A análise do dinamismo das vendas externas, discriminada por tamanho das empresas, não registrou diferenças significativas entre os grupos analisados (MPes, médias e grandes). De fato, nos três grupos, o peso das firmas com exportações crescentes, constantes e decrescentes é muito próximo ao encontrado para a média da amostra.

Examinado por grupos de empresas controladas pelo critério de frequência exportadora, o dinamismo exportador não apresentou, do mesmo modo, diferenças significativas entre grupos (iniciantes, assíduas e permanentes), uma vez que a proporção de empresas com exportações crescentes nos três grupos acompanha a média da amostra. Situação distinta surge no conjunto das empresas esporádicas, no qual o peso das empresas com exportações crescentes é significativamente menor do que o verificado para os demais grupos.

O G2 é o grupo setorial com maior parcela de empresas que declararam volume de exportações constante ou decrescente nos últimos três anos. Vale lembrar que esse grupo foi o de maior propensão a exportar entre todos os analisados. O menor dinamismo de suas exportações reflete o desempenho dos setores de minerais não-metálicos e de madeira, nos quais somente 37,5% e 50,0% das empresas registraram aumento de exportações, respectivamente. Ao contrário, os grupos setoriais G6, G1 e G3 apresentaram uma proporção de empresas com exportações crescentes maior que a verificada para a média da amostra. Essa circunstância é explicada pelo maior dinamismo relativo dos setores de material elétrico e de eletrônicos (componentes do G6), de vestuário, couro e calçados, alimentos e bebidas (componentes do G1) e de produtos químicos (componente do G3).

3.4. Condições de Venda

A maior parte das empresas da amostra (87,6%), independentemente de tamanho, frequência exportadora e grupo setorial, utiliza a condição de venda FOB (*Free on Board* - Livre a Bordo), exclusiva do transporte marítimo e na qual o exportador arca com os custos de colocar a mercadoria livre e desembarcada dentro do navio, no porto de embarque definido no contrato de venda. Essa circunstância reflete o fato de o transporte marítimo ser a forma de transporte mais utilizada no comércio exterior brasileiro. A segunda condição de venda mais utilizada (51,3% das empresas) é a CIF (Custo, Seguro e Frete), seguida da CFR (Custo e Frete). As grandes empresas são as que apresentam maior diversificação na utilização das várias condições de venda. Apenas em relação à condição Ex-Works (local de produção), a proporção de empresas usuárias no grupo das MPEs e no grupo das

médias empresas é maior que a encontrada para o conjunto das grandes empresas.

4. Os Mercados de Destino

4.1. Os Mercados Mais Frequentes

O Mercosul é mercado de destino para as exportações de 78,5% do total das empresas da amostra. Essa porcentagem é expressiva tanto no grupo das empresas MPEs (73,1%), quanto no conjunto das médias (80,8%) e das grandes empresas (86,6%), o que faz do Mercosul o mercado mais frequente das exportadoras da amostra, independentemente do tamanho das empresas. Em seguida, aparecem a Aladi (exceto Mercosul e México), os Estados Unidos e a União Européia (UE). Em cada um desses mercados, registra-se atividade exportadora de, respectivamente, 49,3%, 46,5% e 45,7% do conjunto das empresas da amostra. A ordenação da importância dos mercados, anteriormente descrita, repete-se nos grupos de empresas discriminadas por tamanho, embora em cada um dos quatro mercados de destino focalizados, a participação de empresas com atividade exportadora seja proporcionalmente maior no grupo das grandes empresas do que no das médias e no das MPEs.

A presença de atividade exportadora das empresas da amostra é importante nos mercados da Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong que, em conjunto, são o destino de exportações de 19,1% das firmas da amostra. Também em relação a esses mercados, a proporção de firmas exportadoras cresce nos grupos formados por empresas de maior porte (11,8% das MPEs, 23,2% das médias e 28,9% das grandes empresas).

As considerações anteriores sugerem que o porte das empresas exportadoras não é um impedimento absoluto para a sua atuação em determinados mercados. Empresas grandes, médias e MPEs estão presentes em todos os mercados analisados. Entretanto, no grupo das grandes empresas, a proporção de firmas com atividade exportadora é maior que a encontrada para o grupo de médias em todos os mercados, circunstância que se repete quando a comparação se faz entre este último grupo e o grupo das MPEs.

Essa evidência indica que, de maneira geral, a diversificação de mercados está relacionada com o porte das empresas, ou seja, que empresas de maior porte tendem a exportar para um maior número de mercados.

Embora haja registros de atividade exportadora de empresas de todos os tamanhos nos diversos mercados, vale sublinhar, mais uma vez, que há diferenças em relação à intensidade da presença das empresas, quando discriminadas por porte. Assim, por exemplo, no Mercosul, a proporção das empresas com atividade exportadora dentro dos três grupos é muito próxima à encontrada para a média da amostra. Em outros mercados, como os dos países da Aladi, Estados Unidos e União Européia, as grandes empresas estão sobre-representadas (proporção das empresas do grupo com presença no mercado maior que a proporção encontrada para o total da amostra) e as MPEs, sub-representadas. Essa situação se repete, com diferenciais ainda mais expressivos, em mercados tais como Canadá, Rússia e Europa do Leste, Japão, Oriente Médio e Turquia, África e Oceania. A proporção das médias empresas com presença nos diversos mercados é a que segue mais de perto a média da amostra.

A análise do destino das exportações das empresas controladas pela frequência exportadora reafirma que o Mercosul é o mercado mais freqüente para todos os grupos de firmas considerados (iniciantes, assíduas ou permanentes). De fato, 73% das iniciantes exportam para o Mercosul, proporção que atinge 78,9% e 81,1% nos grupos das assíduas e permanentes, respectivamente.

O segundo mercado mais freqüente é, ainda aqui, o formado pelos países da Aladi (exceto México e Mercosul). Também nesse caso, a proporção das empresas permanentes com registro de atividade exportadora é maior (57,2%) do que a verificada para o grupo das assíduas (45,6%) e o das iniciantes (43,6%). Para as empresas permanentes, os mercados da União Européia e dos Estados Unidos apresentam uma importância similar ao mercado dos países da Aladi. Já as empresas assíduas e iniciantes apresentam registros de presença naqueles mercados (UE e EUA) proporcionalmente menores que os encontrados para a Aladi. De todo modo, para os três grupos de firmas (permanentes, assíduas e iniciantes), os mercados da União Européia e dos Estados Unidos são os que sucedem, em importância (pelo critério de freqüência), aos mercados do Mercosul e da Aladi.

As empresas permanentes têm presença não desprezível nos mercados dos tigres asiáticos (28% das empresas com registro de exportações) e dos países africanos (15,2%). As firmas assíduas e iniciantes também estão presentes nesses mercados, embora numa proporção bem inferior à encontrada para as permanentes.

As evidências anteriores mostram que há registros de atividade exportadora de empresas permanentes, assíduas e iniciantes em todos os mercados considerados. Contudo, a presença relativa das empresas permanentes é sempre proporcionalmente maior que a verificada nos demais grupos, circunstância que indica que tais empresas tendem a apresentar, como esperado, mercados mais diversificados. Vale sublinhar que tal diferencial é significativamente maior no caso de mercados menos tradicionais, como os dos tigres asiáticos e dos países africanos.

O exame dos mercados mais freqüentes entre as empresas exportadoras discriminadas por grupos setoriais mostra, da mesma maneira, que o Mercosul, a Aladi (exceto Mercosul e México), os Estados Unidos e a União Européia são os mercados de destino mais importantes. Entretanto, há diferenças importantes entre os setores. Assim, por exemplo, empresas exportadoras para o Mercosul estão sobre-representadas no G3 (refletindo o quadro dos segmentos de papel, produtos químicos, borrachas/plásticos e petróleo), no G4 (refletindo o quadro dos segmentos de máquinas e equipamentos e material médico-hospitalar), no G5 (refletindo o quadro do segmento de veículos) e no G6 (refletindo o quadro do segmento de material elétrico). Por seu turno, no G1 (refletindo o quadro dos segmentos alimentos/bebidas e couro/calçados) e no G2 (refletindo o quadro dos segmentos de madeira e minerais não metálicos), as empresas exportadoras para o Mercosul estão sub-representadas.

As firmas exportadoras para a Aladi (exceto Mercosul e México) estão sobre-representadas no G4 (refletindo o padrão do segmento de material médico-hospitalar) e sub-representadas no G1 (alimentos/bebidas, têxtil/vestuário, couros e calçados). Já a proporção de empresas dos demais grupos que exportam para esse mercado é próxima à média encontrada para o total da amostra. Firmas com exportações para o mercado norte-americano estão sobre-representadas no G2 (refletindo o quadro do segmento de madeira) e sub-representadas no G6 (refletindo o quadro dos segmentos de material elétrico e de eletrônicos). Por fim, empresas exportadoras para a

União Européia estão sobre-representadas nos setores G2 (refletindo o quadro do segmento de minerais não metálicos) e G5 (refletindo o quadro do segmento de veículos) e sub-representadas no setor G3 (refletindo o quadro dos segmentos de papel, produtos químicos, borrachas/plásticos e metalurgia).

4.2. A Concentração das Exportações por Mercados de Destino

A seção anterior mostrou que o Mercosul, a Aladi (exceto Mercosul e México), os Estados Unidos e a União Européia são os mercados mais freqüentes na atividade exportadora das empresas da amostra, independentemente de tamanho, freqüência exportadora ou inserção em grupos setoriais. Vale sublinhar, contudo, que uma grande parte das empresas apresenta alto grau de concentração de suas exportações em determinados mercados de destino. De fato, 74,1% do total das empresas da amostra dirigem mais da metade de suas exportações para um único mercado (33,5% para o Mercosul; 15,0% para os EUA; 13,3% para a UE; 8,0% para a Aladi; e 4,3% para outros mercados). Essa proporção é ainda mais expressiva se considerarmos apenas o grupo das MPEs (83,0%, assim distribuídos: 34,0%, Mercosul; 18,6%, UE; 15,6%, EUA; 9,9%, Aladi; e 5,2%, demais) e permanece relevante no grupo das médias (73,5%, assim distribuídos: 37,7%, Mercosul; 11,9%, EUA; 9,9%, UE; 7,9%, Aladi e; 6,0%, demais) e das grandes empresas (55,7%, assim distribuídos: 25,8%, Mercosul; 18,6%, EUA; 7,2%, eu; e 4,1%, Aladi). Tais números revelam que as empresas de menor porte tendem, de maneira geral, a apresentar maior grau de concentração do volume de suas exportações em um único mercado.

A análise da concentração das exportações das empresas controladas por freqüência exportadora indica que 86,1% das empresas iniciantes direcionam mais da metade de suas vendas externas para um único mercado (36,6% para o Mercosul; 15,8% para a UE; 12,9% para os EUA; 11,9% para a Aladi – exceto Mercosul e México; e 8,9% para os demais mercados). Entre as empresas assíduas, essa proporção alcança o patamar de 75,6% (40,0% para o Mercosul; 14,4% para a UE; 13,3% para os EUA; 5,6% para a Aladi – exceto Mercosul e México; e 2,3% para os demais mercados) e entre as permanentes, 66,7% (28,0% para o Mercosul; 16,5% para os EUA;

12,8% para a UE; 6,6% para a Aladi – exceto Mercosul e México; e 2,8% para os demais mercados).

O fato de uma parcela maior das MPEs e das empresas iniciantes apresentarem concentração de exportações em um único mercado sugere que, de maneira geral, essas empresas estão mais vulneráveis a eventuais distúrbios comerciais que atinjam seus mercados mais importantes.

A análise da concentração das exportações por grupos setoriais mostra, por sua vez, que o G1 é o que apresenta a maior proporção de empresas com mais da metade de suas exportações concentradas em um único mercado (83,0%), circunstância que reflete o padrão encontrado para os setores de vestuário (94,1%) e de couro e calçados (90,9%).

4.3. Número de Clientes nos Mercados mais Importantes

A pesquisa de campo solicitou às empresas que registrassem o número de clientes em cada um de seus três mercados externos mais importantes. Os resultados obtidos mostram a existência de uma nítida relação entre o número de clientes e o tamanho da empresa. Nos mercados mais relevantes, o número médio de clientes por empresa cresce proporcionalmente ao tamanho das firmas (Mercosul: MPEs, 5,9 clientes; médias, 6,5; e grandes, 7,9. EUA: MPEs, 4,0 clientes; médias, 3,8; e grandes, 6,7;. UE: MPEs, 4,2 clientes; médias, 4,8; e grandes, 6,6; Aladi: MPEs, 5,5 clientes; médias, 6,6; e grandes, 8,8.).

Do mesmo modo, nas empresas que têm o Mercosul, os EUA, a UE e a Aladi (exceto Mercosul e México) como um de seus três mercados mais relevantes, a proporção de firmas com apenas um cliente é, de maneira geral, menor no grupo das grandes empresas do que entre as MPEs e as médias empresas. Em contrapartida, empresas com dez clientes ou mais são muito mais freqüentes no grupo das grandes empresas do que nos demais grupos. Tais evidências indicam que a diversificação de clientes é um atributo associado ao tamanho das firmas.

A análise do número de clientes (em cada um dos três mercados mais importantes) por grupos de empresas discriminados segundo a freqüência exportadora registra, por sua vez, que em todos os grupos (iniciantes, assíduas

e permanentes), o número médio de clientes por empresa é maior no Mercosul e na Aladi (exceto Mercosul e México) do que nos demais mercados. Vale registrar, ainda, que nos mercados mais relevantes (Mercosul, Aladi, EUA e UE), a proporção de empresas com apenas um cliente é sempre maior no grupo das firmas iniciantes que nos das assíduas e permanentes. Isso sugere que a frequência exportadora está relacionada não somente à diversificação de mercados (maior frequência, maior diversificação de mercados) como também à diversificação de clientes em cada mercado (maior frequência, maior número de clientes nos mercados relevantes).

A análise do número de clientes por grupos setoriais não encontra um padrão que possa caracterizar diferenças intersetoriais expressivas.

4.4. Origem dos Principais Concorrentes

Perguntadas sobre a região de origem de seus principais concorrentes no mercado externo, 48,7% das empresas da amostra registraram a UE; 36,7%, os EUA; 22,6%, os tigres asiáticos; 22,2%, os países do Mercosul; 15,4%, os países da Aladi; e 10,0%, o Japão. A ordenação da região de origem dos principais concorrentes não varia significativamente quando se discriminam as empresas por tamanho e por frequência exportadora. Entretanto, vale registrar que os concorrentes norte-americanos foram considerados importantes por uma parcela maior das médias (45,0%) e das grandes (40,2%) do que das MPEs (29,2%). Do mesmo modo, firmas dos países do Mercosul, dos tigres asiáticos e do Japão (17,5%) apareceram como concorrentes relevantes para a maior proporção das grandes empresas (27,8%, 25,8% e 17,5%, respectivamente) do que das médias e das pequenas firmas.

Do ponto de vista setorial, a origem dos principais concorrentes mostrou algumas variações expressivas, comparativamente à média da amostra. Assim, por exemplo, cerca de 42% das empresas do setor têxtil e de vestuário e 41,9% das do setor de borracha e plásticos registraram, como competidores relevantes, empresas dos tigres asiáticos (contra 22,6% do total da amostra). Para 72,7% das empresas do setor de papel destacaram-se os concorrentes da UE.

5. Exportações: A Percepção Empresarial

Esta seção caracteriza a percepção das empresas da amostra sobre o papel e a importância das exportações em suas estratégias empresariais. Avalia, nesse sentido, a visão das firmas sobre pontos, tais como: os atributos exigidos pelos negócios de exportação; os principais entraves colocados ao sucesso exportador e as vantagens resultantes da atuação no mercado internacional.

5.1. A Importância das Exportações nas Decisões Empresariais

Para a maior parcela das empresas da amostra (90,9%), as exportações são um elemento importante para a tomada de decisões empresariais, especialmente no que se refere às decisões relativas à produção e ao investimento. Esse padrão tende a ser invariante quando se discriminam as empresas por porte, frequência exportadora ou grupo setorial. Cerca de 85,7% das firmas admitiram que os planos de exportação têm influenciado os investimentos da empresa, especialmente os vinculados à modernização da produção e à adaptação e diversificação de produtos. Da mesma forma, 71,8% delas registraram que sua estratégia exportadora foi, em parte, responsável pelos investimentos dirigidos à expansão de capacidade produtiva.

5.2. A Percepção da Natureza da Atividade Exportadora

Uma grande parcela das empresas da amostra (85,9%) concebe a atividade exportadora como permanente e cerca de três quartos delas admitem que exportar exige capacitações específicas. Esses números não variam, significativamente, quando se discriminam as empresas por tamanho, por frequência exportadora (à exceção, é claro, das firmas que exportam esporadicamente) e por grupo setorial. Cerca de 68% das empresas consultadas consideram que exportar é um negócio atrativo por ser rentável, proporção que se mostrou maior no grupo das MPEs (71,0%) do que no das grandes empresas (62,0%), sendo também mais significativa no conjunto das empresas iniciantes (74,0%) do que no das exportadoras permanentes (64,0%). Finalmente, 42,0% das empresas julgaram que a atividade exporta-

dora é uma atividade de risco, sujeita a grandes oscilações, proporção que não se altera significativamente nos grupos de firmas controlados por tamanho e por frequência exportadora.

5.3. Atributos Necessários à Atividade Exportadora

Foi solicitado às firmas que registrassem os principais atributos exigidos pela atividade exportadora. Entre esses, os mais citados pelas empresas da amostra foram, em ordem de importância: seguir normas de qualidade específicas (68,7% das empresas); constituir parceiros externos no campo da comercialização/distribuição (63,3%); desenvolver linhas de produtos específicas (50,2%); adotar tecnologias de produção específicas (49,6%); e participar e/ou acompanhar os processos de negociação comercial (38,3%). Tal ordenação não apresenta variação relevante quando as empresas são discriminadas por tamanho. Apenas no que se refere ao acompanhamento/participação nas negociações comerciais há uma diferença expressiva entre a percepção das grandes empresas (60,8% citaram o ponto como relevante) e a das médias (39,1%) e das MPEs (27,4%). Ainda de acordo com a maior parte das empresas da amostra, independentemente do tamanho, os atributos acima registrados são relevantes em todos os mercados de destino de suas exportações.

A percepção das empresas acerca dos atributos necessários à atividade exportadora examinada por grupos discriminados segundo a frequência exportadora não revela grande variação em relação à ordenação anteriormente comentada. Contudo, algumas exceções merecem registro: (i) no grupo das empresas iniciantes, a formação de parcerias externas no campo da comercialização/distribuição aparece como a exigência mais citada, antes mesmo da adoção de normas de qualidade específicas; (ii) acompanhamento/participação em negociações comerciais surge como uma exigência relativamente mais importante no grupo das exportadoras permanentes.

5.4. Benefícios Resultantes da Atividade Exportadora

Na visão das empresas da amostra, aumentar a rentabilidade global dos negócios é o principal benefício derivado da atividade exportadora (benefício

citado por 81,5% das empresas). Seguem-se, em ordem de importância, a possibilidade de conhecer novas tecnologias; tendências de mercado e de desenvolvimento de novos produtos (64,4%); e a possibilidade de utilização das exportações como mecanismo de compensação das oscilações do mercado interno (61,1%). Foi citado, ainda, o fato de a experiência exportadora estimular a melhoria do desempenho interno (43,5%) e permitir o incremento da qualificação dos empregados (19,8%). Finalmente, e numa medida bem inferior à observada para os benefícios anteriores, apareceu a atividade exportadora como meio de facilitar o acesso a fontes de financiamento privadas domésticas (14,4%) e a fontes de financiamento externas (9,4%).

Os benefícios decorrentes da atividade exportadora, analisados por grupos de empresas discriminadas por tamanho, frequência exportadora e grupos setoriais, apresentaram a mesma ordenação de importância encontrada para o total da amostra acima descrita.

5.5. Dificuldades Associadas à Atividade Exportadora

Entre as maiores dificuldades associadas à atividade exportadora, as empresas da amostra registraram o acesso a informações/regras para entrada em mercados (citada por 79% das empresas consultadas) e os procedimentos burocráticos e administrativos (76,3%). Em seguida, apareceram o acesso a informações comerciais (mercados, concorrência etc.), registrado por 63,7% das empresas, e os requisitos exigidos para produtos e processos (54,5%). A ordenação por importância dessas dificuldades se repete quando as firmas são analisadas por grupos de empresas discriminadas por tamanho, frequência exportadora e grupos setoriais. Vale sublinhar, entretanto, que as dificuldades referentes a informações, especialmente as comerciais, aparecem com maior importância relativa no grupo das MPEs e no grupo das empresas iniciantes.

5.6. Riscos Associados à Atividade Exportadora

Na concepção das empresas da amostra, o maior risco enfrentado na atividade exportadora reside na possibilidade de perder mercados pela ação de

concorrentes (risco citado por 88,7% das empresas). Em segundo lugar, aparece a preocupação com a inadimplência de clientes (54,8%) e, por último, a baixa rentabilidade dos negócios de exportação (34,3%). Analisados por grupos de empresas controladas por tamanho, frequência exportadora e grupos setoriais, a ordenação dos riscos segundo sua importância não apresenta variação relevante. Contudo, vale registrar que a preocupação com a baixa rentabilidade é maior no grupo das MPEs e das empresas iniciantes, enquanto a preocupação com concorrentes é relativamente mais importante entre as grandes empresas e entre as exportadoras assíduas e permanentes. Nos grupos setoriais, a maior preocupação com respeito a concorrentes foi encontrada no G1 e no G5, com inadimplência de clientes no G2 e G5 e com a baixa rentabilidade das exportações no G1.

5.7. Grau de Dificuldade Encontrado em Relação aos Diversos Fatores Exigidos pela Experiência Exportadora em suas Diversas Fases: Entrada, Consolidação e Expansão

Foi solicitado às empresas atribuir uma nota entre um (nenhuma dificuldade) e cinco (muita dificuldade) a diversos fatores exigidos pela experiência exportadora,⁶ com o objetivo de avaliar os maiores entraves enfrentados pelas firmas nas fases de entrada, consolidação e expansão de suas atividades no mercado externo.

Para o total das empresas da amostra, de maneira geral, todas essas dificuldades mostraram-se mais intensas na fase de entrada no mercado internacional, perdendo, paulatinamente, importância relativa nas fases de consolidação e de expansão das atividades de exportação. Entre os fatores focalizados, dois apareceram com destaque: informação (em relação ao qual 31% das empresas da amostra declararam ter enfrentado dificuldades for-

6 Entre tais fatores estavam: obter e acumular informações sobre mercados clientes e concorrentes; dispor de recursos gerenciais e/ou organizacionais para enfrentar a atividade exportadora; acompanhar o ritmo de lançamento de novos produtos e/ou o padrão de qualidade exigido pelos mercados externos; atraso tecnológico relativo da empresa; cumprir normas técnicas/ambientais e medidas fitossanitárias exigidas pelos importadores; operar com escala de produção insuficiente; conferir baixa prioridade estratégica à atividade exportadora; e falta de autonomia em relação à matriz (por pertencer a um grupo transnacional).

tes ou muito fortes, na fase de entrada) e dotação de recursos gerenciais (25%). Tais fatores permaneceram os de mais difícil enfrentamento nas fases de consolidação e de expansão, embora em menor medida que na fase de entrada no mercado internacional. Ainda com referência ao total das empresas da amostra, seguiram-se, em ordem de importância (dificuldade forte ou muito forte no momento da entrada), o desenvolvimento de novos produtos/padrão de qualidade (citado por 19% das empresas), o cumprimento de normas (19%), conferir prioridade às exportações (17%), dispor de escala adequada (16%), atraso tecnológico (14%) e autonomia em relação à matriz (11%).

O exame das dificuldades enfrentadas pelas empresas discriminadas por porte e por frequência exportadora confirma a questão da informação como o maior problema enfrentado pelas firmas (em todas as fases), independentemente de tamanho e de frequência, embora relativamente mais presente no universo das MPEs do que no das médias e grandes empresas. Na etapa de entrada, a disponibilidade de recursos gerenciais permanece como o segundo problema em ordem de importância para as MPEs e para as médias empresas. Já para as grandes empresas, esse problema está antecedido pelo cumprimento de normas e da necessidade de desenvolver novos produtos/manter padrões de qualidade. Por seu turno, a questão do atraso tecnológico surgiu como um problema cuja importância é inversamente proporcional ao tamanho das empresas (fase de entrada). Vale, ainda, registrar que escala de produção não surgiu entre as barreiras mais relevantes enfrentadas pelas MPEs, em qualquer das fases de sua atividade exportadora.

A ordenação da importância dos fatores, nas três fases consideradas, para os grupos de empresas controladas por porte e frequência pode ser verificada na Tabela 1.

A análise da natureza das dificuldades enfrentadas pelas empresas discriminadas por setor apresentou, como era de se esperar, diferenças intersetoriais relevantes. Assim, por exemplo, em relação à fase de entrada, os setores com maior proporção de empresas que declararam ter enfrentado problemas importantes ou muito importantes, conforme o campo focalizado, foram os seguintes: (i) *informação* (31% das empresas da amostra): petróleo (50%), material médico-hospitalar (47%), têxtil (45%), borracha e plásticos (45%); (ii) *recursos gerenciais* (25% das empresas da amostra): petróleo

Tabela 1

Proporção de Empresas (%) que Declararam Ter Enfrentado Dificuldades Fortes ou Muito Fortes nas Diversas Fases de sua Experiência Internacional

Entrada	Total	MPEs	Médias	Grandes	Iniciantes	Esporádicas	Assíduas	Permanentes
Informação	31	52	26	29	27	28	37	32
Recursos Gerenciais	25	32	20	18	26	24	27	24
Novos Produtos	19	20	17	22	15	24	22	19
Normas	19	18	18	23	14	20	20	21
Prioridade	17	15	13	19	13	28	18	18
Escala	16	14	19	16	16	24	19	14
Atraso Tecnológico	14	17	12	11	15	20	15	13
Autonomia	11	7	12	17	5	10	18	11
Consolidação	Total	MPEs	Médias	Grandes	Iniciantes	Esporádicas	Assíduas	Permanentes
Informação	15	25	14	6	19	15	19	13
Recursos Gerenciais	11	14	10	6	15	19	10	9
Novos Produtos	11	11	11	10	8	19	11	11
Normas	11	12	10	9	12	19	10	9
Prioridade	10	9	9	12	9	27	9	10
Escala	11	8	15	10	12	19	11	9
Atraso Tecnológico	7	7	6	8	5	15	7	7
Autonomia	7	5	8	11	5	5	16	5
Expansão	Total	MPEs	Médias	Grandes	Iniciantes	Esporádicas	Assíduas	Permanentes
Informação	15	30	13	7	14	12	17	14
Recursos Gerenciais	15	17	14	11	19	16	8	15
Novos Produtos	10	11	9	10	12	16	8	10
Normas	10	10	10	8	11	8	11	9
Prioridade	10	13	7	11	11	28	9	8
Escala	12	10	15	10	16	20	13	9
Atraso Tecnológico	10	10	11	6	11	8	10	9
Autonomia	6	3	7	9	6	0	12	5

Fonte: Pesquisa Funcex/Enfoque.

(50%), material médico-hospitalar (47%), madeira (44%) e vestuário (38%); (iii) *novos produtos/qualidade* (19% das empresas da amostra): metalurgia exceto máquinas e equipamentos (35%), madeira (33%), couro/calçados (28%), material médico-hospitalar (27%) e têxtil (25%); (iv) *normas técnicas, ambientais e medidas fitossanitárias* (19% das empresas da amostra): alimentos/bebidas (33%), têxtil (29%), vestuário (28%), couro/calçados (27%), madeira (27%), papel e celulose (25%); (v) *conferir prioridade às ex-*

portações (17% das empresas da amostra): petróleo (50%), borracha e plásticos (35%), eletrônicos (33%), máquinas e equipamentos (31%), vestuário (27%), alimentos e bebidas (25%) e veículos (25%); (vi) *escala* (16% das empresas da amostra): petróleo (50%), borracha e plásticos (32%), veículos (28%), material médico-hospitalar (27%); (vii) *atraso tecnológico* (14% das empresas da amostra): veículos (22%), minerais não-metálicos (20%), metalurgia básica (20%) couro/calçados (19%) e madeira (19%); e (viii) *autonomia em relação à matriz* (11%): petróleo (50%), alimentos e bebidas (25%), borracha e plásticos (18%).

5.8. Condicionantes da Escolha de Mercados

Foi solicitado às empresas que citassem os três principais condicionantes da escolha de seus mercados externos de atuação. Para o conjunto das firmas da amostra, apareceu como principal condicionante a maior rentabilidade das exportações (para 71,7% das empresas, esse era um dos três condicionantes mais importantes). Seguiram-se, em ordem de importância, a maior afinidade cultural/proximidade geográfica (58,6%) e a menor competitividade, em termos de preço, em mercados alternativos (53,2%). Os três condicionantes anteriores surgiram, também, como os mais relevantes nos grupos de empresas discriminadas por tamanho. A busca de maior rentabilidade foi citada por 70,7% das MPEs, por 74,8% das médias empresas e por 69,1% das grandes empresas. A maior afinidade cultural/geográfica, por 60,4% das MPEs, por 53,0% das médias e por 63,9% das grandes empresas. Por sua vez, a menor competitividade em preços em mercados alternativos foi registrada por 47,6% das MPEs, por 59,6% das médias e por 55,7% das grandes empresas.

No grupo das empresas iniciantes e permanentes, a ordenação dos principais condicionantes da escolha de mercados segue de perto a verificada para o total das empresas da amostra. Vale sublinhar, contudo, que a afinidade cultural/proximidade geográfica aparece como um condicionante proporcionalmente mais relevante para as exportadoras assíduas (72,2%) do que para as iniciantes (54,4%) e permanentes (57,2%)

A ordenação dos condicionantes da escolha de mercados por grupos setoriais repete, grosso modo, a encontrada para o total da amostra. Entretanto,

alguns resultados que não acompanham a tendência geral merecem registro. Por exemplo, a menor competitividade em preços em mercados alternativos foi registrada por uma proporção das empresas do G4 (35,6%) e do G6 (39,0%) expressivamente menor que a verificada para o total da amostra (53,2%). Esse resultado reflete a situação verificada para os setores de material elétrico e de eletrônicos (componentes do G6) e de veículos (componentes do G5). No G6, a estratégia da matriz (68,3%) como condicionante da escolha dos mercados de destino apareceu com uma importância significativamente superior à encontrada para os demais grupos.

5.9. Variáveis Relevantes para a Definição da Estratégia Exportadora das Empresas

Foi solicitado às empresas que atribuíssem uma nota de um (sem importância) a cinco (muito importante) para avaliar a relevância de um conjunto de variáveis na definição de suas estratégias de exportação. Para o conjunto das firmas da amostra, a maior média encontrada (4,3) foi a relacionada à questão da fixação de preços de exportação, o que revela que a concorrência em preços desempenha um papel muito importante na experiência exportadora das empresas brasileiras. Três outras variáveis apareceram, ainda, como muito relevantes (média 3,7): distribuição e *marketing* no mercado de destino, logística no mercado de destino e adaptação de produtos e linhas de produção para atender a demandas de mercados específicos. Como requisitos menos importantes, foram registradas a associação comercial com produtores locais (média 2,8) e a produção direta no mercado de destino (média 2,7), o que revela que, na estratégia exportadora das empresas da amostra, o investimento direto nos mercados de destino não aparece como prioridade. Vale sublinhar que a ordenação da importância dessas variáveis, assim como sua importância absoluta, não apresentou variação expressiva quando examinada por grupos de empresas controlados por tamanho ou frequência exportadora.

6. Financiamento às Exportações

A existência de linhas de financiamento com prazos, custos e condições gerais adequadas é freqüentemente citada como uma das condições fundamentais para aumentar a capacidade de competição das empresas brasilei-

ras no mercado internacional. Nesse quadro, o financiamento à exportação não tem sido exceção. É verdade que o maior acesso a linhas de crédito externo a prazos e custos mais favoráveis permitiu aos bancos instalados no País expandir o crédito aos exportadores a custos também bem mais atraentes do que o das linhas com *funding* doméstico. Isso porque a receita em moeda estrangeira do exportador funciona como um *hedge* natural para o passivo em moeda estrangeira gerado pelo crédito externo. Isso explica a grande penetração das linhas de crédito privadas à exportação, como os ACCs (Adiantamentos de Contrato de Câmbio), que, como será visto, são a linha de financiamento à exportação mais conhecida e mais utilizada no universo das empresas pesquisadas. Além disso, o sistema público de financiamento à exportação passou por importantes transformações ao longo da década de 1990, com a criação de um leque mais amplo de mecanismos, basicamente no âmbito do Proex e do BNDES-*Exim*.

Contudo, o estudo de Blumenschein e Leon,⁷ publicado neste livro, destaca três problemas que ainda caracterizam o financiamento à exportação no Brasil. O primeiro está relacionado à incerteza quanto ao volume de recursos disponíveis, tanto de fontes públicas (os recursos do Proex estão inseridos no orçamento da União e, portanto, são alvo de negociações anuais quanto ao volume de recursos disponíveis) quanto privadas (muito condicionadas pela volátil oferta de capital externo ao País). O segundo problema relaciona-se à questão do acesso ao crédito, uma vez que a existência de falhas de mercado e de assimetrias de informação restringe significativamente a oferta de crédito para um grupo bastante expressivo de exportadores - especialmente as empresas de menor porte e aquelas que estão se iniciando na exportação ou exportam de forma irregular ao longo do tempo. E o terceiro problema relaciona-se à demanda de crédito dos exportadores, partindo-se da hipótese de que muitas empresas simplesmente não desejam ou não mostram interesse em obter financiamento.

Análise semelhante à do financiamento é feita para a questão do seguro de crédito à exportação, concentrada nos mecanismos da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE) e do Fundo de Garantia de Promoção de Competitividade (FGPC), também conhecido como Fundo de Aval, gerenciado pelo BNDES.

⁷ Blumenschein, F. Leon, F.F.L. *Uma análise do desempenho e da segmentação do sistema de crédito à exportação no Brasil*.

A pesquisa desenvolvida pela Funcex com 460 empresas exportadoras procura dar subsídios à análise dos problemas colocados acima, por meio de nove perguntas do questionário que envolve quatro grupos de questões. Essas questões, bem como uma análise dos principais resultados extraídos do questionário, são apresentadas a seguir.

6.1. Grau de Conhecimento e Utilização das Diversas Linhas de Financiamento Existentes

Estas informações permitem inferir qual a penetração de cada linha de financiamento entre as empresas exportadoras, sem levar em conta considerações sobre o volume financiado. Pode-se, assim, analisar se há efetivamente uma distinção de acesso ao crédito entre empresas de diferentes portes, de diferentes freqüências exportadoras e, mesmo, de diferentes grupos setoriais. A pergunta sobre conhecimento das linhas permite inferir também se há algum problema de informação entre as diferentes linhas de financiamento existentes.

Entre as diversas modalidades de financiamento disponíveis às atividades de exportação, as operações de adiantamento de contrato de câmbio (ACC) são conhecidas por 83,5% das empresas pesquisadas, já tendo sido utilizadas por 51,3% das empresas. Em seguida, as modalidades mais conhecidas e utilizadas são o Proex-financiamento e o pré-pagamento. As linhas do BNDES-*exim* têm um grau de conhecimento inferior, sendo que a modalidade de financiamento pré-embarque é conhecida por 54% das empresas, e a pós-embarque, por 46,5%. Com relação ao percentual de utilização, as diferenças entre as linhas mantêm o mesmo padrão do relativo ao conhecimento, embora em todas o percentual de utilização seja bem mais baixo. As linhas do BNDES-*exim* mostram percentuais expressivamente inferiores às linhas mais utilizadas, como o ACC ou o Proex-financiamento. No caso do pré-embarque, apenas 10% das empresas pesquisadas já utilizaram, ao passo que, no pós-embarque, esse percentual cai para 5,2%.

Há uma visível correlação entre o grau de conhecimento das diversas linhas e o porte da firma, como mostra a Tabela 2. As grandes têm, em todos os casos, maior percentual de conhecimento que as médias, e as médias,

maior do que as micro e pequenas – com as diferenças sendo um pouco mais significativas nos mecanismos públicos (Proex e BNDES-exim), indicando que esses mecanismos não têm sido capazes de sobrepujar as falhas de alocação de crédito que discriminam as empresas de menor porte. Ao longo das diferentes linhas de crédito, contudo, o nível de conhecimento por porte de empresa obedece à mesma hierarquia do total das empresas.

Uma hipótese razoável a ser também considerada é que o grau de conhecimento e utilização das diversas linhas de financiamento seria tão maior quanto mais freqüentes fossem as operações de exportação das firmas. A

Tabela 2
Conhecimento das Diversas Linhas de Financiamento à Exportação
(Em % das Empresas da Amostra)

	ACC	Proex Financ.	Pré-Paga- mento	Seguro de Crédito	BNDES- Exim Pré- Embarque	Proex Equali- zação	BNDES- Exim Pós- Embarque
Porte							
Micro e Pequena	78,8	64,6	59,0	55,2	45,3	48,6	40,6
Média	84,1	75,5	62,3	62,3	53,6	47,7	45,0
Grande	92,8	82,5	81,4	80,4	73,2	72,2	61,9
Freqüência							
Iniciante	76,2	71,3	58,4	55,4	56,4	60,4	45,5
Esporádica	42,3	69,2	53,8	73,1	34,6	26,9	30,8
Assídua	88,9	75,6	60,0	65,6	48,9	48,9	40,0
Permanente	88,9	71,2	70,4	63,8	56,8	54,7	51,0
Grupo Setorial							
Grupo 1	90,6	70,8	64,2	54,7	50,9	52,8	42,5
Grupo 2	90,6	53,1	62,5	50,0	31,3	37,5	25,0
Grupo 3	82,2	65,0	63,7	63,7	51,6	51,0	46,5
Grupo 4	79,3	86,2	64,4	70,1	65,5	59,8	52,9
Grupo 5	87,5	78,1	81,3	75,0	53,1	59,4	50,0
Grupo 6	70,7	80,5	56,1	61,0	63,4	56,1	56,1
Geral	83,5	72,0	64,8	62,8	53,9	53,3	46,5

Fonte: Pesquisa Funcex/Enfoque.

Tabela 2 mostra, contudo, que não há uma relação tão clara entre essas variáveis. Com efeito, observa-se que as empresas iniciantes na exportação – ou seja, aquelas que realizaram a primeira exportação apenas a partir de 1997 – conhecem as linhas de financiamento à exportação em maior percentual do que as esporádicas e, no caso do Proex-equalização, mais até do que as permanentes. Portanto, o fato de ter entrado recentemente na exportação não implica que uma firma tenha menor conhecimento das linhas disponíveis.

Entre os grupos setoriais, não se observa um padrão bem definido. Os grupos 1 e 2 têm um conhecimento relativamente maior do ACC, o G3 mantém-se em geral próximo à média total em todas as linhas consideradas, os grupos 4 e 6 têm um conhecimento relativamente maior das linhas do BNDES-*exim* e do Proex e o G5 conhece mais o pré-pagamento e o seguro de crédito.

Quanto à utilização, o porte também exerce uma influência importante, como ilustra a Tabela 3, sendo que as grandes utilizam quase todas as linhas em maior percentual que as demais. A notável exceção é o Proex-financiamento, no qual a lógica se inverte: as micro e pequenas utilizam em maior proporção (nada menos que 49%), seguidas pelas médias (31%) e pelas grandes (18%).

Quanto à frequência exportadora não há uma regra clara, sendo que os percentuais ao longo das diferentes frequências de exportação variam bastante conforme a linha de financiamento. No caso do ACC, a utilização é mais intensa entre as permanentes (cerca de 60% delas já utilizaram essa linha). No caso do Proex-financiamento, a utilização é maior entre as iniciantes, esporádicas e assíduas, e bem menor entre as permanentes. Quanto ao BNDES-*exim* Pré-Embarque, as que mais utilizam são as esporádicas, e no pré-embarque, as permanentes.

Entre os grupos setoriais também não há um padrão bem definido, embora os percentuais de utilização reflitam, em geral, o padrão dos percentuais de conhecimento. Os grupos 1 e 2 utilizam mais o ACC, os grupos 3 e 6 utilizam-se relativamente mais do Proex-financiamento, o G5 utiliza-se mais do ACC e do Proex-financiamento, e o G4 utiliza-se de todas as principais linhas em percentual maior do que a média, exceto no caso do Proex-financiamento.

Tabela 3
Utilização das Diversas Linhas de Financiamento à Exportação
 (Em % das Empresas da Amostra)

	ACC	Proex Financ.	Pré-Paga- mento	Seguro de Crédito	BNDES- Exim Pré- Embarque	Proex Equali- zação	BNDES- Exim Pós- Embarque
Porte							
Micro e Pequena	40,1	49,1	18,9	7,5	7,5	2,8	2,8
Média	55,0	32,5	22,5	9,9	9,9	5,3	3,3
Grande	70,1	17,5	37,1	18,6	16,5	18,6	13,4
Freqüência							
Iniciante	41,6	45,5	17,8	5,0	7,9	4,0	3,0
Esporádica	23,1	46,2	23,1	15,4	15,4	0,0	0,0
Assídua	45,6	45,6	20,0	11,1	5,6	6,7	4,4
Permanente	60,5	29,2	28,0	12,3	12,3	9,1	7,0
Grupo Setorial							
Grupo 1	61,3	27,4	27,4	6,6	7,5	3,8	3,8
Grupo 2	62,5	31,3	31,3	0,0	6,3	6,3	3,1
Grupo 3	47,8	45,2	21,0	5,1	8,3	5,1	3,2
Grupo 4	48,3	26,4	27,6	29,9	18,4	11,5	10,3
Grupo 5	56,3	40,6	21,9	9,4	9,4	6,3	9,4
Grupo 6	31,7	53,7	12,2	12,2	12,2	14,6	4,9
Geral	51,3	37,0	23,9	10,7	10,2	7,0	5,2

6.2. A Importância do Financiamento para o Sucesso das Atividades de Exportação das Empresas

Esta questão permite inferir qual o grau de interesse que as empresas têm em buscar crédito – que poderia ser uma *proxy* para a demanda por financiamento – e se há alguma diferença nesse grau de interesse conforme os diferentes atributos das empresas.

Um percentual bastante expressivo das empresas da amostra (69%) considera que o financiamento é um item importante ou muito importante para o sucesso de sua atividade exportadora, enquanto apenas 10% afirmaram que esse item não tem nenhuma importância. Isso revela que entre 70% e 90% das empresas seriam efetivas demandantes de crédito.

A importância atribuída ao financiamento é sempre grande (entre 60% e 80%), independentemente do porte da empresa, da frequência exportadora ou do setor. Observa-se que as grandes empresas atribuem uma importância um pouco maior do que as demais, as empresas iniciantes atribuem um peso um pouco menor e, entre os grupos setoriais, a importância é um pouco maior nos grupos 1 e 4.

Destaca-se, também, que as empresas têm maior necessidade dos recursos de financiamento nas operações de pré-embarque, referentes a capital de giro para a produção (pouco mais da metade das empresas citaram essa destinação como a mais importante), sendo que 41,5% das empresas utilizam os recursos primordialmente para financiar a comercialização e 9% não souberam responder. Vale notar que esse dado não implica necessariamente que haja uma maior demanda de volume de recursos para pré-embarque do que para pós, mas apenas um maior número de empresas demandando o primeiro. Observa-se, ainda, que o capital de giro é relativamente mais importante para as empresas micro e pequenas, assim como para as iniciantes e esporádicas. Já para as médias e grandes, a importância do pré e do pós-embarque é similar, ao passo que para as assíduas e para as empresas dos grupos 4 e 6, o financiamento para comercialização tem maior importância do que para capital de giro.

6.3. O que Facilita ou Restringe o Acesso ao Crédito à Exportação

As perguntas relativas a esta questão permitem inferir onde estão efetivamente localizados os principais problemas de acesso ao crédito da forma como são percebidos pelas empresas, tanto entre aquelas que o utilizam quanto entre as que não utilizam.

A qualidade dos balanços da empresa e a existência de garantias reais foram os dois fatores mais citados pelas empresas como importantes para permitir o acesso ao crédito, sendo citados em primeiro, segundo ou terceiro lugar por, respectivamente, 63,9% e 65% das empresas. Vale notar que o tamanho da empresa recebeu apenas 33% de citações, e a disponibilidade de recursos (ou seja, a oferta), apenas 30%. Esse dado parece confirmar a

idéia de que as exigências burocráticas dos bancos são o entrave mais importante ao acesso ao crédito.

Quanto ao porte da empresa, observou-se o mesmo padrão de importância do total, notando-se que as grandes empresas atribuíram importância bem maior ao tamanho da empresa e ao relacionamento com o agente financiador – confirmando a hipótese de que o tamanho da empresa e seu peso no portfólio dos bancos são fatores que facilitam o acesso ao crédito – e importância bem menor do que a média para o item garantias reais – que efetivamente não é um problema para empresas maiores. Já as pequenas e médias concentraram sua atenção em garantias reais e qualidade dos balanços (Tabela 4).

Quanto à frequência exportadora, também se reproduz, em geral, a mesma hierarquia de importância do total. Nota-se que as esporádicas deram uma importância relativamente maior aos itens tamanho da empresa, disponibilidade de recursos e garantias reais, ao passo que as demais categorias reproduziram o padrão geral de respostas. Entre os grupos setoriais o padrão de respostas foi mais variado, destacando-se que o G2 atribuiu importância bem maior do que a média ao item tradição na exportação, os grupos 1 e 6 destacaram mais o tamanho da empresa e o G4 deu mais importância ao relacionamento com o agente financiador.

A idéia de que o acesso ao crédito está condicionado principalmente pelas exigências burocráticas dos agentes financiadores, em especial a existência de garantias, é confirmada pela pergunta 42, em que se questiona sobre o grau de importância de diversos fatores como responsáveis por tentativas frustradas de acesso ao crédito à exportação. Destacam-se como mais importantes as exigências de garantias reais, os entraves burocráticos e legais e as condições de financiamento, todos com mais de 60% de citações como importantes ou muito importantes. Destaca-se o aparecimento de um fator relacionado à escassez de oferta: a falta de recursos foi citada por 57,8% das empresas. As respostas segundo o porte, a frequência exportadora e o grupo setorial das empresas reproduzem o resultado geral.

Na mesma linha de fatores que dificultam o acesso ao crédito, pediu-se às empresas que avaliassem os principais problemas burocráticos e legais encontrados pela empresa para obter financiamento às exportações. Dois fatores dominam a cena: exigências excessivas do agente financeiro (quase

Tabela 4
Importância dos Fatores para Acesso ao Crédito à Exportação:
Citações em 1º, 2º ou 3º Lugar
 (Em %)

	Garantias Reais	Qualidade dos Balanços	Tradição na Exportação	Relacion. c/ Financiador	Tamanho da Empresa	Disponib. de Recursos
Total	65,0	63,9	45,2	43,9	33,0	29,8
Porte						
Micro e Pequena	68,4	60,8	43,4	44,8	28,8	28,8
Média	64,9	66,9	44,4	48,3	29,1	32,5
Grande	57,7	66,0	50,5	35,1	48,5	27,8
Frequência						
Iniciante	63,4	62,4	40,6	42,6	36,6	26,7
Esporádica	73,1	57,7	38,5	26,9	42,3	46,2
Assídua	71,1	60,0	41,1	51,1	26,7	31,1
Permanente	62,6	66,7	49,4	43,6	32,9	28,8
Grupo Setorial						
Grupo 1	60,4	62,3	50,9	50,9	41,5	22,6
Grupo 2	65,6	71,9	62,5	43,8	21,9	31,3
Grupo 3	67,5	66,9	35,7	38,2	30,6	35,0
Grupo 4	69,0	63,2	52,9	54,0	26,4	20,7
Grupo 5	59,4	59,4	50,0	31,3	34,4	31,3
Grupo 6	61,0	53,7	31,7	41,5	41,5	43,9

Fonte: Pesquisa Funcex/Enfoque.

50% das empresas) e regras rígidas de financiamento (28%). Os demais fatores não tiveram grande importância. Vale notar que, embora a pesquisa tenha sido realizada no final do ano passado, quando as reclamações dos exportadores com relação à suspensão do Convênio de Crédito Recíproco no âmbito da Aladi (Associação Latino-Americana de Integração) eram intensas, esse item praticamente não foi citado como responsável pelo fracasso do acesso ao crédito. Como no caso anterior, as respostas segundo o porte, a frequência exportadora e o grupo setorial das empresas reproduzem o resultado geral.

Por fim, as taxas de juros elevadas foram citadas como o principal fator negativo em relação ao financiamento à exportação, o que não surpreende, dado ser um problema generalizado na economia brasileira. Quase metade das empresas citou esse fator. Em seguida vieram a insuficiência de recursos, com 30%, o prazo de financiamento inadequado, com 23%, e a burocracia, com 18%. Percebe-se que o resultado desse último quesito não está muito coerente com os resultados anteriormente citados, uma vez que os fatores relacionados à burocracia do financiamento (exigências do agente financeiro, regras rígidas etc.) tinham grande importância para a maioria das empresas pesquisadas. Mais uma vez, as respostas segundo o porte, a frequência exportadora e o grupo setorial das empresas reproduzem o resultado geral.

6.4. Acesso ao Seguro de Crédito à Exportação

Este grupo de perguntas permite inferir qual o percentual das empresas que efetivamente consegue contratar esse seguro, se há alguma diferença nesse percentual entre os diferentes atributos das empresas e quais os fatores que permitiram ou impediram a contratação do seguro.

Mais de 50% das empresas disseram que nem sempre conseguiram obter seguro de crédito à exportação, sendo que as empresas assíduas e as dos grupos 3 e 5 apresentaram um percentual de fracasso no acesso ao crédito significativamente maior do que a média, como mostra a Tabela 5. Quanto ao porte, as grandes tiveram um percentual de sucesso superior às demais, bem como as esporádicas e as do G6 – únicas em que o percentual de sucesso foi maior do que o de fracasso.

Quanto aos fatores que dificultaram o acesso ao seguro de crédito, o custo do seguro foi o mais citado, embora por apenas 13,7% das empresas. É de certa forma surpreendente o fato de que mais de 60% das empresas simplesmente não tenham respondido esse item, o que pode indicar duas coisas: um desconhecimento da existência desse seguro – de fato quase 40% das empresas disseram não conhecer o seguro de crédito – ou uma falta de interesse nesse mecanismo – embora na tabela anterior apenas 10% tenham dito que não o utilizam.

Tabela 5
A Empresa Sempre Conseguiu Obter Seguro de Crédito?
 (Em % do Total de Respostas)

	Sim	Não	Não Utiliza
Total	32,0	54,1	10,4
Porte			
Micro e Pequena	31,7	55,0	13,4
Média	31,3	61,9	6,8
Grande	38,9	49,5	11,6
Frequência			
Iniciante	28,9	57,7	13,4
Esporádica	50,0	45,8	4,2
Assídua	30,2	64,0	5,8
Permanente	34,2	53,6	12,2
Grupo Setorial			
Grupo 1	33,7	54,8	11,5
Grupo 2	43,8	50,0	6,3
Grupo 3	25,0	61,5	13,5
Grupo 4	41,0	51,8	7,2
Grupo 5	18,8	68,8	12,5
Grupo 6	47,5	42,5	10,0

Fonte: Pesquisa Funcex/Enfoque.

7. Logística de Exportações

Os aspectos relacionados à logística de exportação envolvem todas as etapas necessárias para transferir um produto da porta da fábrica para o comprador, implicando uma complexa rede de atividades que vai muito além dos serviços de transporte, passando também por uma intensa troca de informações entre os agentes envolvidos. Nesse sentido, a provisão de uma infra-estrutura eficiente para essas atividades é fundamental para reduzir custos na exportação, aumentar a velocidade e a segurança, minimizar as perdas e avarias ao longo do processo e garantir uma boa sincronização entre a demanda externa e a oferta das firmas domésticas, dentro das melhores práticas de gerência.

O estudo de Goebel,⁸ contido neste livro, procura justamente analisar esses diversos aspectos de logística no Brasil, destacando a importância crucial dos portos, cujo papel tem transitado de um mero agente de recepção e despacho de cargas internacionais para um centro de serviços integrados de logística, agregando valor às exportações e tornando-as mais competitivas. Em especial, destaca-se o papel dos portos como prestadores de serviços de informação sobre os mercados externos, permitindo superar uma das principais falhas de mercado que dificultam as exportações, especialmente de micro, pequenas e médias empresas: a dificuldade e o alto custo de levantar informações relevantes no seu processo decisório de exportação.

Embora reconheça os avanços alcançados nos serviços portuários brasileiros nos últimos anos, especialmente após a Lei de Modernização dos Portos (Lei 8.630/93), o autor destaca que muito ainda há a ser feito não só para que os custos portuários sejam reduzidos – e como veremos mais à frente, esse é o fator ao qual as empresas atribuem maior importância na logística das exportações – mas também para que eles se tornem centros integrados de logística, no qual as empresas possam também obter uma série de informações necessárias ao bom desempenho das vendas externas e também possam resolver rapidamente todos os problemas burocráticos relativos ao desembarço dos embarques.

A Parte V do questionário foi montada com o intuito de dar subsídios a essa área de pesquisa, por meio de cinco perguntas que enfocam três questões fundamentais. Essas questões, bem como uma análise dos principais resultados extraídos do questionário, são apresentadas a seguir.

7.1. Meios de Transporte Utilizados pelas Firms

Este grupo de perguntas procura identificar a importância relativa dos diversos meios de transporte existentes – marítimo, rodoviário, aéreo e ferroviário – dentro da atividade de exportação das empresas, levando-se em conta que cada uma delas pode utilizar mais de um meio de transporte. Analisa-se também a importância de cada um, separando-se as exportações das empresas por regiões de destino.

8 Goebel, Dieter. *A competitividade externa e a logística doméstica*.

A grande maioria das empresas utiliza-se do transporte marítimo e rodoviário e cerca da metade utiliza o aéreo. O ferroviário é muito pouco utilizado, como mostra a Tabela 6. Quanto maior o porte da empresa, maior o uso do transporte marítimo e rodoviário, e menor o do aéreo. As permanentes também se utilizam mais dos dois primeiros, enquanto as assíduas utilizam bem mais o aéreo. Entre os grupos setoriais, destaca-se a utilização relativamente baixa do transporte rodoviário e aéreo pelo G2, que engloba bens intermediários tradicionais (como cimento e outros). Isso reflete certamente a característica dos produtos, de elevado volume e baixo valor unitário.

Considerando as diversas regiões de destino, observa-se que as vendas para o Mercosul utilizam-se predominantemente do transporte rodoviário, como seria de se esperar. Nas demais regiões, o peso do transporte marítimo é tanto maior quanto maior a distância geográfica em relação ao Brasil. O transporte aéreo é relativamente mais importante nas vendas para a Aladi (exclusive México e Mercosul), Estados Unidos e União Européia, e o transporte ferroviário é irrelevante em todos os casos.

7.2. Dificuldades Enfrentadas pelas Empresas quanto a Transporte e Logística de Exportações e o Peso dos Custos de Transporte e Armazenagem em Relação ao Valor Exportado

Procura-se identificar o peso relativo atribuído a diversos fatores, como custos portuários, custo do frete doméstico, falta de navios etc., em dificultar a logística de exportação das empresas. Analisa-se também o peso percentual dos custos de transporte e armazenagem em relação ao valor exportado pelas empresas, dividindo-os por faixas.

Os custos portuários foram citados pela grande maioria das empresas (80,1%) como o principal problema na área de transporte e logística, como ilustra a Tabela 7. O frete marítimo e a falta de navios com frequência desejada foram citados por cerca de metade das empresas. Analisando-se por porte da empresa, observa-se que quanto maior, mais importante é o fator custos portuários, ao passo que as MPEs deram importância maior do que a média ao custo de armazenagem (talvez por não disporem de armazéns próprios) e à dificuldade da empresa em organizar o transporte. Quanto à

Tabela 6
Meios de Transporte Utilizados na Exportação
 (Em % das Empresas)

	Marítimo	Rodoviário	Aéreo	Ferrovário	Não Sabe
Total	80,9	65,9	49,6	4,6	2,4
Porte					
Micro e Pequena	73,1	59,9	51,4	3,8	1,9
Média	84,1	64,9	48,3	4,6	3,3
Grande	92,8	80,4	47,4	6,2	2,1
Freqüência					
Iniciante	76,2	59,4	45,5	2,0	2,0
Esporádica	53,8	61,5	38,5	3,8	3,8
Assídua	76,7	67,8	60,0	3,3	2,2
Permanente	87,2	68,3	48,6	6,2	2,5
Grupo Setorial					
Grupo 1	79,2	55,7	52,8	0,9	1,9
Grupo 2	96,9	53,1	28,1	3,1	3,1
Grupo 3	83,4	72,6	40,1	7,0	0,6
Grupo 4	74,7	66,7	65,5	2,3	2,3
Grupo 5	87,5	81,3	56,3	3,1	9,4
Grupo 6	68,3	63,4	58,5	9,8	4,9

Obs.: Cada empresa pode ter citado mais de um fator.

Fonte: Pesquisa Funcex/Enfoque.

freqüência exportadora, as permanentes também deram uma importância relativamente maior aos custos portuários e ao frete marítimo. Já entre os grupos setoriais, destaca-se apenas o maior peso dado aos custos portuários pelas empresas do G2.

Analisando-se com maior detalhe a questão dos custos de transporte e armazenagem, a Tabela 8 mostra que, para 30,8% das empresas pesquisadas, esses custos não superam 5% do valor exportado, sendo digno de nota que 23,8% disseram que esse custo representa entre 15% e 39% – um percentual que pode ser considerado bastante elevado. Por porte da empresa, o padrão de respostas não é muito diferente, embora as grandes tenham, em geral, percentuais mais baixos, ao passo que as médias possuem a maior concentração no percentual de custo entre 15% e 39% do valor exportado.

Tabela 7
Principais Problemas de Transporte e Logística para Exportação
 (Em % do Total de Citações em 1º, 2º e 3º Lugares)

460 Empresas 417 Respostas	Custos Portuários	Frete Marítimo	Falta de Navios c/ Frequência Desejada	Custo de Armazenagem	Frete Doméstico	Dificuldade da Empresa em Organizar o Transp.
Total	81,5	50,1	49,4	44,4	40,5	16,1
Porte						
Micro e Pequena	73,6	41,2	42,9	54,4	43,4	20,9
Média	87,3	50,7	49,3	38,7	39,4	17,6
Grande	88,2	66,7	62,4	33,3	36,6	4,3
Frequência						
Iniciante	78,7	40,4	44,9	51,7	46,1	15,7
Esporádica	76,2	23,8	42,9	52,4	42,9	38,1
Assídua	78,6	48,8	45,2	46,4	39,3	16,7
Permanente	84,3	57,0	53,4	39,9	38,6	13,9
Grupo Setorial						
Grupo 1	80,4	45,4	41,2	53,6	40,2	14,4
Grupo 2	96,7	50,0	46,7	53,3	40,0	6,7
Grupo 3	81,0	56,3	53,5	36,6	38,7	16,2
Grupo 4	78,9	48,7	50,0	46,1	42,1	19,7
Grupo 5	80,0	53,3	63,3	36,7	36,7	16,7
Grupo 6	83,8	40,5	40,5	48,6	48,6	18,9

Fonte: Pesquisa Funcex/Enfoque.

Quanto à frequência exportadora, também não há diferenças relevantes em relação ao total e, no caso dos grupos setoriais, destaca-se apenas que as empresas dos grupos 4 e 5 estão relativamente mais concentradas no percentual de custos até 5% – refletindo, talvez, o fato de os produtos desses setores (máquinas, automóveis, bens de informática) terem um valor unitário mais elevado.

Tabela 8
Percentual dos Custos de Transporte e Armazenagem nas Exportações
 (Em % do Total de Respostas)

	Até 5%	De 6 a 9%	De 10 a 14%	De 15 a 39%	40% ou Mais
Total	30,8	7,6	11,3	23,8	6,3
Porte					
Micro e Pequena	30,2	6,4	8,2	18,9	4,9
Média	29,6	6,1	13,1	29,4	6,8
Grande	33,1	11,3	13,7	24,1	7,6
Freqüência					
Iniciante	29,5	4,8	5,3	24,2	4,8
Esporádica	20,0	7,5	10,0	10,0	2,5
Assídua	32,9	6,0	11,6	20,8	5,6
Permanente	31,2	8,9	13,2	25,3	7,1
Grupo Setorial					
Grupo 1	27,9	5,6	9,6	23,1	4,8
Grupo 2	28,6	7,6	7,6	28,6	6,7
Grupo 3	27,7	10,2	15,3	24,8	5,8
Grupo 4	36,3	4,6	11,6	24,3	7,7
Grupo 5	38,1	11,3	2,1	21,6	8,2
Grupo 6	28,6	7,6	10,5	20,0	5,7

Fonte: Pesquisa Funcex/Enfoque.

7.3. Utilização de Instalações Alternativas para Armazenagem e Liberação Aduaneira

As respostas aos questionários mostram que apenas 18,7% das empresas utilizam instalações alternativas para armazenagem e liberação aduaneira, sendo que esse percentual é significativamente maior do que a média no caso das empresas grandes, das iniciantes e permanentes, e das pertencentes aos grupos 2, 5 e 6. Dada essa diversidade de respostas, não é possível detectar-se uma característica comum das empresas que explique a maior ou menor utilização de instalações alternativas.

Considerando-se os tipos de instalações alternativas utilizados, as Estações Aduaneiras Interiores (Eadi) são as mais utilizadas (59,3% das empresas), seguidas pelas TRAs (30,2%) e pelos entrepostos industriais (16,3%). Quanto ao porte da empresa, não há grandes diferenças em relação ao total, destacando-se apenas que as MPEs utilizam-se mais do que a média de TRAs e entrepostos industriais. Quanto à frequência, 100% das esporádicas pesquisadas utilizam-se de TRAs, mas apenas 50% de Eadis e nenhuma de entreposto industrial. Entre os grupos setoriais, a utilização de Eadis é bem maior entre as dos grupos 5 e 6 (100%), as TRAs são mais utilizadas pelo G2 e os entrepostos industriais, mais pelo G1. A utilização de outros tipos de instalação que não esses três principais é mais intensa entre as empresas dos grupos 1, 2 e 5.

8. Investimentos no Exterior em Apoio às Exportações

Uma das características marcantes dos atuais fluxos de comércio internacional é que uma grande parte deles é realizada diretamente pelas chamadas empresas transnacionais, que possuem filiais em um ou mais países diferentes de onde se localiza a matriz. De fato, a instalação de subsidiárias de empresas nacionais no exterior tem sido crescentemente destacada como um dos fatores responsáveis pelo sucesso exportador, especialmente em setores industriais produtores de bens diferenciados e de maior conteúdo tecnológico.

Na verdade, a evolução recente dos fluxos de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) superou, em alguma medida, o paradigma anterior, no qual a instalação de uma subsidiária no exterior era encarada como um substituto às exportações – quando algum fator relevante (como barreiras comerciais ou custos de transporte) tornava proibitiva a exportação, as firmas optavam por estabelecer filiais no país de destino, sobrepujando as barreiras. Atualmente, existe uma clara complementaridade entre IDE e exportações, cujo exemplo mais nítido é o da chamada “produção globalizada”, na qual as diversas etapas de produção de um bem são distribuídas em diferentes países a fim de aproveitar as vantagens locais de cada um.

Nesse sentido, as teorias existentes para explicar as motivações e o comportamento dos fluxos de investimento direto estrangeiro entre os países destacam algumas características próprias dos mercados de destino e dos produtos que tornam a decisão de investir no País um caminho quase inevitável como forma de obter acesso a mercados no exterior – acesso esse que engloba, via de regra, um *mix* de exportações e atividades de filiais instaladas nos mercados de destino. Esse *mix* pode ser bastante variado em termos da importância de um ou outro fator, mas o importante é que ambos tendem a se auto-reforçar.

No caso de estimular exportações, foco de interesses dos presentes estudos, a presença de filiais no exterior pode trazer uma série de benefícios. Primeiramente, a filial tem melhores condições de estudar e conhecer o mercado consumidor do país de destino. Além disso, uma grande parte das vendas exige a prestação de serviços de logística, assistência técnica e manutenção no país de destino. Por outro lado, a existência de barreiras legais e regulatórias em diversos países dificulta ou mesmo impede que a firma tenha acesso àqueles mercados, exceto através do estabelecimento de uma filial. Isso sem contar eventuais barreiras culturais, como a preferência dos consumidores em adquirir produtos confeccionados no próprio país.

O trabalho de Iglesias e Veiga,⁹ constante deste livro, explora exatamente os potenciais benefícios dessa complementaridade entre exportações e IDE em termos de promover um maior crescimento das exportações de empresas brasileiras. Os autores destacam que esses investimentos consistem, via de regra, nas seguintes atividades: (i) montagem de rede de distribuição; (ii) infra-estrutura para armazenamento do produto; (iii) logística de transporte; e (iv) cumprimento de requisitos técnicos ou de demandas específicas dos mercados de destino.

A parte VI do questionário foi montada com o intuito de dar subsídios a essa área de pesquisa, por meio de 14 perguntas que enfocam seis questões fundamentais. Essas questões, bem como uma análise dos principais resultados extraídos do questionário, são apresentadas a seguir.

9 Iglesias, Roberto M., Veiga, Pedro M. *Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro.*

8.1. As Empresas Têm Investimentos no Exterior Destinados a Apoiar as Vendas Externas? Onde Estão Localizados esses Investimentos e que Tipos de Investimentos Foram Feitos?

Estas perguntas visam medir o grau de internacionalização das firmas pesquisadas, identificando ainda quais são os principais países ou regiões de destino desses investimentos e a que se destinam (representação comercial, armazém, fábrica etc.). Nesse sentido, observa-se que apenas 92 empresas pesquisadas, ou 20% do total, afirmaram ter realizado investimentos no exterior em apoio às exportações. Com efeito, esse resultado só reflete uma característica típica das empresas brasileiras como um todo, qual seja, o baixo grau de transnacionalização das atividades.

Como seria de se esperar, entre as grandes empresas o percentual que já realizou algum investimento externo é significativamente maior do que a média geral (38,1%). Mas, surpreendentemente, é menor entre as médias empresas (13,9%) do que entre as MPEs (16%). Com relação à frequência exportadora, os percentuais são bem próximos à média nas quatro categorias, embora seja, curiosamente, um pouco mais elevado entre as iniciantes.

Na classificação por grupos setoriais, o percentual de empresas com investimentos no exterior é significativamente mais elevado do que a média na produção de veículos (G5) e na produção de máquinas, material elétrico, eletrônicos e equipamentos de comunicações (G6). Esse resultado parece coerente com o fato de que tais produtos exigem um contato mais direto entre vendedor e comprador, tanto para ajustar as características do produto à demanda quanto para viabilizar a prestação de serviços de assistência técnica.

Em compensação, o percentual é bem menor no caso dos bens tradicionais de consumo não-duráveis (G1 – alimentos, bebidas, têxteis, vestuário, couro e calçados) e nos bens tradicionais intermediários (G2 – madeira e minerais não-metálicos).

Quanto à localização, a distribuição dos investimentos realizados não surpreende, reproduzindo, de modo geral, a participação dos países ou regiões nas exportações brasileiras (Tabela 9). Com efeito, cerca de 17% das

firmas tinham filiais na Europa, nos Estados Unidos ou na Argentina, – nessa ordem, os três principais mercados de exportação do País. O que mais surpreende é o grande peso dos demais países da América Latina, tal que 36,9% das empresas tinham investimentos nesses países. Isso faz com que mais da metade das 92 empresas que já realizaram investimentos externos o tenha feito em algum país da América Latina (incluindo Argentina). Vale notar, contudo, que quando se pede à empresa que cite apenas a localização do principal investimento feito no exterior, a participação dos países se altera, com os Estados Unidos sendo o mais importante (cerca de 35%), seguido da Argentina, da Europa e de alguns países latino-americanos.

Destaca-se que as MPEs, assim como as iniciantes, têm investimentos relativamente mais concentrados nos demais países da América Latina, ao passo que as médias e as esporádicas estão mais na Argentina e nos Estados Unidos e as grandes, um pouco mais na Europa e nos Demais Países. Entre os grupos setoriais, nota-se um peso maior das empresas do G1 na Argentina e nos Estados Unidos e do G2 na Europa, ao passo que as dos grupos 3, 4 e 6 estão relativamente mais concentradas nos demais países da América Latina e as do G5 nos Demais Países.

Com relação ao tipo de investimento realizado, 52,2% das empresas haviam investido em atividades de representação comercial, 39,1% em canais de distribuição e apenas 28,3% em atividades fabris (Tabela 10). Ou seja, a maior parte dos investimentos destina-se a facilitar a comercialização do produto e menos de um terço das firmas estabeleceu vínculos mais profundos com os mercados externos – uma vez que as atividades fabris requerem, em geral, maior volume de investimentos e implicam maiores riscos e maior comprometimento com o mercado-alvo.

Nota-se que as grandes empresas investiram proporcionalmente mais em fábricas, o mesmo valendo para as assíduas e permanentes. Já as MPEs, as médias empresas e as iniciantes e esporádicas concentraram-se em atividades de representação comercial. Entre os grupos setoriais, apenas as empresas do G2 (bens tradicionais intermediários) investiram mais em fábricas, ao passo que as dos grupos 3 e 4 deram importância bem maior que a média a investimentos em redes de assistência técnica.

Tabela 9
Localização dos Investimentos Externos Realizados pelas Empresas
 (Em % do Total de Filiais)

92 Empresas	Argentina	EUA	Europa	Demais Am. Latina	Demais Países
Total	17,7	17,7	17,3	36,9	10,4
Porte					
Micro e Pequena	15,7	16,9	14,5	42,2	10,8
Média	21,3	21,3	19,1	34,0	4,3
Grande	17,6	16,8	18,5	34,5	12,6
Frequência					
Iniciante	15,6	17,2	15,6	45,3	6,3
Esporádica	33,3	33,3	0,0	33,3	0,0
Assídua	11,8	11,8	23,5	39,2	13,7
Permanente	19,7	18,9	17,2	32,0	12,3
Grupo Setorial					
Grupo 1	25,0	25,0	16,7	25,0	8,3
Grupo 2	10,0	30,0	40,0	20,0	0,0
Grupo 3	18,0	17,0	18,0	42,0	5,0
Grupo 4	17,4	15,2	10,9	45,7	10,9
Grupo 5	18,9	16,2	18,9	24,3	21,6
Grupo 6	13,3	13,3	13,3	40,0	20,0

Fonte: Pesquisa Funcex/Enfoque.

8.2. O que Motivou a Realização dos Investimentos

Nesse tópico, a pesquisa busca identificar os fatores mais importantes, dividindo-os em três grupos: fatores relativos às características do mercado comprador (se os consumidores têm costume de comprar de empresas instaladas no País, se há necessidade de acompanhar de perto as tendências do mercado etc.); fatores relativos às características do produto (se há necessidade de manter serviço de assistência técnica, se há problemas de logística etc.); e fatores legais ou regulatórios (existência de barreiras tarifárias ou não-tarifárias ou existência de legislação rigorosa de proteção ao consumidor).

Começando pelos fatores relacionados às características do mercado consumidor, a Tabela 11 mostra que 76,4% das 92 empresas consideraram a ne-

Tabela 10
Tipo de Investimento Realizado pelas Empresas no Exterior
 (Em % do Total de Tespostas)

92 Empresas	Representação Comercial	Canal de Distribuição	Fábrica	Rede de Assist. Técnica	Armazém	Outros
Total	52,2	39,1	28,3	20,7	17,4	9,8
Porte						
Micro e Pequena	61,8	44,1	11,8	26,5	11,8	–
Média	52,4	33,3	33,3	19,0	19,0	23,8
Grande	43,2	37,8	40,5	16,2	21,6	10,8
Frequência						
Iniciante	50,0	36,4	22,7	31,8	4,5	9,1
Esporádica	60,0	20,0	0,0	60,0	40,0	20,0
Assídua	38,5	46,2	38,5	7,7	15,4	–
Permanente	55,8	40,4	30,8	15,4	21,2	11,5
Grupo Setorial						
Grupo 1	36,4	36,4	18,2	0,0	0,0	9,1
Grupo 2	0,0	0,0	66,7	0,0	33,3	–
Grupo 3	52,6	42,1	26,3	31,6	26,3	7,9
Grupo 4	53,3	40,0	26,7	26,7	13,3	33,3
Grupo 5	54,5	45,5	36,4	9,1	18,2	–
Grupo 6	66,7	41,7	33,3	16,7	8,3	–

Obs.: Cada empresa pode ter citado mais de um item.
 Fonte: Pesquisa Funcex/Enfoque.

cessidade de acompanhar as tendências do mercado um fator importante na decisão de investir no exterior, ao passo que a necessidade de atender à demanda *just-in-time* foi citada por 60,7% das empresas e o costume da clientela de comprar de empresas já instaladas no País, por 38,2% das empresas. Curiosamente, o fato de os concorrentes terem feito investimentos no mesmo mercado foi citado por apenas 22,5% das empresas, minimizando a importância da concorrência internacional nas decisões de investimento externo.

De acordo com o porte da empresa, as grandes deram relativamente mais importância à necessidade de acompanhar as tendências do mercado, ao passo que as médias valorizaram bem mais a necessidade de atender à demanda. Quanto à frequência exportadora, destaca-se a maior importância

dada pelas assíduas e permanentes ao fator necessidade de atender à demanda, enquanto as esporádicas deram maior importância ao costume da clientela. E, dentre os grupos setoriais, chama atenção apenas o comportamento atípico do G2.

Considerando agora os fatores relacionados às características dos produtos, a Tabela 12 mostra que a necessidade de logística é o fator mais importante, tendo sido citado por 83,3% das empresas. A importância dos fatores varia bastante de acordo com os atributos da empresa, embora, em geral, as necessidades de logística liderem o percentual de respostas. Por exemplo, as grandes empresas dão importância relativamente maior ao investimento para manter serviços de peças e manutenção, assim como as assíduas, en-

Tabela 11
**Características da Demanda do Mercado Comprador
 Influenciando a Decisão de Investir das Empresas**
 (Em % do Total de Citações em 1º e 2º Lugares)

92 Empresas 89 Respostas	Necessidade de Acompanhar as Tendências do Mercado	Necessidade de Atender à Demanda <i>Just in Time</i>	Costume da Clientela de Comprar de Empresas já Instaladas no País	Competidores Fizeram Investimentos neste País
Total	76,4	60,7	38,2	22,5
Porte				
Micro e Pequena	67,6	55,9	47,1	23,5
Média	71,4	81,0	28,6	19,0
Grande	81,1	48,6	32,4	21,6
Frequência				
Iniciante	68,2	45,5	45,5	31,8
Esporádica	60,0	60,0	80,0	0,0
Assídua	61,5	84,6	38,5	15,4
Permanente	80,8	84,6	38,5	21,2
Grupo Setorial				
Grupo 1	63,6	63,6	54,5	0,0
Grupo 2	33,3	100,0	66,7	0,0
Grupo 3	86,8	68,4	21,1	23,7
Grupo 4	80,0	46,7	40,0	26,7
Grupo 5	54,5	63,6	63,6	18,2
Grupo 6	66,7	33,3	33,3	41,7

Fonte: Pesquisa Funcex/Enfoque.

quanto as MPEs valorizam mais a necessidade de manter *show-room*, a exemplo das esporádicas. Os serviços de manutenção e peças também são relativamente mais importantes para os grupos setoriais 2, 5 e 6, sendo que nesses dois últimos (veículos e bens eletroeletrônicos) a importância da assistência técnica é óbvia.

Por fim, são considerados os fatores de ordem legal ou regulatória, pertinentes aos países de destino, que tiveram influência sobre a decisão de investir das empresas. Nesse sentido, a Tabela 13 a seguir ilustra que uma parte significativa das empresas não sofreu influência de nenhum dos três aspectos destacados na pesquisa – tarifas de importação, barreiras não-tarifárias e legislação de proteção ao consumidor. De fato, apenas 47 das 92 empresas citaram algum dos três fatores como relevante. O risco de imposição de barreiras não-tarifárias, assunto que vem dominando as discussões sobre acesso a mercados nos últimos anos, foi o que teve maior importân-

Tabela 12
**Fatores Relativos às Características dos Produtos
 Influenciando a Decisão de Investir das Empresas**
 (Em % do Total de Citações em 1º e 2º Lugares)

92 Empresas 84 Respostas	Necessidade de Logística	Manter Serviços de Manutenção e Peças	Necessidade de Manter Show-Room
Total	83,3	53,6	42,9
Porte			
Micro e Pequena	71,9	50,0	50,0
Média	90,5	47,6	38,1
Grande	90,3	61,3	38,7
Freqüência			
Iniciante	81,8	59,1	27,3
Esporádica	100,0	20,0	80,0
Assídua	69,2	61,5	53,8
Permanente	86,4	52,3	43,2
Grupo Setorial			
Grupo 1	88,9	22,2	77,8
Grupo 2	100,0	66,7	33,3
Grupo 3	89,2	45,9	35,1
Grupo 4	83,3	58,3	50,0
Grupo 5	81,8	63,6	27,3
Grupo 6	54,5	90,9	45,5

Fonte: Pesquisa Funcex/Enfoque.

cia entre os três, e mesmo assim foi citado por apenas 39,1% das empresas, com importância similar às altas tarifas de importação (38%).

Destaca-se que, na classificação das empresas por porte, as micro e pequenas mostraram preocupação bem maior que as demais com as tarifas de importação e com a legislação de proteção ao consumidor. Já na classificação por frequência exportadora, as esporádicas e assíduas mostraram grande preocupação com as tarifas de importação, ao passo que as permanentes tiveram percentuais inferiores à média em todos os três aspectos – o que permite inferir que seus investimentos tiveram como motivação outros aspectos que não o acesso a mercados, pois elas provavelmente já tinham esse acesso em boa escala por serem exportadoras tradicionais.

Tabela 13

Fatores Legais ou Regulatórios Influenciando a Decisão de Investir das Empresas

(Em % do Total de Citações em 1º e 2º Lugares)

92 Empresas 47 Respostas	Risco de Barreiras Não-Tarifárias	Altas Tarifas de Importação	Existência de Legislação de Proteção ao Consumidor
Total	39,1	38,0	19,6
Porte			
Micro e Pequena	47,1	55,9	20,6
Média	28,6	33,3	9,5
Grande	37,8	24,3	24,3
Frequência			
Iniciante	50,0	36,4	13,6
Esporádica	60,0	60,0	40,0
Assídua	30,8	69,2	30,8
Permanente	34,6	28,8	17,3
Grupo Setorial			
Grupo 1	36,4	45,5	9,1
Grupo 2	0,0	0,0	0,0
Grupo 3	31,6	26,3	13,2
Grupo 4	60,0	46,7	26,7
Grupo 5	63,6	72,7	27,3
Grupo 6	25,0	41,7	33,3

Fonte: Pesquisa Funcex/Enfoque.

Por fim, entre os grupos setoriais, a preocupação com esses três aspectos regulatórios foi especialmente importante nos grupos 4 e 5, quais sejam, os produtores de veículos e de bens difusores de progresso técnico, como bens de capital, produtos de informática e instrumentos de precisão.

8.3. Intenção de Realizar Investimentos Externos no Futuro, Localização e Tipos desses Novos Investimentos

Independentemente de a firma já ter realizado ou não investimentos no exterior, estas perguntas têm um objetivo prospectivo, buscando detectar possíveis alterações futuras no padrão dos investimentos.

Apenas 25,2% das empresas pretendem realizar futuros investimentos no exterior, independentemente de já terem realizado antes ou não. Esse percentual é um pouco maior entre as micro, pequenas e grandes, nas assíduas e nos grupos 2 e 5. Vale notar também que o percentual de intenção é maior do que o percentual de investimentos já realizados, não só no total mas em quase todos os atributos – exceto para as grandes empresas e para as dos grupos 5 e 6. Isso indica uma tendência de aumento na margem do percentual de firmas exportadoras com investimentos no exterior.

Em termos da localização desses futuros investimentos, há uma preferência por Estados Unidos e Europa, aparecendo em seguida o México, o Chile e a Venezuela. Os Demais da América Latina também apresentam elevada atratividade. O padrão dessas respostas reproduz, de certa forma, a hierarquia apresentada na Tabela 9, que apresenta a localização dos investimentos já realizados. As diferenças que chamam mais atenção são, por um lado, a baixa atratividade da Argentina (apenas 7%) como destino de futuros investimentos – o que talvez resulte da grave crise que esse país vem atravessando nos últimos anos – e, por outro, a maior atratividade do México, talvez como resultado da prosperidade econômica que este vem alcançando recentemente.

Quanto ao tipo de investimento que as empresas pretendem realizar no exterior, o padrão também não é muito diferente daquele observado nos investimentos já existentes, como mostra a Tabela 14. Atividades de representação comercial e canal de distribuição são as mais importantes, tanto

no total quanto para os diversos atributos das empresas. Destaca-se, contudo, o menor interesse em investir na instalação de fábricas – com exceção das empresas grandes, das assíduas e permanentes e das do G5. Isso indica que o atual padrão de baixo comprometimento das empresas com os mercados externos, destacado anteriormente, tende a se perpetuar.

Analisando-se a intenção de futuros investimentos no exterior apenas entre as empresas que ainda não realizaram tais investimentos, observa-se que o percentual total cai para 17%, sendo inferior ao percentual de firmas que já

Tabela 14

Tipo dos Futuros Investimentos no Exterior para Apoiar as Vendas Externas

(Em % do Total de Respostas)

115 Empresas	Repres. Comercial	Canal de Distribuição	Fábrica	Rede de Assist. Técnica	Armazém	Outros
Total	53,9	35,7	16,5	11,3	10,4	12,2
Porte						
Micro e Pequena	56,7	31,7	8,3	10,0	8,3	15,0
Média	59,3	33,3	3,7	3,7	11,1	14,8
Grande	42,9	46,4	46,4	21,4	14,3	3,6
Frequência						
Iniciante	62,5	29,2	8,3	12,5	8,3	12,5
Esporádica	85,7	28,6	0,0	28,6	14,3	14,3
Assídua	44,4	40,7	14,8	3,7	11,1	14,8
Permanente	50,9	36,8	22,8	12,3	10,5	10,5
Grupo Setorial						
Grupo 1	56,5	26,1	13,0	0,0	17,4	21,7
Grupo 2	20,0	60,0	0,0	0,0	0,0	20,0
Grupo 3	60,5	32,6	18,6	11,6	14,0	7,0
Grupo 4	61,1	44,4	11,1	22,2	5,6	11,1
Grupo 5	20,0	50,0	50,0	10,0	0,0	10,0
Grupo 6	66,7	22,2	11,1	33,3	11,1	0,0

Fonte: Pesquisa Funcex/Enfoque.

realizaram investimentos. Fica claro, assim, que essas firmas têm efetivamente uma propensão menor a investir no exterior do que aquelas que já realizaram. Com efeito, em todos os atributos das empresas o percentual das que não realizaram mas pretendem realizar investimentos no exterior é menor do que o mesmo percentual encontrado para o total das firmas.

Finalmente, a Tabela 15 mostra os principais motivos de um grande número de empresas (304) não ter realizado investimentos no exterior e também não pretender realizá-los no futuro. A falta de necessidade (56,3%), o fato

Tabela 15
Principais Razões para a Não Realização de Investimentos no Exterior (Anteriores ou Futuros)
 (Em % de Citações em 1º e 2º Lugares)

304 Empresas	Falta de Necessidade	Características do Produto Exportado	Características do Mercado	Dificuldade Fora do Alcance da Empresa
Total	56,3	53,3	51,6	24,7
Porte				
Micro e Pequena	58,7	51,7	47,6	29,4
Média	52,3	56,8	53,2	19,8
Grande	58,0	50,0	60,0	22,0
Frequência				
Iniciante	63,8	49,3	49,3	24,6
Esporádica	35,3	58,8	70,6	23,5
Assídua	55,4	51,8	50,0	26,8
Permanente	55,6	54,9	51,2	24,1
Grupo Setorial				
Grupo 1	53,8	47,4	56,4	29,5
Grupo 2	68,2	68,2	31,8	22,7
Grupo 3	56,4	52,1	53,2	22,3
Grupo 4	50,0	59,4	53,1	23,4
Grupo 5	68,4	47,4	31,6	31,6
Grupo 6	56,0	56,0	64,0	12,0

Fonte: Pesquisa Funcex/Enfoque.

de as características do produto exportado não exigirem tais investimentos (53,3%) e as características do mercado de destino (51,6%) tiveram todos um percentual bastante similar de citações, ao passo que as dificuldades fora do alcance da empresa tiveram relativamente poucas citações – indicando que o não-investimento é, de fato, uma opção deliberada das firmas. As grandes empresas deram uma importância um pouco maior às características dos mercados de destino, enquanto as iniciantes destacaram mais a falta de necessidade; as características do produto exportado só foram um fator mais importante do que a média no caso do grupo setorial 2 (bens intermediários tradicionais, como minerais não-metálicos).

8.4. Motivos para a Realização de Novos Investimentos

Esta pergunta procura avaliar as motivações das empresas quanto às características do mercado e do produto e à existência de fatores legais e regulatórios, agora de um ponto de vista prospectivo.

No caso das características do mercado comprador, a necessidade de acompanhar as tendências do mercado continua sendo a mais importante, tanto no total quanto ao longo dos diversos atributos das empresas – reproduzindo os resultados observados para os fatores que influenciaram os investimentos já realizados, mostrados na Tabela 10. Destaca-se, apenas, que a necessidade de atender à demanda *just-in-time* teve um percentual menor de respostas no caso dos futuros investimentos, ao passo que o fato de os competidores terem realizado investimentos no País ganhou importância.

Com relação às características dos produtos, a necessidade de logística é de longe o fator mais importante, a exemplo do que mostrou a Tabela 11. Destaca-se que, no caso dos futuros investimentos, a necessidade de manter *show-room* teve um percentual de respostas maior do que a necessidade de manter serviços de manutenção e peças.

Por fim, com relação aos fatores legais e regulatórios, observa-se a maior importância da existência de legislação de proteção ao consumidor que no caso dos investimentos já realizados (Tabela 13). Já as barreiras tarifárias e não-tarifárias tiveram percentuais de resposta similares aos dos investimentos já realizados.

8.5. Principais Dificuldades Enfrentadas em Planejamento e Implementação dos Investimentos

Esta questão busca captar os problemas que restringem ou dificultam a realização de investimentos, destacando tanto as dificuldades internas à empresa (falta de fundos próprios, falta de capacitação de quadros gerenciais etc.) quanto as dificuldades externas (falta de linhas de financiamento, regulação restritiva aos investimentos nos mercados visados etc.).

A Tabela 15 ilustra que a dificuldade em obter informações sobre os mercados externos foi a principal dificuldade encontrada pelas firmas para planejar e implementar seus investimentos no exterior, no que tange às dificuldades inerentes à estrutura interna da firma. A dificuldade de lidar com os fornecedores externos foi a segunda mais citada, ao passo que a falta de qualificação de quadros gerenciais teve relativamente poucas citações. Quanto ao porte da empresa, as respostas obedeceram ao padrão geral, destacando-se apenas que as micro e pequenas citaram com mais frequência a dificuldade de dar garantias aos bancos no financiamento do investimento. Quanto à frequência exportadora, as iniciantes deram maior importância relativa à dificuldade de lidar com os fornecedores externos – natural, devido à sua pouca experiência exportadora – e à falta de garantia para dar aos bancos no financiamento do investimento.

Considerando agora os fatores externos à empresa, a Tabela 16 deixa clara a importância de duas questões: a informação sobre aspectos regulatórios nos países visados para investimento e o financiamento para permitir a prospecção dos mercados. Como seria de se esperar, as MPEs deram importância relativamente maior à informação sobre os mercados externos, assim como as iniciantes e esporádicas e também as do G5.

Já as empresas grandes e as permanentes deram importância menor do que a média a quase todos os quesitos apresentados, não só nas dificuldades externas à empresa, mas também nas internas, como mostra também a Tabela 15. Isso é uma clara indicação de que o porte da empresa e sua experiência de exportação facilitam a realização de investimentos no exterior.

Tabela 16
Dificuldades Internas à Firma em Planejamento e Implementação de Investimentos no Exterior
 (Em % de Citações em 1º, 2º e 3º Lugares)

460 Empresas	Obter Informações sobre Mercados	Lidar com Fornecedores Externos	Falta de Fundos Próprios	Falta de Garantias para os Bancos	Capacitação de Quadros Gerenciais
Total	44,6	38,0	26,5	21,5	17,2
Porte					
Micro e Pequena	47,6	42,0	34,4	25,0	16,0
Média	41,1	31,8	22,5	19,2	17,2
Grande	43,3	39,2	15,5	17,5	19,6
Frequência					
Iniciante	50,5	46,5	31,7	30,7	12,9
Esporádica	46,2	23,1	38,5	19,2	19,2
Assídua	46,7	38,9	25,6	26,7	16,7
Permanente	41,2	35,8	23,5	16,0	18,9
Grupo Setorial					
Grupo 1	41,5	40,6	32,1	24,5	19,8
Grupo 2	59,4	50,0	40,6	25,0	37,5
Grupo 3	44,6	34,4	25,5	19,1	12,7
Grupo 4	42,5	34,5	19,5	16,1	19,5
Grupo 5	46,9	50,0	25,0	37,5	12,5
Grupo 6	43,9	39,0	19,5	19,5	7,3

Fonte: Pesquisa Funcex/Enfoque.

Tabela 17
Dificuldades Externas à Firma em Planejamento e Implementação de Investimentos no Exterior
 (Em % de Citações em 1º, 2º e 3º Lugares)

460 Empresas	Informação sobre Regulação de Invest. no Exterior	Financiamento para Prospeção de Mercados	Regulação Restritiva aos Investimentos nos Mercados Visados	Linhas de Financiamento Domésticas	Garantias Públicas para os Bancos
Total	38,0	34,8	24,8	24,1	22,2
Porte					
Micro e Pequena	41,0	37,7	25,9	28,8	25,5
Média	37,1	31,1	21,2	19,2	21,9
Grande	33,0	34,0	27,8	21,6	15,5
Frequência					
Iniciante	44,6	38,6	27,7	25,7	29,7
Esporádica	42,3	38,5	23,1	30,8	30,8
Assídua	41,1	40,0	23,3	26,7	31,1
Permanente	33,7	30,9	24,3	21,8	14,8
Grupo Setorial					
Grupo 1	43,4	33,0	31,1	18,9	24,5
Grupo 2	43,8	53,1	31,3	43,8	31,3
Grupo 3	33,1	30,6	19,7	25,5	17,2
Grupo 4	35,6	33,3	20,7	21,8	20,7
Grupo 5	53,1	40,6	31,3	28,1	28,1
Grupo 6	36,6	36,6	26,8	14,6	26,8

Fonte: Pesquisa Funcex/Enfoque.

8.6. Medidas Sugeridas para Incentivar o Investimento em Apoio às Exportações

As empresas foram solicitadas a citar medidas que poderiam ser tomadas (não necessariamente por parte do governo) para estimular a realização de futuros investimentos no exterior a fim de apoiar as exportações. A maior

parte das sugestões apresentadas envolve medidas para melhorar as condições de financiamento e para reduzir a burocracia. É interessante notar que questões que envolvem um esforço das próprias firmas, como a melhoria da tecnologia e da qualificação, foram pouco citadas (menos de 5% das firmas). Vale destacar ainda que o padrão de respostas foi bastante similar entre os diversos portes, freqüências e grupos setoriais das empresas.

9. Exportações e Política Tecnológica

A relação entre política tecnológica e desempenho exportador tem sido objeto de numerosos estudos, tanto no campo teórico quanto no empírico, dos quais é exemplo o trabalho de Bastos Tigre¹⁰ publicado neste livro. Tal trabalho parte da evidência do baixo dinamismo das exportações brasileiras e do seu perfil de especialização (no qual a presença de *commodities* é muito relevante) e considera as seguintes hipóteses: (i) uma estratégia alternativa para promover as exportações seria apostar no desenvolvimento tecnológico visando diversificar a pauta exportadora e aumentar a participação de produtos de maior valor agregado; e (ii) o baixo dinamismo das exportações brasileiras refletiria a insuficiente incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo.

Entre as principais conclusões do trabalho de Bastos Tigre destacam-se: a) o fato de a eficiência da indústria não resultar automaticamente da aquisição de maquinaria importada mas depender, também, da capacidade doméstica de gerar e administrar mudanças nas tecnologias utilizadas na produção; b) o fato de mecanismos de mercado não serem suficientes para garantir investimentos nesse tipo de ativo, do que resultaria a necessidade de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de capacitação, de infra-estrutura tecnológica e de apoio à inovação; c) o fato de, no Brasil, as políticas comercial e tecnológica estarem totalmente desarticuladas: por um lado, as políticas comerciais conferem pouca importância à variável tecnológica, concentrando-se na questão do crédito, e, por outro lado, a política tecnológica praticamente ignora a necessidade de exportações. Como resultado seria necessário coordenar políticas tecnológicas com as políticas de co-

10 Tigre, Paulo B. *O papel da política tecnológica na promoção das exportações*.

mércio exterior, a exemplo do que vem ocorrendo em outros países em desenvolvimento, como a Coréia do Sul.

A última parte da pesquisa de campo em análise foi montada com o intuito de subsidiar o estudo anterior, por intermédio de sete perguntas que pretendem identificar a percepção das empresas sobre: a) a importância da variável tecnológica em seu desempenho exportador; b) as ações que adotam, e as que pretendem adotar, para adaptar seus produtos e serviços aos diferentes mercados externos; c) o papel das diferentes fontes de tecnologia (produtos e processos) para suas exportações; d) a existência de oportunidades tecnológicas que poderiam ser aproveitadas visando à atividade de exportação e à natureza de tais oportunidades; e e) sugestões de políticas tecnológicas capazes de contribuir para o aproveitamento de oportunidades de exportação. Os principais resultados obtidos estão apresentados a seguir.

9.1. A Importância das Variáveis Tecnológicas para o Desempenho Exportador das Empresas

A análise da percepção das empresas, discriminadas por tamanho, sobre a importância das variáveis tecnológicas em seu desempenho exportador (Tabela 18) indica que:

- de maneira geral, as variáveis tecnológicas são consideradas importantes para a garantia da competitividade externa das empresas;
- a importância conferida a essas variáveis cresce com o tamanho da empresa;
- em todos os grupos de empresas, o cumprimento de regulamentos e normas técnicas, seguido da certificação de qualidade (ISO 9000, selos de qualidade), é a variável considerada relativamente mais importante para o bom desempenho exportador;
- em contrapartida, em todos os grupos, o cumprimento de padrões ambientais e a utilização de marcas, embora relevantes, são as variáveis consideradas relativamente menos importantes.

Tabela 18
Empresas da Amostra Discriminadas por Tamanho: Importância da Variável no Desempenho Exportador

Proporção de Empresas por Grupo Segundo Porte (%)	Total	MPEs	Médias	Grandes
<i>Marcas Próprias, Licenciadas ou de Terceiros</i>				
Sem Importância	27	33	22	21
Importante	73	67	78	78
<i>Patentes, Propriedade Industrial, Know-How</i>				
Sem Importância	28	31	27	24
Importante	72	69	73	76
<i>Diferenciação do Produto, Design</i>				
Sem Importância	26	29	26	18
Importante	74	71	74	82
<i>Qualidade Reconhecida (ISO 9000, Selos de Qualidade)</i>				
Sem Importância	17	22	13	14
Importante	83	78	87	86
<i>Padrões e Normas Técnicas</i>				
Sem Importância	7	12	3	4
Importante	93	88	97	96
<i>Padrões Ambientais (ISO 14000, Selo Verde)</i>				
Sem Importância	35	45	30	20
Importante	65	55	70	80

Fonte: Pesquisa Enfoque/Funcex.

Por sua vez, o exame das respostas das empresas, discriminadas por frequência exportadora (Tabela 19), revela que:

– regra geral, a importância das variáveis tecnológicas cresce proporcionalmente à frequência exportadora das empresas; e

– o cumprimento de regulamentos e normas técnicas e certificação de qualidade são as variáveis consideradas mais importantes, *vis-à-vis* as demais, em todos os grupos de empresas.

Por seu turno, a análise da percepção das empresas controladas por grupos setoriais indica, quanto a:

Tabela 19
**Empresas da Amostra Discriminadas por Freqüência Exportadora:
 Importância da Variável no Desempenho Exportador**

Proporção de Empresas por Grupo Segundo Freqüência (%)	Iniciantes	Esporádicas	Assíduas	Permanentes
Marcas Próprias, Licenciadas ou de Terceiros				
Sem Importância	31	12	30	26
Importante	69	88	70	74
Patentes, Propriedade Industrial, <i>Know-How</i>				
Sem Importância	29	23	30	28
Importante	71	77	70	72
Diferenciação do Produto, <i>Design</i>				
Sem Importância	27	27	29	24
Importante	73	73	71	76
Qualidade Reconhecida (ISO 9000, Selos de Qualidade)				
Sem Importância	16	15	17	18
Importante	84	85	83	82
Padrões e Normas Técnicas				
Sem Importância	9	8	8	7
Importante		92	92	93
Padrões Ambientais (ISO 14000, Selo Verde)				
Sem Importância	38	46	37	32
Importante	62	54	63	68

Fonte: Pesquisa Enfoque/Funcex.

- *certificação da qualidade*: 100% das empresas dos setores de petróleo, máquinas e equipamentos elétricos, produtos eletrônicos e veículos consideraram importante ou muito importante a qualidade reconhecida através do certificado ISO 9000 e selos de qualidade; embora sem a mesma unanimidade, tais requisitos foram considerados importantes e muito importantes por mais de 80% das empresas entrevistadas nos setores têxtil, papel, produtos químicos, máquinas e equipamentos, borra-

cha e plásticos, informática e médico-hospitalar; em nenhum dos setores analisados a importância da qualidade reconhecida foi menor que 50%.

- *cumprimento de regulamentos e normas técnicas*: em sete dos setores analisados, 100% das empresas consideraram essa variável importante ou muito importante: alimentos e bebidas, papel, petróleo, informática, máquinas e material elétrico, eletrônicos e veículos. Nos demais setores, essa proporção esteve sempre acima de 80%;
- *patentes e propriedade industrial*: variáveis consideradas importantes ou muito importantes pela totalidade das empresas dos setores de informática e petróleo e por mais de 80% das empresas dos setores médico-hospitalar, eletrônico, de máquinas e material elétrico, produtos químicos e papel;
- *normas ambientais*: a questão ambiental foi considerada relevante por 100% das empresas do setor de petróleo e por mais de 80% das firmas do setor de papel;
- *marca*: variável considerada relevante por 100% das empresas do setor de petróleo e por mais de 80% das empresas dos setores de papel, têxtil, produtos químicos, informática, eletrônicos e produtos médico-hospitalares; e
- *diferenciação do produto, design*: considerada relevante por 100% das empresas dos setores de vestuário, petróleo e informática.

9.2. Ações Tecnológicas Adotadas

As ações tecnológicas mais frequentemente adotadas pelas empresas da amostra, independentemente de tamanho e frequência exportadora, referem-se à adaptação de produto para atender às exigências de normas técnicas (82,6% das empresas) e padrões de qualidade (79,1% das empresas) feitas pelos importadores (Tabelas 20 e 21). Esse fato indica que a atividade exportadora funciona como um poderoso estímulo de melhoria da qualidade de produtos.

Por sua vez, o desenvolvimento de produtos específicos para atender a mercados específicos é uma estratégia utilizada por uma proporção maior

Tabela 20
Empresas da Amostra Discriminadas por Tamanho: Ações Tecnológicas Adotadas
 (% de Empresas)

	Total	MPEs	Médias	Grandes
Desenvolver Produtos Específicos para Atender ao Gosto de Cada País/Região				
Adota	62,0	59,4	60,3	70,1
Não Adota	38,0	40,6	39,7	29,9
Adaptar Produtos para Atender a Padrões de Qualidade de Países ou Regiões				
Adota	79,1	79,2	80,8	76,3
Não Adota	20,9	20,8	19,2	23,7
Adaptar Produtos para Atender a Normas Técnicas Externas				
Adota	82,6	80,7	82,1	87,6
Não Adota	17,4	19,3	17,9	12,4
Adaptar Produtos para Atender a Normas Ambientais Estrangeiras				
Adota	61,1	54,7	62,3	73,2
Não Adota	38,9	45,3	37,7	26,8
Manter Estrutura de Assistência Pós-Venda no Exterior				
Adota	72,6	68,9	74,8	77,3
Não Adota	27,2	30,7	25,2	22,7

Fonte: Pesquisa Enfoque/Funcex.

das MPEs e das médias empresas do que das grandes empresas. O mesmo se verifica para as empresas iniciantes comparativamente às assíduas e permanentes.

De maneira geral, a adaptação de produtos em função de exigências e normas ambientais, embora importante, é menos freqüente do que a adaptação de produtos induzida pela necessidade de atendimento de normas técnicas e padrões de qualidade. Em relação a normas ambientais, o grupo das MPEs e o grupo das empresas iniciantes foram aqueles nos quais uma proporção maior de firmas registrou ações de adaptação de produtos.

Uma proporção relevante (72,6%) das empresas entrevistadas considerou ser importante a manutenção de uma estrutura de assistência técnica pós-venda no exterior. Essa proporção cresce conforme o tamanho e a freqüência exportadora das empresas.

Tabela 21
**Empresas da Amostra Discriminadas por Freqüência Exportadora:
 Ações Tecnológicas Adotadas**
 (% de Empresas)

	Total	Iniciantes	Esporádicas	Assíduas	Permanentes
Desenvolver Produtos Específicos para Atender ao Gosto de Cada País/Região					
Adota	62,0	59,4	46,2	63,3	64,2
Não Adota	38,0	40,6	53,8	36,7	35,8
Adaptar Produtos para Atender a Padrões de Qualidade de Países ou Regiões					
Adota	79,1	78,2	65,4	78,9	81,1
Não Adota	20,9	21,8	34,6	21,1	18,9
Adaptar Produtos para Atender a Normas Técnicas Externas					
Adota	82,6	79,2	76,9	82,2	84,8
Não Adota	17,4	20,8	23,1	17,8	15,2
Adaptar Produtos para Atender a Normas Ambientais Estrangeiras					
Adota	61,1	53,5	53,8	63,3	64,2
Não Adota	38,9	46,5	46,2	36,7	35,8
Manter Estrutura de Assistência Pós-Venda no Exterior					
Adota	72,6	73,3	69,2	72,2	72,8
Não Adota	27,2	26,7	30,8	27,8	26,7

Fonte: Pesquisa Enfoque/Funcex

A análise das ações tecnológicas por grupos setoriais (Tabela 22) revela que:

- adaptar produtos para atender a padrões de qualidade externos é uma ação mais freqüentemente adotada pelas empresas do G2 (em função do registrado pelos setores de madeira e minerais não-metálicos), do G4 (informática, material médico e hospitalar, máquinas e equipamentos) e do G1 (refletindo os setores de alimentos e bebidas e de couro e calçados);
- adaptar produtos para atender a padrões de qualidade é, também, mais freqüente entre as firmas do G1, G2 e G4;
- o desenvolvimento de produtos específicos para atender a determinados mercados é mais comum entre as empresas do G1 e do G2;
- a adaptação de produtos em função de normas ambientais ocorre numa proporção maior das empresas do G2; e

Tabela 22
Empresas da Amostra Discriminadas por Grupo Setorial: Ações Tecnológicas Adotadas
 (% de Empresas)

	Total	G1	G2	G3	G4	G5	G6
Desenvolver Produtos Específicos para Atender ao Gosto de Cada País/Região							
Adota	62,0	79,2	71,9	54,8	58,6	53,1	48,8
Não Adota	38,0	20,8	28,1	45,2	41,4	46,9	51,2
Adaptar Produtos para Atender a Padrões de Qualidade de Países ou Regiões							
Adota	79,1	85,8	90,6	72,0	88,5	71,9	65,9
Não Adota	20,9	14,2	9,4	28,0	11,5	28,1	34,1
Adaptar Produtos para Atender a Normas Técnicas Externas							
Adota	82,6	87,7	87,5	78,3	87,4	81,3	73,2
Não Adota	17,4	12,3	12,5	21,7	12,6	18,8	26,8
Adaptar Produtos para Atender a Normas Ambientais Estrangeiras							
Adota	61,1	63,2	87,5	57,3	59,8	56,3	53,7
Não Adota	38,9	36,8	12,5	42,7	40,2	43,8	46,3
Manter Estrutura de Assistência Pós-Venda no Exterior							
Adota	72,6	62,3	68,8	73,2	85,1	62,5	78,0
Não Adota	27,2	37,7	31,3	26,1	14,9	37,5	22,0

– a manutenção de estruturas de assistência técnica no exterior é mais frequente no G4.

9.3. Origem da Tecnologia

A tecnologia desenvolvida internamente foi considerada importante ou muito importante para o sucesso da atividade exportadora por 76,5% das empresas da amostra. Essa proporção é ainda maior no grupo das MPEs (82,1%) e, embora ainda expressiva, decresce no grupo das médias (72,8%) e das grandes empresas (70,1%), conforme a Tabela 23. Do mesmo modo, é relativamente mais importante no grupo das empresas iniciantes

Tabela 23
Empresas da Amostra Discriminadas por Tamanho: Origem da Tecnologia
 (% de Empresas)

	Total	MPEs	Médias	Grandes
Tecnologia Desenvolvida Internamente				
Fonte Principal	76,5	82,1	72,8	70,1
Fonte Secundária	18,3	12,7	20,5	26,8
Não Utiliza	5,2	5,2	6,6	3,1
Tecnologia Nacional Externa à Empresa				
Fonte Principal	18,0	17,5	15,2	23,7
Fonte Secundária	51,3	47,2	52,3	58,8
Não Utiliza	30,7	35,4	32,5	17,5
Tecnologia Estrangeira Obtida sob Licença				
Fonte Principal	26,5	20,8	25,8	40,2
Fonte Secundária	19,3	15,1	19,2	28,9
Não Utiliza	54,1	64,2	55,0	30,9
Tecnologia/Design Suprida pelo Próprio Importador				
Fonte Principal	20,2	18,9	22,5	19,6
Fonte Secundária	27,8	27,4	26,5	30,9
Não Utiliza	52,0	53,8	51,0	49,5

Fonte: Pesquisa Enfoque/Funcex.

Obs.: Fonte principal – a tecnologia é importante ou muito importante para o sucesso da atividade exportadora.

(81,2%) que no das assíduas (78,9%) e permanentes (73,7%), como mostra a Tabela 24.

A segunda fonte de tecnologia, por ordem de importância, é a de origem estrangeira obtida sob licença, importância que cresce com o tamanho das empresas. Seguem-se a tecnologia nacional externa à empresa (também relativamente mais importante no grupo das grandes empresas) e a suprida pelo próprio importador. Vale notar que esta última é relativamente mais importante no grupo das empresas iniciantes.

A análise das fontes de tecnologia por grupos setoriais (Tabela 24) indica que a tecnologia desenvolvida internamente é proporcionalmente mais relevante no G1 (têxtil, vestuário, couro e calçados) e no G4 (máquinas e equipamentos e material médico-hospitalar). Já a tecnologia estrangeira

Tabela 24
**Empresas da Amostra Discriminadas por Frequência Exportadora:
 Origem da Tecnologia**
 (% de Empresas)

	Total	Iniciantes	Esporádicas	Assíduas	Permanentes
Tecnologia Desenvolvida Internamente					
Fonte Principal	76,5	81,2	76,9	78,9	73,7
Fonte Secundária	18,3	9,9	19,2	17,8	21,8
Não Utiliza	5,2	8,9	3,8	3,3	4,5
Tecnologia Nacional Externa à Empresa					
Fonte Principal	18,0	21,8	15,4	14,4	18,1
Fonte Secundária	51,3	47,5	61,5	53,3	51,0
Não Utiliza	30,7	30,7	23,1	32,2	30,9
Tecnologia Estrangeira Obtida sob Licença					
Fonte Principal	26,5	24,8	19,2	30,0	26,7
Fonte Secundária	19,3	15,8	11,5	18,9	21,8
Não Utiliza	54,1	59,4	69,2	51,1	51,4
Tecnologia/Design Suprida pelo Próprio Importador					
Fonte Principal	20,2	27,7	15,4	18,9	18,1
Fonte Secundária	27,8	24,8	23,1	30,0	28,8
Não Utiliza	52,0	47,5	61,5	51,1	53,1

Fonte: Pesquisa Enfoque/Funcex.

Obs: Fonte principal: a tecnologia é importante ou muito importante para o sucesso da atividade exportadora.

obtida sob licença é mais relevante no G6, refletindo o quadro do setor de eletrônicos. Por seu turno, a tecnologia nacional externa à empresa é utilizada com maior importância relativa no G1 (vestuário) e no G5 (veículos). Finalmente, no que diz respeito à tecnologia fornecida pelo próprio importador, destaca-se o G1, o que se explica pelo quadro encontrado para os setores de vestuário, couro e calçados.

Tabela 25
Empresas da Amostra Discriminadas por Grupo Setorial: Origem da Tecnologia
 (% de Empresas)

	Total	G1	G2	G3	G4	G5	G6
Tecnologia Desenvolvida Internamente							
Fonte Principal	76,5	82,1	59,4	76,4	81,6	71,9	68,3
Fonte Secundária	18,3	16,0	28,1	18,5	13,8	21,9	24,4
Não Utiliza	5,2	1,9	12,5	5,1	4,6	6,3	7,3
Tecnologia Nacional Externa à Empresa							
Fonte Principal	17,9	23,6	12,5	15,9	17,2	25,0	12,2
Fonte Secundária	20,8	54,7	59,4	51,0	41,4	50,0	56,1
Não Utiliza	61,2	21,7	28,1	33,1	41,4	25,0	31,7
Tecnologia Estrangeira Obtida sob Licença							
Fonte Principal	26,5	17,9	18,8	25,5	28,7	37,5	43,9
Fonte Secundária	19,3	20,8	25,0	18,5	18,4	9,4	24,4
Não Utiliza	54,1	61,3	56,3	56,1	52,9	53,1	31,7
Tecnologia/Design Suprida pelo Próprio Importador							
Fonte Principal	20,2	26,4	15,6	19,1	19,5	18,8	12,2
Fonte Secundária	27,8	39,6	28,1	19,7	28,7	34,4	22,0
Não Utiliza	52,0	34,0	56,3	61,1	51,7	46,9	65,9

Fonte: Pesquisa Enfoque/Funcex.

Obs.: Fonte principal – a tecnologia é importante ou muito importante para o sucesso da atividade exportadora.

9.4. Oportunidades Tecnológicas

A percepção das empresas acerca da existência de oportunidades tecnológicas está resumida nos dados das Tabelas 26 e 27 a seguir. Cerca de um terço das empresas da amostra identificou tais oportunidades, proporção que se revelou um pouco maior no grupo das grandes empresas (36,1%), das empresas iniciantes (36,6%) e nas firmas do G5 (veículos) e do G6 (material elétrico e eletrônicos).

Tabela 26
Empresas da Amostra Discriminadas por Tamanho e Freqüência Exportadora: Percepção sobre a Existência de Oportunidades Tecnológicas
 (% de Empresas)

	Total	MPEs	Médias	Grandes
Sim	32,8	33,5	29,8	36,1
Não	67,2	66,5	70,2	63,9
	Iniciantes	Esporádicas	Assíduas	Permanentes
Sim	36,6	34,6	31,1	31,7
Não	63,4	65,4	68,9	68,3

Fonte: Pesquisa Enfoque/Funcex.

Tabela 27
Empresas da Amostra Discriminadas por Grupo Setorial: Percepção sobre a Existência de Oportunidades Tecnológicas
 (% de Empresas)

	Total	G1	G2	G3	G4	G5	G6
Sim	32,8	27,4	34,4	33,8	31,0	37,5	41,5
Não	67,2	72,6	65,6	66,2	69,0	62,5	58,5

Fonte: Pesquisa Enfoque/Funcex.

9.5. Sugestões de Política Tecnológica

A maior parcela das empresas da amostra (53,6%) não apresentou sugestões de política tecnológica voltadas para incentivar exportações, fato que sugere que políticas tecnológicas abrangentes não têm aparecido como prioridade na reflexão empresarial sobre os condicionantes do sucesso exportador. As ações de políticas que apareceram mais freqüentemente nas sugestões das empresas estão resumidas na Tabela 28.

Tabela 28
Empresas da Amostra: Sugestões de Política Tecnológica
 (% de Empresas)

Investimentos em pesquisas	7,2
Acesso a tecnologias de produção	6,1
Intercâmbio com empresas de tecnologia	4,3
Divulgação de produtos nacionais no exterior	3,7
Isenção de taxa na importação de máquinas e equipamentos	3,0
Linhas de crédito	2,8
Cursos de capacitação em novas tecnologias	2,8
Criar centros de pesquisas e tecnologias	2,2
Criar órgão que permita o contato entre empresas nacionais e estrangeiras	1,7
Investimentos em tecnologias de informática	1,7

Fonte: Pesquisa Enfoque/Funcex.

10. Conclusão

A pesquisa de campo realizada com 460 empresas exportadoras brasileiras apresentou uma vasta gama de resultados, que permite traçar um perfil das empresas exportadoras, caracterizar seus principais mercados de destino e a percepção das firmas sobre o papel e a importância da atividade exportadora em suas estratégias empresariais. Alguns desses resultados são de grande interesse para a compreensão de como as empresas vêm lidando com a atividade exportadora, com especial destaque para os obstáculos e as dificuldades encontradas e para o padrão de atuação empresarial frente a questões como financiamento, logística, tecnologia e investimentos no exterior. Apesar de todas as limitações intrínsecas a esse tipo de pesquisa – seja quanto à representatividade da amostra, seja quanto à confiabilidade e à coerência das respostas –, é possível chamar a atenção para alguns resultados expressivos que podem ser úteis na formulação de um diagnóstico da atual estrutura exportadora brasileira, em especial no que se refere às questões diretamente vinculadas à política comercial.

Assim, por exemplo, no campo do financiamento à exportação, a pesquisa evidenciou que entre 70% e 90% das empresas seriam efetivas demandantes de crédito, por terem respondido que o financiamento é um requisito importante ou muito importante para o sucesso da exportação. E essa percepção é a mesma, independentemente do porte, da frequência exportadora e do setor de atuação da empresa. Com relação às modalidades de crédito à exportação existentes, as linhas privadas são mais conhecidas e mais utilizadas pelas empresas do que as linhas públicas, destacadamente o Adiantamento de Contrato de Câmbio (ACC). Além de serem menos conhecidas e utilizadas, as linhas públicas também não têm atingido o que seria um de seus principais objetivos, o de sobrepujar as falhas de mercado que discriminam o crédito contra as empresas de menor porte. Isso porque o percentual de utilização de linhas privadas e públicas é similar, independentemente do porte da empresa – com a notável exceção do Proex-financiamento. Já quanto às dificuldades encontradas para obter financiamento, dois fatores se destacam: a elevada taxa de juros e as exigências burocráticas dos agentes financeiros, sejam públicos ou privados. O custo do seguro e a burocracia são fatores dominantes também para explicar o acesso limitado das empresas a mecanismos de seguro de crédito à exportação.

Na área de logística, confirma-se a predominância do transporte marítimo como principal meio, destacando-se ainda a baixa utilização de ferrovias (apenas 5% das empresas). Apenas no caso das vendas para o Mercosul o transporte rodoviário é predominante. Quanto aos problemas de logística enfrentados pelas firmas, os custos portuários são de longe os mais importantes (citados por mais de 80% das empresas), embora o custo do frete marítimo e a falta de navios com frequência desejada tenham sido também destacados (por cerca de metade das empresas). Observou-se ainda que os custos de transporte e armazenagem representam, com frequência, um percentual significativo do valor exportado pelas empresas. De fato, apenas 30% delas enfrentam percentuais inferiores a 5% e, para cerca de um quarto delas, os custos situam-se entre 15% e 39% do valor exportado.

Analisando-se o comportamento das empresas no que concerne à realização de investimentos no exterior para apoiar as exportações, destaca-se que apenas 20% das empresas disseram ter realizado algum investimento desse tipo. Entre as grandes empresas, esse percentual é significativamente

maior (38%). Os principais destinos desses investimentos foram EUA, Argentina e Europa, e as principais finalidades foram o estabelecimento de representações comerciais e canais de distribuição. A implantação de fábricas foi citada por menos de um terço das 92 empresas que realizaram algum tipo de investimento, confirmando o baixo grau de internacionalização das firmas brasileiras.

Os principais fatores que motivaram a realização de investimentos externos foram a necessidade de acompanhar de perto as tendências do mercado externo e as necessidades de logística, ao passo que as restrições regulatórias impostas pelo país de destino foram, em geral, pouco citadas. Os aspectos relacionados à obtenção de informações sobre o mercado externo foram os mais citados como fatores que dificultam o planejamento e implementação dos investimentos no exterior.

Com relação às intenções de futuros investimentos, cerca de 25% das firmas pretendem realizá-los. Contudo, considerando-se apenas as empresas que ainda não realizaram tal investimento, o percentual de intenção cai para 17%, o que permite inferir que essas empresas têm, efetivamente, menor propensão a investir no exterior.

Finalmente, no campo tecnológico, os resultados da pesquisa indicam que, regra geral, políticas tecnológicas abrangentes não aparecem para as empresas como um fator relevante para o sucesso de suas estratégias de exportação. De fato, apenas uma parcela diminuta das firmas entrevistadas foi capaz de apresentar sugestões de políticas nesse campo.

Anexo

Características da Pesquisa de Campo

A.1. Montagem da Amostra de Empresas

O objetivo básico do processo de seleção de empresas para a composição da amostra foi obter um conjunto de firmas representativo do universo de

exportadores brasileiros. O primeiro passo consistiu em selecionar as empresas exportadoras diretas com registro de exportação em 2000 – última informação anual disponível no momento da definição da amostra -, a partir da base de dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex). O resultado foi um universo inicial de 16.016 empresas, cujas exportações alcançaram o valor total de US\$ 55 bilhões.

Combinando os dados da Secex com os da Rais (Ministério do Trabalho) e da CNAE (IBGE), a Funcex classificou as empresas exportadoras considerando cinco atributos:

- **Tipo de Empresa** – Conforme o ramo de atividade constante da Rais:
 - *industrial*;
 - *não-industrial*.
- **Tamanho ou Porte da Empresa** – Baseada nos dados da Rais de 1999 (a última disponível no momento da pesquisa):
 - *micro* – 1 a 19 empregados;
 - *pequena* – 20 a 99 empregados;
 - *média* – 100 a 499 empregados;
 - *grande* – mais de 500 empregados.

No caso de empresas registradas pela Secex, mas que não constavam da Rais de 1999, a classificação foi obtida a partir de cruzamentos sucessivos com as seguintes bases de dados, nessa ordem: (i) cadastro de empresas do IBGE; (ii) Rais de 1998; e (iii) Rais de 1997.

- **Setor de Atividade** – Classificação segundo CNAE/IBGE.
- **Frequência Exportadora** – Definida com base nos dados de exportação da Secex no período 1994/2000, conforme os seguintes critérios:
 - *permanentes ou contínuas*: empresas que exportaram em todos os anos entre 1994 e 2000;
 - *assíduas*: empresas que começaram a exportar antes de 1997, mas que não o fizeram em um, dois ou três anos entre 1994 e 2000;

- *esporádicas*: empresas que começaram a exportar antes de 1997, mas que não o fizeram em quatro ou cinco anos entre 1994 e 2000;
- *iniciantes*: empresas que começaram a exportar a partir de 1997, de forma continuada ou não.

- **Localização** – Sede da empresa segundo macrorregião (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte).

Vale registrar que, no que tange ao **tipo de empresa**, optou-se, em primeiro lugar, por excluir as empresas não-industriais da amostra. Com efeito, a maioria dos estudos que compõem este livro e que demandavam a realização da pesquisa de campo em consideração (investimento, tecnologia, incubadora de empresas etc.) definia como foco principal o comportamento das empresas produtoras e exportadoras de bens industriais. Esse primeiro critério reduziu a amostra potencial para 10.641 empresas, responsáveis por exportações no valor de US\$ 47 bilhões em 2000. Note-se que, naquele ano, elas representavam 2/3 do universo das empresas exportadoras e respondiam por mais de 85% das exportações brasileiras totais.

Para fins de seleção de uma amostra com o tamanho adequado para operacionalizar a pesquisa foram realizados, ainda, os seguintes cortes adicionais:

- I. exclusão das empresas que exportaram menos de US\$ 10 mil em 2000;
- II. exclusão das empresas sediadas em municípios não cobertos pela empresa contratada para a realização da pesquisa de campo; esse corte implicou desconsiderar as empresas das macrorregiões Norte e Centro-Oeste; e
- III. exclusão de quase todas as empresas das indústrias extrativas, dos segmentos de impressão e reprodução de gravações e das indústrias diversas.

Como resultado dos cortes anteriores, o universo amostral reduziu-se de 10.641 para 3.950 empresas.

Finalmente, optou-se por viesar intencionalmente a amostra de modo a reduzir o peso das microempresas. Isso porque, embora sua participação no número total de empresas exportadoras seja expressiva (27,8%), seu peso no valor total exportado é pequeno (2%). Além do mais, como as firmas de tamanho não identificado foram classificadas como micro, é certo que o número real dessas empresas é um pouco menor. Da mesma forma,

foram excluídas da amostra as empresas industriais exportadoras de *commodities*.

A utilização do conjunto de critérios anteriormente registrados reduziu o universo amostral para 1.443 empresas exportadoras industriais. Atendendo à solicitação da empresa incumbida da pesquisa de campo de que fossem indicadas três empresas para cada entrevista a ser efetivamente realizada, chegou-se à amostra final de **460** empresas, que exportaram US\$ 5,6 bilhões (pouco mais de 10% do total) em 2000.

A distribuição da amostra finalmente pesquisada, segundo tamanho da firma, frequência exportadora, região e setor CNAE, é apresentada nas Tabelas A.1 a A.4 a seguir, tanto em termos de valor exportado quanto de número de empresas. As tabelas mostram também, para efeito de comparação, a distribuição do universo de empresas exportadoras brasileiras segundo os mesmos atributos.

A comparação entre o percentual de participação no universo e na amostra sugere que a amostra de empresas utilizada possui uma boa representatividade do universo quando são considerados os quesitos porte e frequência exportadora, principalmente quando se leva em conta o critério de participação no valor das exportações. O mesmo não ocorre no caso da distribuição regional e também setorial. Isso resultou da freqüente necessidade de substituição de algumas empresas para as quais não foi possível realizar en-

Tabela A.1
(Em %)

Tamanho da Firma	Empresas (Nº)		Exportação (Valor)	
	Universo	Amostra	Universo	Amostra
Industrial	100,0	100,0	100,0	100,0
Micro*	27,8	18,7	2,0	3,3
Pequena	36,6	27,4	4,2	5,6
Média	26,6	32,8	18,8	18,9
Grande	9,0	21,1	75,0	72,2
Memo: N° de empresas (US\$ Milhões)		460,0		5.671,4

Fonte: Secex/MDIC, Rais/MTE e IBGE.

Elaboração: Funcex.

*Inclui as empresas de tamanho não identificado.

Tabela A.2
(Em %)

Frequência Exportadora	Empresas		Exportação	
	Universo	Amostra	Universo	Amostra
Industrial	100,0	100,0	100,0	100,0
Permanente	35,2	52,8	81,9	73,6
Assídua	18,0	19,6	6,2	10,3
Esporádica	5,2	5,7	0,3	1,0
Iniciante	41,6	21,9	11,6	15,1

Fonte: Secex/MDIC, Rais/MTE e IBGE.
Elaboração: Funcex.

Tabela A.3
(Em %)

Macroregião	Empresas		Exportação	
	Universo	Amostra	Universo	Amostra
Industrial	100,0	100,0	100,0	100,0
Sul	35,2	30,9	21,3	33,7
Sudeste	60,9	58,7	72,7	56,7
Nordeste	3,9	10,4	6,0	10,0

Fonte: Secex/MDIC, Rais/MTE e IBGE.
Elaboração: Funcex.

trevistas (dentre as 1.443 selecionadas). Em geral, a substituição de empresas priorizou os critérios de porte e frequência, o que naturalmente aumentou a dificuldade de encontrarem-se empresas que se ajustassem a esses critérios e, concomitantemente, pertencessem ao mesmo setor e/ou à mesma região daquelas a serem substituídas.

Com o objetivo de sintetizar as análises deste estudo, cinco dos 23 setores considerados foram agrupados em “outros”, por apresentarem apenas uma ou duas empresas na amostra final. São eles:

- extração de minerais não-metálicos (duas empresas);
- fabricação de produtos de fumo (uma);
- edição, impressão e reprodução de gravações (uma);

Tabela A.4
(Em %)

Setor CNAE	Empresas		Exportação	
	Universo	Amostra	Universo	Amostra
Produtos Alimentícios e Bebidas	6,9	5,2	16,5	4,1
Produtos Têxteis	4,6	6,9	2,0	4,3
Vestuário e Acessórios	4,8	3,7	0,4	1,8
Couros e Calçados	7,6	7,2	4,1	6,1
Produtos de Madeira	5,8	3,5	1,8	1,6
Papel e Celulose	1,8	2,4	5,1	5,2
Refino de Petróleo e Álcool	0,4	0,4	3,6	0,1
Produtos Químicos	8,4	13,3	7,8	14,4
Artigos de Borracha e Plástico	6,8	6,7	1,9	4,2
Produtos de Minerais Não-Metálicos	4,4	3,5	1,4	1,5
Metalurgia Básica	2,8	4,5	11,5	5,2
Produtos de Metal Exclusive Máquinas	6,9	6,7	1,3	1,5
Máquinas e Equipamentos	12,8	14,3	5,3	13,5
Máquinas para Escritório e Informática	0,5	1,3	1,0	3,1
Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos	3,4	5,7	2,7	7,0
Mat. Eletrônico e Equip. Telecomunicações	1,4	3,3	3,4	9,3
Instrumentos de Precisão e Similares	2,2	3,3	0,6	1,0
Veículos Automotores	4,1	7,0	12,0	13,1
Demais*	14,3	1,1	17,5	3,0
Total Firms Industriais	100,0	100,0	100,0	100,0

*Demais = Extração de carvão mineral, extração de petróleo, extração de minerais metálicos, extração de minerais não-metálicos, impressão e reprodução de gravações, produtos do fumo, impressão e reprod. de gravações, outros equip. de transporte, móveis e indústrias diversas.

- fabricação de outros equipamentos de transporte (uma); e
- fabricação de móveis e indústrias diversas (uma).

Ademais, para reduzir as distorções de representatividade da amostra, decidiu-se agregar os 18 setores restantes em seis grupos, desconsiderando-se o grupo “outros”. Essa agregação baseou-se em classificação adotada pela

Cepal e utilizada na publicação *Panorama de la inserción internacional de America Latina y el Caribe – 1999-2000*:¹¹

G1 – bens tradicionais de consumo não-duráveis: alimentos e bebidas, têxteis, vestuário, couro e calçados (106 empresas);

G2 – bens tradicionais intermediários: madeira, minerais não-metálicos (32);

G3 – bens intermediários com produção sujeita a economias de escala: papel e celulose, petróleo, coque e álcool, produtos químicos, borracha e plástico, metalúrgica básica, metalúrgica exceto máquinas e equipamentos (157);

G4 – bens difusores de progresso técnico (bens de capital ou intermediários): máquinas e equipamentos, informática e material de escritório, instrumentos médicos, de precisão e óticos (87);

G5 – veículos (32);

G6 – bens eletroeletrônicos: máquinas e material elétrico, eletrônica e comunicações (41).

A Tabela A.5 apresenta a distribuição das empresas segundo a região, o porte e a frequência exportadora. Observa-se que as empresas dos grupos 3, 4, 5 e 6 estão relativamente mais concentradas na Região Sudeste, ao passo que as do grupo 1 estão relativamente mais presentes no Nordeste e as do grupo 2, mais presentes no Sul. Já quanto ao porte, a distribuição é mais equilibrada, destacando-se apenas a maior concentração de MPÉs nos grupos 2 e 4 e a de grandes empresas no grupo 5. Em relação à composição por frequência, o grupo 2 é o que mais diverge da composição média da amostra, com maior concentração de exportadores permanentes e menor de iniciantes, ao passo que no grupo 5 registra-se uma situação inversa.

A.2. Temas do Questionário

O questionário aplicado às 460 empresas contém um total de 75 perguntas, organizadas em sete temas. A elaboração dos temas e das perguntas do

¹¹ Cepal, Chile, março de 2001.

Tabela A.5
Distribuição das Empresas por Frequência Exportadora, Porte e Região
 (Classificação Funcex Baseada na CNAE, em %)

	Total	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6
	460	106	32	157	87	32	41
Região							
SE	58,7	39,6	40,6	65,0	66,7	65,6	73,2
Sul	30,9	39,6	56,3	24,2	28,7	34,4	19,5
NE	10,4	20,8	3,1	10,8	4,6	0,0	7,3
Porte							
MPEs	46,1	48,1	50,0	42,0	52,9	40,6	41,5
Média	32,8	31,1	31,3	37,6	32,2	25,0	29,3
Grande	21,1	20,8	18,8	20,4	14,9	34,4	29,3
Frequência							
Iniciante	22,0	23,6	9,4	22,9	23,0	25,0	19,5
Esporádica	5,7	7,5	3,1	4,5	2,3	3,1	9,8
Assídua	19,6	17,9	15,6	21,7	19,5	31,3	12,2
Permanente	52,8	50,9	71,9	51,0	55,2	40,6	58,5

Fonte: Funcex, com base em dados da CNAE/IBGE.

questionário baseou-se nas demandas dos pesquisadores responsáveis pelos diversos estudos constantes deste livro, e incluiu questões tanto de ordem qualitativa quanto quantitativa. Os temas e os principais tópicos de cada bloco de perguntas são os seguintes:

i. **perfil da empresa (nove perguntas):** número de empregados e de filiais no Brasil; ramo de atividade; controle do capital (familiar ou não-familiar, nacional ou estrangeiro); principais linhas de produtos; faturamento.

O objetivo dessas perguntas é detectar algumas características das empresas que podem estar relacionadas a padrões diferenciados de comportamento quanto aos demais temas da pesquisa. Por exemplo, relacionar o tipo de controle da empresa (familiar ou não-familiar, nacional ou estrangei-

ro) com a frequência exportadora, ou com a relação exportações/faturamento, ou ainda com a realização de investimentos no exterior.

ii. **características das exportações (nove perguntas):** ano de fundação e início da exportação; principais destinos das exportações e número de clientes em cada destino; onde se localizam os principais concorrentes externos; frequência exportadora nos últimos anos; participação das exportações no faturamento; evolução recente das exportações da empresa.

iii. **dimensão empresarial (21 perguntas):** importância das exportações nas decisões correntes da empresa; requisitos para que as empresas consigam exportar; benefícios, custos, riscos e obstáculos à exportação; diversificação de mercados; como a exportação se insere na estrutura hierárquica da empresa; condições de venda.

A maior parte das questões desse bloco foi analisada na seção que trata da percepção empresarial sobre a importância, os riscos, os obstáculos e os benefícios das exportações.

iv. **financiamento às exportações (dez perguntas):** conhecimento e utilização dos mecanismos de financiamento existentes; importância do financiamento para o sucesso da exportação; fatores que facilitam ou dificultam o acesso ao crédito à exportação; acesso ao seguro de crédito.

v. **logística de exportações (cinco perguntas):** meios de transporte utilizados na exportação; dificuldades e custos de transporte e armazenagem; utilização de instalações alternativas para armazenagem e liberação aduaneira.

vi. **investimentos externos em apoio às exportações (14 perguntas):** existência, localização e características dos investimentos realizados; motivações para a realização do investimento (quanto às características do mercado e do produto e à existência de fatores legais e regulatórios); intenção de realizar futuros investimentos; localização e tipos dos futuros investimentos; motivações para esses futuros investimentos (quanto às características do mercado e do produto e à existência de fatores legais e regulatórios); dificuldades no planejamento e realização dos investimentos (internas e externas à empresa); medidas sugeridas para incentivar o investimento em apoio às exportações.

vii. **variáveis tecnológicas (sete perguntas):** importância da variável tecnológica no sucesso das exportações; ações adotadas para adaptar produtos e serviços; fontes de tecnologia e oportunidades tecnológicas; sugestões de políticas.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Av. República do Chile, 100
20031-917 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (21) 2277-7447
Fax: (21) 2240-3862

Escritórios**Brasília**

Setor Bancário Sul – Quadra 1 – Bloco J
Ed. BNDES/13º andar
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 322-6251
Fax: (61) 225-5510

São Paulo

Av. Presidente Juscelino Kubitschek, 510/5º andar
Vila Nova Conceição
04543-906 – São Paulo – SP
Tel.: (11) 3471-5100
Fax: (11) 3044-9800

Recife

Rua Antonio Lumack do Monte, 96/6º andar
51020-350 – Recife – PE
Tel.: (81) 3465-7222
Fax: (81) 3465-7861

Belém

Av. Presidente Vargas, 800/17º andar
66017-000 – Belém – PA
Tel.: (91) 242-7966
Fax: (91) 224-5953

Internet

www.bndes.gov.br
