

# **PADRÃO DE COMÉRCIO ENTRE BRASIL E ÍNDIA, CHINA E ALGUNS PAÍSES DO SUDESTE ASIÁTICO<sup>1</sup>**

*Edson P. Guimarães*

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Av. Pasteur, 250  
CEP 22290-240, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, e-mail: peterli@ibl.com.br

**RESUMO** Este artigo discute as relações comerciais entre Brasil e China, Índia, Malásia, Hong Kong, Indonésia, Tailândia, Cingapura e Taiwan. Descreve a proteção dada por esses países aos seus mercados domésticos, através de barreiras tarifárias e não-tarifárias. Avalia a posição competitiva do Brasil nos mercados importadores dos países selecionados frente aos concorrentes externos. O artigo conclui que o incremento das exportações brasileiras nesses países depende mais de atributos extrapreços e menos da distorção de preços no comércio exterior, como tradicionalmente se aplica às exportações brasileiras. O governo brasileiro precisa implementar políticas que auxiliem as empresas no controle dos canais de comercialização no mercado internacional.

**Palavras-chave:** política comercial externa, proteção não-tarifária, competitividade internacional, comércio internacional, Sudeste da Ásia

## **TRADE RELATIONS BETWEEN BRAZIL AND INDIA, CHINA, AND SOME SOUTHEAST ASIAN COUNTRIES**

**ABSTRACT** This paper analyses trade relations between Brazil and China, India, and some emerging markets in Southeast Asia, i.e. Hong Kong, Malaysia, Indonesia, Thailand, Singapore, and Taiwan. Tariff and non-tariff barriers are described in order to study the degree of protection granted by those countries to their domestic markets. Brazil's competitive position is evaluated in comparison to its main competitors in those import markets. The paper concludes that increasing Brazilian exports to that region depends rather on non price factors than on the foreign trade price distortions that traditionally affect Brazilian exports. Brazilian government needs to implement policies that may help companies to gain effective control of commercial channels in the world market.

**Key words:** foreign trade policy, non tariff protection, international competitiveness, international trade, Southeast Asia

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil, desde a década de 1960, vem aplicando uma política multilateral de comércio exterior, tornando-se, nos anos 80, *global trader*. No início dos anos 90, iniciou um programa de abertura comercial externa, retirou paulatinamente muitos dos incentivos às exportações e, pelo lado das importações, extinguiu barreiras não tarifárias e reduziu, gradualmente, suas tarifas *ad valorem* (Guimarães, 1995). A diversificação de mercados externos tem sido, contudo, dificultada por muitos países que ainda mantêm elevadas restrições ao comércio. Essa situação tem criado constrangimentos à formulação de uma política de exportação brasileira voltada para o fortalecimento dos mercados nacionais, a partir de um comércio exterior mais abrangente e não tão centrado em poucos mercados e poucos produtos. Os principais parceiros comerciais continuam sendo Estados Unidos e União Européia. Recentemente, o Brasil tem também ampliado seu comércio com os países da América do Sul, notadamente com os integrantes do acordo Mercosul.

Com os países asiáticos emergentes, o Brasil tem estabelecido, atualmente, um comércio promissor, representando cerca de 10% da pauta exportadora. As exportações estão concentradas em minérios, ferro, aço, alimentos, máquinas e aparelhos mecânicos e, recentemente, veículos automotores. Por outro lado, a importação do Brasil oriunda da Ásia deu um salto bastante significativo a partir de 1995-1998 (cresceu mais de 250% em relação a 1993). Um grande número de países asiáticos, com os sinais de desaquecimento da economia japonesa na primeira metade dos anos 90, procurou garantir os benefícios obtidos com o comércio internacional, fortalecendo-se regionalmente mediante acordos comerciais bilaterais de comércio e de integração com países vizinhos, como a Association of South East Asian Nation (Asean)<sup>2</sup> e a Asian Pacific Economic Cooperation (Apec),<sup>3</sup> por exemplo. Ao mesmo tempo, países como Taiwan, Cingapura, Hong Kong e Coréia do Sul continuam mantendo a aplicação de certo planejamento indicativo com forte intervenção estatal e dirigismo econômico, condicionados às especificidades dos seus mercados domésticos (Gonçalves, 1997). Nos anos 90, outros países asiáticos que obtiveram elevadas taxas de crescimento de seus produtos internos, como China, Indonésia, Tailândia e Índia, estão deixando de lado a postura fortemente intervencionista no co-

mércio exterior para se disciplinarem também aos efeitos gerados pela maior exposição de suas economias à concorrência internacional.

Este artigo procura contribuir para uma gestão harmonizada dos instrumentos e mecanismos de comércio exterior, avaliando as principais barreiras comerciais aplicadas pelos países emergentes do Sudeste Asiático. Mensura também a posição competitiva do Brasil nos mercados importadores desses países nos anos 90 frente aos competidores externos. Foram considerados emergentes localizados naquela região os principais países que compõem a Asean (Malásia, Hong Kong, Indonésia, Tailândia e Cingapura), China, Índia e Taiwan.

A pouca diversificação dos produtos brasileiros destinados aos países selecionados, o crescimento das importações brasileiras provenientes desses mercados (acima de 500% entre 1990-1998), o vigoroso crescimento dos PIBs dos países selecionados (acima de 5% nos anos 1996-1997) e particularidades étnicas e culturais são aspectos diferenciados do comércio exterior brasileiro mantido com esses países em relação ao comércio com demais países do Ocidente. Pode-se adiantar que essas diferenças favorecem uma postura comercial brasileira centrada preferencialmente em princípios de aproximação comercial, tendo em mira a adequação desses elementos diferenciados às exportações, em contraposição ao encaminhamento convencional postulado pela abertura comercial externa brasileira, que tem os mecanismos compensatórios entre parceiros comerciais como um dos principais objetos de incremento comercial.

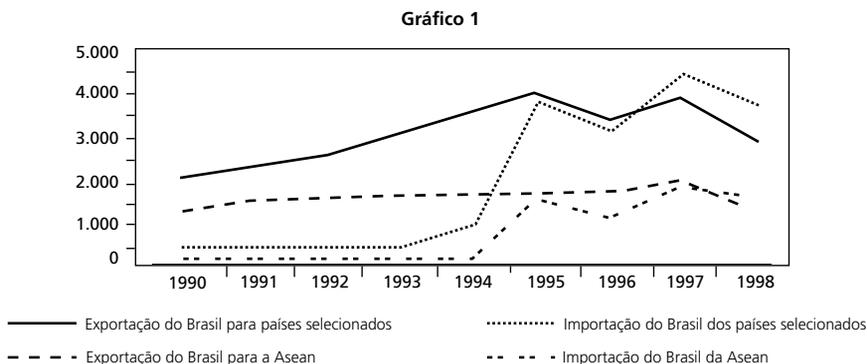
A próxima seção apresenta uma visão geral das trocas internacionais mantidas pelo Brasil com esses países no período recente. A terceira seção aborda os mecanismos de proteção aos mercados domésticos nos países selecionados, e a quarta trata do padrão de concorrência naqueles mercados e da posição brasileira *vis-à-vis* dos principais países concorrentes. A última seção apresenta conclusões e recomendações de política comercial externa e abre perspectivas de novos estudos para o incremento das relações comerciais entre o Brasil e aqueles mercados emergentes.

As fontes de dados utilizadas foram o Ministério das Relações Exteriores, a Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a United Nations Conference on Trade and Development (Unctad).<sup>4</sup>

## 2. VISÃO GLOBAL DO PADRÃO DE COMÉRCIO ENTRE O BRASIL E OS PAÍSES SELECIONADOS

As exportações brasileiras para os países emergentes selecionados cresceram 67% no período de 1990 a 1996, representando nesse último ano quase 10% das exportações totais. No entanto, elas não ultrapassaram 2% da importação total desses países no período considerado. Na segunda metade do ano de 1997 e durante todo o ano de 1998, as exportações brasileiras sofreram relativa queda decorrente do desaquecimento econômico que passaram alguns dos países selecionados. Em contrapartida, as importações brasileiras originárias dos mercados emergentes cresceram com bastante intensidade, principalmente a partir do ano de 1994. No ano de 1990, por exemplo, o país importou US\$ 478.458 mil e, em 1997, US\$ 3.126.812 mil. Contudo, o Brasil ainda mantém com os países emergentes um saldo comercial positivo acumulado acima de US\$ 10 bilhões, contabilizados no período de 1990 a 1998.

O gráfico 1 abaixo mostra o comportamento dos fluxos comerciais entre o Brasil e a totalidade dos países selecionados, incluindo separadamente os países que compõem a Asean, no período de 1990-1998. Todos esses países aumentaram suas exportações para o Brasil a partir de 1994-1995, com relativa queda a partir de meados dos anos 70. No entanto, China e Taiwan, que não fazem parte da Asean, foram, entre eles, os que mais exportaram para o Brasil.



Fonte: Decex, vários anos.

Obs.: Asean: Brunei, Hong Kong, Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia.

Países selecionados: Hong Kong, Indonésia, Malásia, Cingapura, Tailândia, China e Índia.

Vale observar a relativa queda das exportações brasileiras para os mercados dos países da Asean em relação aos demais mercados selecionados, no segundo quartel dos anos 90. Para isso deve ter contribuído também não só o desaquecimento econômico na região, mas também o cronograma, iniciado em 1992, de rebaixamento tarifário entre os países da Asean com vistas a estabelecer um livre comércio no ano de 2003 (anteriormente previsto para o ano de 2008; ver tabela 5), favorecendo um comércio regional em detrimento das relações comerciais com outros parceiros comerciais.

A tabela 1 apresenta as participações das exportações brasileiras nos países selecionados, para o período de 1990 a 1997. Em adição, as duas últimas colunas relacionam a corrente de comércio acumulada de 1990 até 1996 entre o Brasil e os países emergentes selecionados e o respectivo crescimento do comércio entre eles.

Dos países selecionados, a China é de longe o que vem apresentando perspectivas comerciais mais promissoras para o Brasil. O volume de comércio acumulado foi o maior: US\$ 8 bilhões com um crescimento comercial de quase 800%, entre os anos de 1990 e 1997. Em segundo lugar vem Taiwan, com US\$ 5 bilhões e crescimento em torno de 80%, seguido de Hong Kong — com um comércio acumulado de US\$ 3,5 bilhões e um crescimento de 85%. Vale acrescentar a distinção das relações comerciais entre Brasil e Taiwan, e entre Brasil e Hong Kong. Esses países asiáticos têm estratégias de mercado externo consolidadas desde os anos 70 e, por isso, suas relações com o Brasil são caracteristicamente estáveis desde a década de 1980, enquanto a China só recentemente ingressou no grupo de países

Tabela 1

Participação das exportações brasileiras nos mercados emergentes (1990-1997), milhões de US\$										
Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Comércio acumulado	Cresc. % (1990-1996)
China	ND*	ND*	0,65%	0,84%	0,89%	0,92%	1,10%	1,07%	10.108	785%
Hong Kong	ND*	0,37%	ND*	0,25%	0,25%	0,20%	0,22%	0,30%	4.494	85,0%
Índia	0,34%	1,31%	ND*	0,55%	2,15%	0,86%	0,32%	ND*	2.490	63,8%
Malásia	ND*	ND*	0,74%	0,63%	0,46%	0,39%	0,35%	ND*	2.697	101,6%
Cingapura	ND*	ND*	ND*	0,32%	0,28%	0,25%	0,21%	0,17%	3.532	104,0%
Tailândia	ND*	ND*	1,20%	0,78%	0,87%	0,80%	0,81%	0,76%	3.700	91,3%
Taiwan	0,92%	1,13%	1,08%	1,01%	0,71%	0,58%	0,56%	ND*	6.169	81,5%
Indonésia	0,97%	0,95%	0,63%	1,05%	0,99%	1,02%	0,99%	0,92%	2.969	160,7%

\* ND = não-disponível.

Fonte: Unctad, 1997 e Decex, vários anos.

emergentes, com espetacular abertura ao comércio exterior. Entre os demais países, cabe assinalar a taxa de crescimento das exportações brasileiras para a Indonésia (160%), caracterizando a importância de seu comércio para o Brasil.

As exportações brasileiras não ultrapassaram o valor de US\$ 1 bilhão em cada mercado (excetuando-se as exportações para a China, que em 1995 alcançaram a marca de US\$ 1.114 milhões). Além disso, as participações foram pequenas e não mantiveram variação acentuada entre os anos. A partir de 1994, a Índia passou a importar do Brasil cana-de-açúcar e derivados (US\$ 28 milhões, em 1994), o que explica a maior participação das exportações brasileiras no mercado indiano.

A tabela 2 contempla os índices de concentração de Herfindal (HH)<sup>5</sup> das empresas exportadoras e dos produtos destinadas àqueles mercados. Eles foram calculados com base na classificação de produtos a 6 dígitos da Nomenclatura Internacional de Mercadorias, sistema harmonizado. Esses índices mensuram a concentração dos produtos exportados e das empresas exportadoras nos mercados específicos, resultantes de fatores gravitacionais de atração e expulsão. Do ponto de vista do desempenho exportador (*export performance*), sua construção é extremamente relevante para ponderações relativas a competitividade internacional — *ex post* —, por considerar a distribuição/concentração dos produtos transacionados internacionalmente. Os resultados mostram um perfil bastante concentrado das exportações, sem, contudo, configurar um padrão regular de comércio. Mostram também caracteristicamente pouca concentração das empresas nos mercados emergentes, durante os anos considerados. Em verdade, para os países asiáticos selecionados predominou o fato de os índices de concentração dos produtos brasileiros exportados serem superiores aos de empresas exportadoras.<sup>6</sup>

A análise dos índices de Herfindal (HH) por país mostra particularidades interessantes. A variância dos graus de HH das exportações brasileiras (entre os anos, por países) indica que estas foram mais estáveis para os países emergentes tradicionais do Sudeste Asiático — Taiwan, Hong Kong e Cingapura — do que as exportações destinadas aos países asiáticos que se destacaram com um desempenho econômico espetacular somente a partir de meados dos anos 80 — Indonésia, Malásia e Tailândia. Além disso, vale observar

**Tabela 2**  
**Índice de Herfindal das exportações brasileiras destinadas aos mercados emergentes selecionados (1991-1996)**

Países	1998*		1997		1996		1995		1994		1993		1992		1991	
	Prod.	Emp.	Prod.	Emp.	Prod.	Emp.	Prod.	Emp.								
China	15,42	13,98	4,26	4,80	20,23	23,37	4,25	27,70	4,6	7,33	7,07	9,05	5,64	14,07	11,21	
Taiwan	10,87	7,28	4,10	5,73	6,69	7,10	4,86	8,83	4,3	7,63	4,63	7,60	4,62	7,14	5,39	
Hong Kong	7,07	5,31	1,60	4,47	1,73	5,07	1,35	7,23	1,84	8,15	1,67	5,58	1,75	4,78	1,64	
Índia	7,59	5,47	1,99	4,64	5,97	18,20	3,85	41,14	4,7	7,18	8,08	6,00	6,74	8,10	10,44	
Indonésia	16,76	8,51	3,79	10,94	3,47	6,59	3,21	5,25	5,06	10,03	7,36	8,71	5,07	9,69	5,6	
Malásia	10,33	10,05	9,51	8,43	7,84	15,08	14,46	9,57	9,79	12,80	14,3	7,81	10,37	7,71	9,78	
Cingapura	3,83	3,54	2,90	5,37	6,17	6,52	5,97	5,25	4,48	5,82	7,06	6,14	7,57	5,20	6,28	
Tailândia	14,28	15,01	6,71	9,96	9,02	6,48	8,95	7,40	8,66	5,57	4,92	7,01	6,94	8,70	5,4	

\*Não se encontravam ainda disponíveis as informações sobre empresas para este ano, pelas estatísticas oficiais.

Fontes: Decex, vários anos.

**Tabela 3**  
**Comércio da Asean com os principais parceiros (inclusive o Brasil), milhões de US\$**

Países	Exportação							Importação						
	1993	1994	1995	1996	1997	Cresc.	1993	1994	1995	1996	1997	Cresc.		
Intra Asean	42.771	57.472	68.721	82.419	86.251	101%	38.045	46.646	53.844	67.133	62.603	64,5%		
Asean-Apcc	115.961	132.325	157.853	192.882	212.453	83,21%	133.033	160.414	192.990	228.739	238.320	79,1%		
Outros países asiáticos*	12.967	15.753	18.833	31.310	ND**	141%	14.080	17.003	20.840	22.083	ND**	56,8%		
Outros	34.515	40.213	50.428	22.837	ND**	-44,3%	36.617	42.643	54.975	42.452	ND**	16,2%		
Brasil	250	303	1.578	1.171	1.847	638%	1.670	1.607	1.721	1.712	1.948	16,6%		
Total	206.637	246.765	296.750	330.619	351.570	70,0%	222.031	267.242	323.453	362.119	367.242	65,4%		

Obs.: \*Índia, Paquistão, Taiwan, China. \*\*ND = não-disponível.

Fonte: Asean Secretariat e Decex, vários anos.

para esses últimos países que nos dois últimos anos o índice de concentração por produtos relacionados às exportações brasileiras elevou-se substancialmente, em decorrência do ajuste econômico requerido nesses países.

O índice de HH das exportações brasileiras para a Índia elevou-se bastante nos anos de 1994 e 1995. Desde o ano de 1991, a Índia vem perseguindo o processo de liberalização das forças de mercado como orientação para o seu crescimento econômico. Nos anos de 1991 e 1992, um severo ajuste econômico foi implementado com vistas ao reordenamento das forças produtivas na Índia. Uma contração fiscal e uma política monetária restritiva foram implementadas nos primeiros anos da presente década. Posteriormente, alcançada certa estabilidade econômica, a política fiscal foi relaxada, favorecendo o ingresso de investimentos externos diretos, ampliando simultaneamente, com a abertura do seu comércio exterior, o acesso aos seus mercados (World Bank Group, 1997). A partir de 1994, a economia indiana vem apresentando um crescimento espetacular (acima de 6% em 1995 e 1996)<sup>7</sup> e os exportadores brasileiros têm conseguido parcelas cada vez maiores do mercado.<sup>8</sup>

Os graus de concentração, tanto por empresas quanto por produtos, apresentaram certa instabilidade ao longo do período considerado. Basicamente três aspectos podem explicar a falta de regularidade nos graus de concentração dos produtos e das empresas brasileiras exportadoras para esses mercados:<sup>9</sup>

(a) os elevados investimentos estrangeiros (japoneses, norte-americanos e europeus, principalmente) destinados aos países asiáticos nos anos 90, relacionados mais à promoção de exportações e menos à substituição de importações;

(b) um comércio bilateral centrado mais nos países desenvolvidos concorrentes com exportações brasileiras; e

(c) o acordo de livre comércio (Nafta) iniciado em 1992 com um cronograma de reduções tarifárias dedicado aos países que compõem a Asean até o ano 2003.

Exceto a China, para os países asiáticos selecionados foram destinados, em 1985, aproximadamente 5,3% dos investimentos diretos mundiais, totalizando quase US\$ 3 bilhões. Em 1990, esse total passou para US\$ 14 bilhões, representando 8,5% dos investimentos diretos internacionais. Na China, no ano de 1985, ingressou US\$ 1,7 bilhão de investimentos diretos estrangeiros.

Em 1990, esse valor foi de US\$ 3,5 bilhões.<sup>10</sup> A lógica desses investimentos, restritos às atividades produtivas a que se destinam, não poderia deixar de reforçar os vínculos comerciais entre países hospedeiros e os países de onde os investimentos se originam em detrimento das exportações brasileiras. Os investimentos diretos japoneses nos países asiáticos têm crescido desde a década de 1980, seguidos pelos investimentos norte-americanos e europeus. Os investimentos japoneses vêm, de fato, correspondendo à estratégia de manutenção do seu eixo de manobra hegemônica na região (Ostry, 1990). Os investimentos norte-americanos, embora inferiores na década de 1990, seguem de perto (em valor) os investimentos dedicados pelo Japão. Eles estão em compasso com a estratégia de expansão do Nafta (acordo de livre comércio entre Estados Unidos, Canadá e México) através do comércio com os países do Pacífico pertencentes à Apec (Saxonhouse, 1997).

Não há registro de que empresas brasileiras tivessem feito investimentos significativos nessa região, como fizeram as empresas transnacionais japonesas, norte-americanas e européias. Nesse contexto, é razoável supor que decorre daí a pequena margem de manobra que as empresas brasileiras têm para alcançar aqueles mercados, onde estão já consolidadas muitas empresas transnacionais que se articulam internacionalmente sob a ótica da formação de um lucro global.

As exportações destinadas à China estiveram mais concentradas nos anos em que houve maior crescimento do produto real: os três últimos — entre 1994 e 1996, foi de 11,3% o crescimento do PIB chinês, enquanto para o período de 1990 a 1993 foi de cerca de 9%.<sup>11</sup> Como as exportações são uma função da demanda doméstica do país importador, a relativa concentração das exportações brasileiras, nesses últimos anos, deveu-se muito provavelmente a uma política protecionista voltada para amenizar o dilema, vivenciado pela China, de expandir a demanda agregada com um adequado nível geral de preços, no contexto da necessária geração de emprego — a China tem 1/5 da população mundial, com milhões de desempregados. Desde o ano de 1993, o país vem adotando um programa de reforma econômica caracterizado por políticas econômicas graduais e experimentais. Ao mesmo tempo, tem mantido uma postura protecionista aos seus mercados domésticos através de barreiras não-tarifárias, contudo menos vigorosa em termos de tarifas do que no período precedente (em 1990, a tarifa média era

de 32%, contra uma tarifa de 29% em 1995). É esperado que os níveis protecionistas da China caiam substancialmente com o seu ingresso na OMC, em futuro breve (Fonseca e Carvalho, 1997).

A região de comércio preferencial formada pelos países da Asean tem estabelecido um comércio intra-regional bastante intenso com os parceiros da Apec e com outros países asiáticos. Contudo, com relação ao Brasil, suas exportações cresceram mais de 600% no período, e suas importações, somente 16%, privilegiando compras dos países com os quais já mantinham um comércio tradicional ou com aqueles signatários de acordos comerciais, como o caso dos países da Apec (79%) e da própria Asean (64%).

Finalmente, esses resultados indicam a complexidade em se redefinir a dimensão internacional do comércio exterior brasileiro em um contexto no qual as influências liberais são bastante fortes em alguns países do Ocidente, mas têm, como contrapartida, parcela substancial de suas exportações destinada aos países da Ásia que não seguem essa direção. De qualquer modo, uma postura comercial ativa e flexível se impõe como desejável para ampliar a presença do Brasil em uma área com elevado grau de crescimento e em transformação, como a região do Sudeste Asiático.

Essa imposição se torna mais relevante quando consideramos a utilização de barreiras não-tarifárias (BNTs) pelos países selecionados, objeto de avaliação da próxima seção. Além do aspecto restritivo ao comércio internacional, as BNTs adicionam entraves óbvios ao controle dos canais de comercialização pelas empresas exportadoras brasileiras que não estão estabelecidas na região. A restrição ao comércio internacional adicional criada por imposições de BNTs torna a atividade comercial pouco transparente, dificultando o conhecimento dos trâmites burocráticos, dos aspectos culturais mais sensíveis às negociações internacionais e dos padrões de concorrência no mercado doméstico de seu produto, impondo pesados custos a empresas exportadoras relativamente menores que almejem esses mercados.

### **3. POLÍTICA COMERCIAL DOS PAÍSES ASIÁTICOS PARA O BRASIL**

#### **3.1 Relações comerciais**

Para o aumento do comércio entre Brasil e países emergentes selecionados, parece razoável supor que, dadas as especificidades que diferenciam aqueles mercados, mais vale, para configurar ganhos mútuos, uma aproximação

centrada nos princípios do equilíbrio comercial, da equidade de condições concorrenciais e da consolidação dos atributos competitivos. O estabelecimento desses princípios é extremamente complexo, uma vez que os governos dos países em questão exercem um centralismo econômico, político e social bastante forte, controlando o seu comércio exterior de modo distinto do aplicado pelos parceiros do Ocidente. De qualquer modo, os países asiáticos estão ampliando seu comércio exterior (o volume de comércio nos três últimos anos cresceu cerca de 40%). As características restritivas às importações devem ser observadas não só pelos aspectos relacionados à formação de preços, mas principalmente pelos constrangimentos criados aos parceiros envolvidos com o comércio internacional de exercerem o controle sobre os canais de comercialização externa. A seqüência seguinte procura caracterizar sinteticamente as atividades inclusas em um canal de exportação: empresa exportadora → método de exportação → atacadista → varejista → consumidor final.<sup>12</sup>

Restrições comerciais relativas à preservação e ao controle do meio ambiente, à saúde e à segurança nacional são acionadas pelos países asiáticos de maneira abrangente e, em princípio, sem critérios específicos definidos. Ao mesmo tempo, eles não têm negligenciado a legislação tradicional de medidas tarifárias e não-tarifárias. Suas estruturas de proteção ao mercado doméstico contra a competição externa não são suficientemente transparentes ao requerido atualmente pelo incremento das trocas internacionais e o intercâmbio comercial entre os países asiáticos conta, além da ausência de transparência, com vínculos transnacionais bem fortes. Estima-se, por exemplo, que 30% da economia da Indonésia são controlados pelos chineses, que mantêm uma organização empresarial assentada em laços de confiança que se estendem pelo país.<sup>13</sup> De cada sete empregados no setor industrial da Tailândia, pelo menos um é de origem japonesa.<sup>14</sup>

Algumas especificidades de suas políticas de comércio exterior estão contempladas na tabela 5, referendando o argumento da necessidade de valoração de princípios comerciais pela política externa brasileira fora da formação de preços — apoio ao suporte tecnológico e incentivo à internacionalização das empresas, fornecimento das mesmas condições competitivas vigentes para os concorrentes externos e outros —, em detrimento das práticas tarifárias compensatórias. Vale adiantar que algumas barreiras não-tarifárias

**Tabela 4**  
**Graus de cobertura das medidas não-tarifárias dos países emergentes selecionados (1995)**

Países selecionados	Tarifa média		Valores em milhões de US\$				Números de itens (classificados a 6 dígitos)						
	Global	C/BNT	Mundo		Brasil		Mundo		Brasil				
			Total	C/BNT	Total	C/BNT	Total	C/BNT	Total	C/BNT			
China <sup>a</sup>	28,8	17,6	107.897	57.091	1.147	14	1,22%	2.493	937	37,59%	215	5	2,33%
Índia <sup>b</sup>	15,4	45,4	22.920	6.849	494	0	0%	975	74	7,59%	28	0	0%
Malásia	8,27	8,7	53.888	10.118	268	90	33,58%	1.959	326	16,64%	41	4	9,76%
Cingapura <sup>c</sup>	0,34	3,8	94.687	13.633	283	8	2,83%	2.502	248	9,91%	55	3	5,45%
Taiândia	3,66	3,6	47.246	7.401	375	123	32,76%	1.852	358	19,33%	38	6	15,79%
Taiwan <sup>e</sup>	4,05	7,1	75.318	39.476	534	213	39,89%	2.389	685	28,67%	58	20	34,48%
Indonésia	51,6	24,8	35.712	3.829	366	43	7,65%	1.665	35	2,10%	28	1	2,33%

<sup>a</sup>Exclui as medidas não-tarifárias: proibição de animais, plantas, medicamentos e proteção ambiental (100%).

<sup>b</sup>Idem, para segurança nacional (84% da importação total e 74% do total de itens).

<sup>c</sup>Idem, para proteção ao meio ambiente (100%).

<sup>d</sup>Idem, para licenciamento (100%).

<sup>e</sup>Idem, para licenciamento e permissão (100%).

Fonte: Unctad, 1997 e OMC.

(BÑTs) aplicadas pelos países do Sudeste Asiático são por demais abrangentes, comprometendo sua efetividade, como: proibições prévias e inspeção de importações, implementadas pela China; BÑTs relacionadas à segurança nacional, aplicadas pela Índia; as concernentes ao meio ambiente, como em Cingapura; licenciamento ou permissão prévia, verificado para Taiwan.

Foram construídas duas medidas de incidência das BÑTs. A primeira é a proporção dos valores importados com BÑTs selecionadas em relação às importações totais. A segunda medida de cobertura das BÑTs diz respeito à frequência de produtos classificados a 6 dígitos pela Nomenclatura Internacional de Mercadorias, sistema harmonizado, objeto de BÑT específica. São relacionadas nessa tabela, ainda, as médias das tarifas nominais implementadas pelos parceiros asiáticos. Os cálculos foram efetuados considerando-se somente os resultados para BÑTs pontuais incidentes por produtos, sob algum critério normativo específico: sistema de quotas, administração de preços e de importação, anuência e autorização prévia, contingenciamento, barreiras técnicas, administração de preços, prática *antidumping* e outros. Consideramos a incidência das tarifas e das BÑTs para as importações totais e também para as importações provenientes somente do Brasil, em 1994-1995. O quadro 1 relaciona as BÑTs aplicadas pelos países selecionados.

Exceto para a Tailândia, os graus de cobertura proporcionados pela frequência das BÑTs foram inferiores à sua efetividade — relação do valor importado com BÑT e o valor da importação total. Os resultados mostram um grande número de produtos importáveis controlados por BÑT (frequência), mas não suficientemente efetivo para inibir ou restringir os valores importados. Os casos extremos são os da China e de Taiwan, para os quais mais de 50% dos valores importados em 1995 foram objeto de alguma BÑT específica. Essa argumentação é reafirmada pela correlação por postos — coeficiente de Sperman — entre a frequência das BÑTs e a proporção dos valores importados com BÑTs que apresentaram para quase todos os países coeficientes superiores a 60%, com significância de 10%, pelo menos.<sup>15</sup>

O maior destaque dado pela política comercial externa desses países às BÑTs pertence não somente ao domínio da lógica do dirigismo e da intervenção estatal, mas ao pouco reconhecimento empírico, dos parceiros comerciais, dos seus efeitos gerados no comércio, impedindo, na medida exata, ações retaliativas pelos parceiros comerciais. De fato, medir o impacto de

determinada BNT constitui uma tarefa extremamente complexa em razão da sua diversidade e da sua sobreposição (Deadorff e Stern, 1985), da sua indução à formação de preços-sombra (Guimarães, 1988) e da distinção de efeitos sobre diferentes setores produtivos (Camargo e Barbosa, 1986). Todos os países selecionados praticaram o exercício de restringir comércio por meio de BNTs.

Para o caso brasileiro, o cruzamento da exportação destinada aos países selecionados com a respectiva pauta de importações totais indicou que os países asiáticos recém-emergentes, como Malásia e Tailândia, aplicaram BNTs a um conjunto de produtos importáveis maior do que as dos demais concorrentes externos. Dos produtos brasileiros destinados a esses países, 1/3 foi objeto de alguma BNT, enquanto os competidores externos tiveram menos de 18% dos produtos importados sob exame de BNTs.

Procedimento metodológico semelhante indicou que a Índia não fez uso da legislação de BNTs contra as exportações brasileiras. Para Taiwan e Cingapura, países emergentes tradicionais, o cruzamento entre a pauta de exportação brasileira e a de importações mostrou que eles acionaram os mecanismos das BNTs com menor abrangência do que fizeram aos concorrentes externos. Esse cruzamento correspondeu a 39% do valor total importado de produtos brasileiros contra 52% originários do resto do mundo, no caso de Taiwan, e 3% contra 14%, no caso de Cingapura. Assim, esses países concederam pelas BNTs condições competitivas adicionais ao Brasil em relação às condições vigentes para a totalidade dos demais países, restrito à pauta de exportação brasileira para esses países, no ano de 1995.

Vale alertar que a prática política de aplicar BNTs às exportações brasileiras e às exportações dos concorrentes externos deve ser observada com extrema cautela. A pouca diversificação dos produtos brasileiros destinados àqueles mercados pode dever-se também aos efeitos inibidores proporcionados pelas BNTs e que não aparecem computados nessa avaliação. De fato, os produtos brasileiros exportados para os países selecionados representaram menos de 3% de suas importações totais. Uma menor abrangência e efetividade proporcionadas pelas BNTs poderia significar maiores oportunidades de negócios aos exportadores brasileiros.

Em termos de frequência das BNTs — número de produtos para os quais incidiu alguma BNT —, as exportações brasileiras foram restringidas em re-

lação à maioria dos concorrentes externos. Os graus de cobertura nominal das BNTs correspondentes ao Brasil foram inferiores aos verificados para os concorrentes externos em todos os mercados selecionados. Excetua-se dessa composição Taiwan, que criou para vinte produtos, dos 58 classificados a 6 dígitos exportados pelo Brasil, alguma restrição proporcionada pela legislação de BNTs. Dos US\$ 1.140 milhões exportados pelo Brasil para a China em 1995, somente US\$ 14 milhões foram objeto de alguma BNT específica. Para esse resultado deve ter contribuído o fato de o mercado doméstico chinês não ser unificado e o aparato legal ser bastante rudimentar.

De fato, a partir de 1994, a China vem adotando uma liberalização comercial externa bastante significativa. Em 1992, o controle sobre programas de importação contabilizava 18% das importações totais e cobria onze grupos de produtos. Em 1995, esses programas foram abolidos. Desde outubro de 1993, o Ministério do Comércio Exterior e Cooperação Econômica publicou 93 documentos revogando 744 existentes anteriormente, com vistas a regulamentar a abertura do comércio exterior de maneira gradual (Islam e Chowdhury, 1997). A reforma cambial e as medidas de liberalização comercial incluídas na Lei de Comércio Exterior, criada em 1994, foram aplicadas em conformidade com os princípios do GATT e devem ser observadas com extrema cautela, pois a sabedoria milenar chinesa conduz à adoção do princípio extremado do gradualismo, que, parafraseando um dizer chinês, significa “atravessar o rio sentindo as pedras nos pés”.

Cingapura faz parte da Asean e mantém tarifa zero para todos os produtos comercializados na respectiva área preferencial de comércio, desde 1996, com o requisito de um mínimo de 40% de conteúdo nacional incorporado aos produtos exportados. Também utiliza tarifa específica e restrições quantitativas de forma tímida se comparada ao padrão internacional. As tarifas específicas recaem sobre as importações de fumo, cerveja e petróleo.

Em 1993, a Índia iniciou um processo de abertura comercial externa bastante significativo. Até o ano anterior, a média das tarifas consolidadas no GATT era de 51,1%, com um máximo de 355%. A tarifa nominal convencional aplicada às suas importações teve, no entanto, uma média de 50,2% com uma tarifa máxima de 110%. As tarifas consolidadas no GATT englobaram 2.187 produtos classificados a 8 dígitos e a tarifa convencional incidiu sobre 4.708 produtos, sob a mesma classificação. Em 1996, a prote-

ção tarifária máxima aos mercados domésticos contra a competição externa foi de 65%. No ano anterior, a tarifa nominal média ficara em torno de 15,4%. Para 1998, de acordo com a OMC, a tarifa máxima foi de 50%.

A Índia mantém acordos bilaterais de comércio também com vários outros países, sob o Agreement on Global System of Trade Preferences, firmado em 1989 entre países em desenvolvimento, no âmbito do GATT, para vários produtos.

A recente abertura do comércio exterior indiano tem sancionado um padrão de crescimento econômico calcado na expansão do seu mercado doméstico, apesar de muitos de seus mercados manterem ainda características eminentemente informais. Os investimentos externos nos últimos três anos foram superiores aos do período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial até o início da década de 1990. Muitos desses investimentos têm contrapartida comercial favorecendo os fluxos de comércio internacional entre a Índia e os países de origem desses investimentos. A expansão do consumo tem sido bastante acentuada, de tal monta que, por exemplo, a empresa Coca-Cola estima que o consumo de seu refrigerante dobre naquele país de três em três anos na próxima década (Garten, 1997).

A estrutura tarifária da Indonésia, embora de caráter elevado, privilegiou mercados estratégicos, como Máquinas e aparelhos mecânicos e o de Veículos e material para vias férreas. O setor que mais recebeu incidência de tarifas foi o setor de bebidas alcoólicas. Sobre outros produtos proibidos pela religião incidiram tarifas de até 123%. De modo geral, a estrutura tarifária da Indonésia é alta em comparação com os outros países emergentes, mas não-discriminatória, uma vez que a maioria dos mercados tem incidência média de tarifas girando em torno da média global de 51,6%. Há tarifas preferenciais para produtos provenientes dos parceiros comerciais da Asean, e uma sobretaxa incidente sobre bens de consumo de luxo, seguindo as tradições religiosas-culturais de não fomentar o consumo desses bens.

A industrialização da Malásia vem sendo orientada com enfoque nas exportações, consubstanciando uma política que fornece certo dinamismo, ao estimular suas empresas a se lançarem no mercado internacional. Entretanto, a par das reduções protecionistas a muitos segmentos produtivos, setores-chave como automóveis, papel e resinas plásticas continuam a receber proteção substancial contra a competição externa. Quase todos os produtos

importados pela Malásia sofrem restrições de controle técnico e fitossanitário, alguns com requerimento de quarentena. Esta última modalidade foi estendida no ano de 1993, com o objetivo de incluir vários outros produtos não contemplados na legislação que vigorou a partir de 1991.

A Tailândia faz parte da Asean; por conseguinte, vem participando com reduções tarifárias para os países signatários, com vistas à formação de uma área de livre comércio na região. Mas, diferentemente dos outros países que compõem a Asean, notadamente Cingapura, a economia tailandesa apresenta uma estrutura protecionista tarifária bastante elevada.

A indústria química tailandesa, considerada de valor estratégico pelo governo, é, por isso, controlada pelo Estado. Dessa forma, a importação de vários produtos — do mercado de minérios, escórias e cinzas, produtos químicos inorgânicos, adubos e fertilizantes e produtos diversos da indústria química — sofre restrições, vindo eles a ser adquiridos externamente somente por empresas comerciais estatais que os repassam ao mercado doméstico. O Brasil não exportou produtos para esses mercados da Tailândia.

É ilustrativo observar que os mercados da China (29%), Indonésia (52%) e Índia (15%) foram os mais protegidos na primeira metade da década de 1990 pelas tarifas, enquanto os menos protegidos foram Cingapura (0,34%), Tailândia (3,7%) e Taiwan (4%).<sup>16</sup> Saxonhouse (1996) mensurou as médias tarifárias reais (ponderadas pelas importações) para os anos anteriores cujos valores foram substancialmente maiores, sugerindo um encaminhamento nessa década, por parte desses países, para um livre comércio administrado.<sup>17</sup>

A comparação entre as médias das tarifas globais aplicadas à totalidade dos produtos importáveis e o subconjunto dos produtos sobre os quais incidiu alguma BNT indicou que os países que calibraram a proteção ao mercado doméstico contra a competição externa favorecendo a aplicação de BNTs adicionadas às tarifas foram a Índia (45,4% contra 15,4%) e Taiwan (7,1% contra 4%). Os demais mantiveram em algum grau a proteção exercida por BNT de modo complementar a incidência tarifária. São poucos os casos de ausência de tarifas na presença de BNT, a não ser para Cingapura, que tem tarifas extremamente reduzidas.

Os quadros a seguir caracterizam a diversidade das barreiras não-tarifárias implementadas pelos países emergentes selecionados.

---

**Quadro 1**  
**BNTs aplicadas pelos países asiáticos emergentes selecionados**

---

**INDONÉSIA**

**Licença prévia:** Produtos diversos da indústria química e plásticos e suas obras. Ambos apresentaram exportações brasileiras, no valor total de US\$ 16.409 mil em 1995 e US\$ 10.200 em 1997. Incidiu, também, adicionando-se o contingenciamento para a produção doméstica, sobre os mercados de produtos hortícolas, cereais, produtos da indústria de moagem, sementes e frutos oleaginosos, açúcares, preparações alimentícias diversas, combustíveis, minerais e adubos e fertilizantes, com produtos da indústria de moagem exportados pelo Brasil,<sup>18</sup> no total de US\$ 38.438 mil em 1997. BNT publicada em 06/1994. Incide também sobre produtos da indústria gráfica, não exportados pelo Brasil com a restrição adicional de contingenciamento para os investimentos domésticos.

**Administração de preços:** Incidiu sobre os mercados de arroz e leites, não exportados pelo Brasil. BNT publicada em 01/1995.

**Proibição prévia:** Somente incide sobre veículos automotores. Exportações brasileiras de US\$ 23.109 em 1995 e US\$ 19.273 em 1997. BNT publicada em 06/1994. Em 07/1995, aplicou-se essa legislação também sobre o produto "outras estruturas flutuantes".

---

**CHINA**

**Controle de qualidade:** Aplicação casuística, sem definição prévia.

**Licença prévia:** Incidiu sobre vários produtos do reino vegetal.

**Monopólio estatal (State Trading Enterpr.):** Sua aplicação se restringe a *commodities*, principalmente.

**Administração de preços:** BNT publicada em 01/1944, incide sobre 126 produtos do mercado de produtos químicos orgânicos (29), onde o Brasil exportou US\$ 6.100 em 1995 e US\$ 1.908 em 1997.

**Cota global:** BNT publicada em 01/1994, incide sobre os mercados de produtos das indústrias gráficas, máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e produtos do mercado de veículos automotores e material de transporte.

**Proibição ambiental:** Incide sobre todos os produtos importáveis.

**Proibição prévia:** Incide sobre 1/3 dos produtos importáveis. BNT publicada em 02/1992.

**Proibição/segurança:** Incide sobre os mercados de bebidas, fumo, combustíveis minerais, óleos essenciais, pérolas e pedras preciosas e veículos terrestres, com exportações brasileiras para esse último mercado.

---

**MALÁISIA**

**Licença prévia:** 85% da pauta de importáveis sofrem essa restrição. Em mais de 20 mercados essa legislação incidiu sobre as exportações brasileiras. BNT publicada em 01/1988, com adendos em 07/1991.

**Controle normativo – Autorização de GI prévia:** Incide sobre várias produtos, com concentração nos mercados: produtos farmacêuticos, extratos tanantes e tintoriais, plásticos e suas obras e máquinas, aparelhos e materiais elétricos. Destes, houve exportações brasileiras de US\$ 1.645 em 1995. BNT publicada em 01/1988, com adendos em 07/1991 e 08/1993.

**Normas de segurança:** Incide sobre aparelhos e instrumentos mecânicos, aparelhos e materiais elétricos e aparelhos de iluminação com exportação brasileira para o primeiro, no valor de US\$ 30.448 mil em 1995. BNT publicada em 01/1998, com adendos em 07/1991.

**Regulamentações fitossanitárias:** Diversos produtos alimentícios, além de aparelhos e material elétricos, e instrumentos e aparelhos de óptica, sem exportação brasileira. BNT publicada em 01/1998, com adição de cocos frescos (class. NBM, 80110) em 01/1991.

**Proteção ambiental:** Produtos alimentícios, inclusive sementes e frutos oleaginosos, além de resíduos da indústria química. Exportação do Brasil de US\$ 2.313 mil em 1995. BNT publicada em 01/1998, com adendos em 07/1991.

---

---

**Quadro 1**  
**BNTs aplicadas pelos países asiáticos emergentes selecionados (cont.)**

---

**TAILÂNDIA**

**Licença prévia:** Incide sobre todos os produtos alimentícios, e alguns mercados de produtos da indústria química. Houve exportação brasileira de resíduos das indústrias alimentícias e produtos químicos orgânicos em 1995, no valor de US\$ 109.911 mil, US\$ 63.976 mil em 1996 e US\$ 240.798 mil em 1997. BNT publicada em 1988.

**Licença prévia com contigenciamento doméstico:** BNT publicada em 1988, incide sobre agentes orgânicos de superfície, como sabão e detergentes etc. Em 1991, estendeu-se para óleo de petróleo (class. NBM, 271000) e, em 1992, para produtos do mercado de veículos automotores. Em nenhum dos produtos ou mercados mencionados figurou exportação brasileira em 1995.

**Controle normativo – Autorização de GI prévia:** Incide sobre o mercado de bebidas (22), sem exportação brasileira.

**Regulamentações fitossanitárias:** Incide sobre o mercado de arroz e os produtos batatas e sementes (class. NBM, 70110) desde 01/1994, com recomendação de quarentena.

**Proteção ambiental:** Incide sobre vários produtos, com concentração em produtos químicos orgânicos. Afeta as exportações brasileiras neste e nos mercados de extratos tanantes e tintoriais, ferro e aço, aparelhos e instrumentos mecânicos e elétricos, com valor de exportações brasileiras de US\$ 190.466 mil em 1995, US\$ 372.627 mil em 1996 e US\$ 141.341 mil em 1997.

**Monopólio comercial:** BNT publicada em 1988. Fertilizantes e produtos diversos da indústria química. Essa legislação foi estendida em 01/1994 para os produtos químicos inorgânicos e produtos químicos orgânicos, afetando as exportações brasileiras neste último, no valor de US\$ 5.628 mil em 1995, US\$ 10.037 mil em 1996 e US\$ 3.174 mil em 1997.

**Licença automática:** Produtos do mercado de peixes e crustáceos. Animais vivos para pesquisa e preparo/conserva de atuns e bonitos têm licença automática desde 1988.

---

**TAIWAN**

**Licença prévia:** Incide sobre os produtos agrícolas, em diversos mercados, com exportações brasileiras nos mercados de preparações de produtos hortícolas e preparações alimentícias diversas, no valor de US\$ 2.653 mil em 1994.

**Licença ambiental:** A incidência está concentrada em produtos agrícolas e nos mercados de sal, enxofre, produtos farmacêuticos e extratos tanantes e tintoriais, com exportações brasileiras de café e chá, sementes e frutos oleaginosos, sal, enxofre e extratos tanantes e tintoriais no valor total de US\$ 28.846 mil em 1994.

**Regulamentações fitossanitárias:** Incide sobre vários mercados, com exportações brasileiras nos mercados dos produtos para foto e cinematografia, metais semipreciosos e preciosos, ferro e aço e máquinas, aparelhos e materiais elétricos, no total de US\$ 327.060 mil em 1994, US\$ 284.231 mil em 1995 e US\$ 293.110 mil em 1996.

**Licença prévia dos departamentos administrativos relevantes:** O espectro da sua incidência está largamente concentrado nas seções de produtos agrícolas, minerais e da indústria química, além de mercados estratégicos como o de ferro e aço e reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos com exportações brasileiras de US\$ 310.000 mil nesses dois últimos em 1994, US\$ 275.869 mil em 1995 e US\$ 286.637 mil em 1996.

**Licença do bureau de comércio:** Incide sobre todos os produtos importados. BNT publicada em 01/1992.

**Compradores selecionados:** Incide sobre mais de 40 mercados, sem concentração aparente em nenhum.

**Importação proibida:** Incide sobre produtos de carnes, máquinas, aparelhos e materiais mecânicos e instrumentos e aparelhos de óptica, além de ervilhas (class. NBM, 71310) com exportação brasileira no mercado 84, no valor de US\$ 7.921 mil em 1995 e US\$ 11.454 mil em 1996.

---

---

**Quadro 1**  
**BNTs aplicadas pelos países asiáticos emergentes selecionados (cont.)**

---

**CINGAPURA**

**Proibição segurança:** O produto "jogos acionados por ficha ou moeda" (class. NBM, 950430) tem sua importação proibida por decreto publicado em 08/1992.

**Licença prévia:** Incide sobre os produtos de cordas (class. BNTs, 560749 e 560750), bandoleiras de couro (420330) e capacetes de proteção (650610). O Brasil nada exportou desses produtos.

**Licença ambiental:** BNT publicada em 01/1989. Incidia sobre todos os produtos. Em 08/1992, passou a incidir somente para animais.

**Segurança nacional:** Concentrada nos mercados de cereais, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos e instrumentos e aparelhos de óptica. BNT publicada em 08/1992. Exportações brasileiras nestes setores no valor de US\$ 6.444 mil, em 1995, US\$ 2.995 mil em 1996 e US\$ 3.681 em 1997.

**Regulamentações fitossanitárias:** A incidência concentra-se em bebidas e veículos automotores.

**Licença TDB:** Incide sobre produtos farmacêuticos e agentes orgânicos de limpeza. BNT publicada em 08/1992.

---

**ÍNDIA**

**Licença ambiental:** BNT publicada em 04/1990, com adendos em 04/1992. Incide sobre gorduras e óleos animais ou vegetais, combustíveis minerais e adubos e fertilizantes, com exportação brasileira de US\$ 1.403 mil em 1995, US\$ 33.123 mil em 1995 e US\$ 4.763 mil em 1996, além de exportação brasileira no mercado de combustíveis minerais (27) no valor de US\$ 2.565 mil em 1996.

**Segurança nacional:** Incide sobre mais de 50% de todos os importáveis com forte concentração nos mercados estratégicos, como produtos químicos orgânicos, ferro e aço e reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, sendo que as exportações brasileiras para esses três mercados somaram US\$ 60.440 mil em 1994, US\$ 56.206 mil em 1995 e US\$ 44.481 mil em 1996.

**Regulamentações fitossanitárias:** BNT publicada em 07/1990. Incide sobre produtos para fotografia e cinematografia, com exportações brasileiras de US\$ 3.407 mil, US\$ 2.235 mil em 1995 e US\$ 1.021 mil em 1996.

---

Fonte: Unctad e OMC, vários anos.

### 3.2 Padrões de concorrência

Os países asiáticos emergentes têm-se distinguido dos demais pelas elevadas taxas de crescimento anual de seu PNB na segunda metade deste século. Primeiro foi o Japão, nos anos 60, seguido de Taiwan, Coréia do Sul e Hong Kong, nos anos 70. Na virada da década de 1970-1980, Cingapura e Malásia se destacaram também pela contribuição do seu comércio exterior para a formação de seus PNBs. No final dos anos 80, Indonésia e China tomaram assento na caravana dos países asiáticos emergentes com destino à economia global. Nenhum deles tem abdicado de certo planejamento indicativo e certo centralismo estatal, guardadas as especificidades organizacionais de suas sociedades. Com efeito, Hong Kong é um exemplo de economia bem-sucedida por meio do livre comércio. Cingapura segue a mesma linha de

Hong Kong, mantendo certa dose de intervenção estatal planejada para promover o investimento estrangeiro ou empresas de elevada tecnologia. Taiwan exemplifica a intervenção seletiva. A China, nos anos 80, introduziu políticas de liberalização econômica, visando ao estabelecimento de um sistema de socialismo de mercado com elementos de capitalismo orientado. A Índia, o mais novo país emergente asiático, tem sua economia abalada por uma postura liberal, mas que contém, simultaneamente, elementos fortemente nacionalistas e religiosos que discriminam exportações nos seus mercados domésticos.

Com esses atributos, a estrutura da pauta de importação desses países é bastante concentrada. São economias que orientaram, em larga medida, seu crescimento econômico a partir dos sinais fornecidos pela demanda inter-

**Tabela 5**  
**Taxas de reduções tarifárias previstas nos países que compõem a Asean (1996-2003)**

Categoria de uso	Tarifas %		
	1996	2003	Taxa de redução
Metais comuns	16,85	2,65	-84,3%
Antigüidades	7,28	1,92	-73,6%
Alimentos preparados	10,13	2,71	-73,2%
Calçados	14,77	3,96	-73,2%
Armas e munições	12,73	3,42	-73,1%
Animais vivos	8,35	2,27	-72,8%
Outros	11,95	3,48	-70,9%
Cimento e cerâmica	9,56	2,96	-69,0%
Vegetais	6,46	2,1	-67,5%
Plásticos	9,91	3,22	-67,5%
Material de transporte	6,5	2,16	-66,8%
Têxtil e vestuário	11,27	3,92	-65,2%
Peles e couros	7,04	2,46	-65,1%
Madeira	12,93	4,58	-64,6%
Papel e papelão	7,99	3	-62,5%
Óleos e gorduras	5,78	2,35	-59,3%
Máquinas	5,88	2,69	-54,3%
Instrumentos ópticos	5,71	2,84	-50,3%
Pedras preciosas	5,35	2,76	-48,4%
Produtos químicos	3,9	2,14	-45,1%
Produtos minerais	2,5	1,81	-27,6%

Fonte: Asean Secretariat.

nacional. Nenhum deles, entretanto, importou mais do que 2.500 itens classificados a 6 dígitos pela Nomenclatura Internacional de Mercadorias, sistema harmonizado, anualmente, na presente década.

Para a qualificação da competitividade das exportações brasileiras nos mercados asiáticos emergentes, cabe fazer algumas distinções. A primeira delas diz respeito à penetração das exportações nos mercados selecionados. Além de bastante concentradas, como vimos anteriormente, o número de linhas de produtos em que o Brasil tem atuado é extremamente reduzido. Em um universo de 13 mil itens importáveis, menos de 3% corresponderam a produtos brasileiros destinados aos mercados de cada um desses países. Os resultados tornam-se mais dramáticos quando se observa que na pauta de exportação brasileira têm figurado cerca de 4 a 5 mil itens de produtos anualmente, durante a década de 1990.

A segunda distinção diz respeito à constância das exportações brasileiras, uma vez penetradas nos respectivos mercados. Para todos os países, somente alguns poucos produtos brasileiros figuraram durante todos os anos considerados na pauta de importação. A pouca permanência das mesmas linhas de produtos exportados durante a primeira metade da década de 1990 indica certa ausência de sustentabilidade exportadora ao longo do tempo (variância entre os anos no número de linhas de produtos de 48%). Em 1990, as linhas de produtos exportados pelo Brasil para todos os países selecionados totalizaram 2.210 (classificadas a 6 dígitos pela Nomenclatura Internacional de Mercadorias, sistema harmonizado) e, em 1997, chegaram a ser 3.150. Destas últimas, somente 830 linhas de produtos classificados a 6 dígitos apareceram em todos os anos considerados ou, pelo menos, de dois em dois anos.

A terceira refere-se à expansão das exportações brasileiras nos respectivos mercados. Geralmente, o aumento de exportações em um mercado particular significa o deslocamento de concorrentes externos. As exportações brasileiras, além de concentradas por países de destino, não têm correspondido à lógica de afirmar o reconhecimento de seus produtos nos mercados emergentes selecionados, salvo alguns poucos produtos pertencentes aos mercados de minerais, especialmente cimento, gesso e cal nos mercados da Índia, da Indonésia e da Tailândia, e os produtos do setor de máquinas e aparelhos mecânicos, nos mercados da Indonésia e de Cingapura.

Os dois últimos casos — manutenção e expansão de mercados externos — resultam antes de uma estratégia empresarial estabelecida nos moldes dos novos padrões de concorrência internacional, em que fatores extrapreço são destacados, do que de uma atuação governamental promotora de exportações requerida fundamentalmente para a penetração dos produtos nacionais em novos mercados. Com efeito, a continuidade e a expansão das exportações, uma vez conquistado o mercado, dependem mais do alcance dos atributos competitivos da empresa exportadora e menos da engenhosidade da diplomacia brasileira. Não se descarta, contudo, em nenhum dos casos, a condução de uma política externa calcada em acordos comerciais objetivando conferir às exportações brasileiras atributos competitivos adequados ao ganho de parcelas dos mercados emergentes selecionados.

Esse aspecto ganha maior relevância considerando-se os acordos no âmbito da Apec e da Asean traduzidos por preferências comerciais dedicadas aos parceiros comerciais signatários. A tabela 6 mostra as reduções tarifárias propostas ao comércio preferencial da Asean, comparando os anos de 1996 e 2003. Algumas reduções serão substanciais, como para metais comuns (85%), alimentos preparados (73%), máquinas e aparelhos (54%), calçados (73%) e animais vivos (72%). Essa situação poderá tornar-se mais dramática, uma vez que cerca de 78% dos mesmos produtos brasileiros também foram oferecidos por concorrentes externos, em 1994-1995.

Os dados contemplados nas tabelas 6 e 7 foram construídos cruzando-se as exportações dos setores industriais brasileiros destinadas aos países emergentes com os produtos semelhantes, classificados a 2 dígitos pela Nomenclatura Internacional de Mercadorias, sistema harmonizado, dos concorrentes externos, retratando de maneira geral a concorrência que sofrem as exportações brasileiras nos respectivos mercados dos países selecionados. Tem como referência, portanto, o conjunto interseção formado pelas mercadorias exportadas pelo Brasil e seus concorrentes externos, em 1994-1995.

A segunda coluna da tabela 7 discrimina a participação, na pauta de importação, dos países selecionados (coluna 1) das exportações brasileiras restritas ao conjunto interseccional. As colunas 3 e 4 mostram os mercados que foram mais representativos para as exportações brasileiras (coluna 3), em termos de participação nos respectivos países (coluna 4). A coluna 5 rela-

**Tabela 6**  
**Participação das exportações brasileiras representativas nos mercados emergentes e competidores externos (1994-1996)**

Principal mercado da exportação brasileira			Principal concorrente		
Países (1)	Pauta de M (2)	Mercado (3)	Parcela do mercado (4)	País (5)	% do merc. (6)
Índia	27,80%	açúcares	47%	China	22,2%
China	24,40%	automóveis e tratores	20,20%	Estados Unidos	21,8%
Taiwan	10,80%	ferro fundido, ferro e aço	16,4%	Japão	26,0%
Malásia	10,64%	ferro fundido, ferro e aço	16,40%	Japão	13,5%
Cingapura	10%	ferro fundido, ferro e aço	24,0%	Japão	26,5%
Tailândia	9,50%	ferro fundido, ferro e aço	9,10%	Rússia	35,9%
Indonésia	7,30%	ferro fundido, ferro e aço	10,10%	Rússia	24,1%

Fonte: Decex, vários anos, e Unctad, 1997.

**Tabela 7**  
**Exportações brasileiras com maiores relações competitivas nos mercados emergentes (1994-1996)**

Países (1)	Exportações competitivas (2)	Parcelas dos mercados particulares (3)	Participação na pauta de importação (4)
Índia	gorduras e óleos	100	0,08%
China	gorduras e óleos; cereais; hortícolas e frutas em conserva; papel e cartão; fibras vegetais e fibras sintéticas	100	0,30%
Taiwan	filamentos sintéticos	100	0,04%
Malásia	fotografia e cinematografia	85,2	1,48%
Cingapura	hortícolas e frutas em conserva	63,8	0,22%
Tailândia	ração para animais	39,4	2,65%
Indonésia	açúcares	27,8	0,55%

Fonte: Decex, vários anos, e Unctad, 1997.

ciona o principal competidor externo do produto representativo, descrito na coluna 3, e a coluna 6, a respectiva participação das exportações desse concorrente no conjunto interseção das exportações. Na tabela 9 temos a relação dos setores industriais brasileiros mais competitivos nos mercados (coluna 2) frente aos concorrentes externos. Apresentam a participação das exportações brasileiras no mercado importador particular (coluna 3) e na importação do conjunto interseção (coluna 4).

Como vimos anteriormente, as exportações brasileiras destinadas aos países emergentes selecionados estão bastante concentradas. O principal produto exportado pertence ao mercado de ferro fundido, ferro e aço. Os produtos brasileiros nesses mercados são representativos nos seguintes países: Taiwan (16,4%), Malásia (16,4%), Cingapura (24%), Tailândia (9,1%)

e Indonésia (10,1%). Os principais concorrentes nos anos recentes foram Rússia e Japão, que, exceto para Malásia, detiveram maiores parcelas do mercado específico do que o Brasil. As exportações brasileiras para o mercado de ferro fundido, ferro e aço corresponderam a US\$ 729 milhões, contra US\$ 1,44 bilhão relativos ao Japão e à Rússia, em 1995 (menos de 34% do total exportado pelos três países). Contudo, os setores exportadores brasileiros desses produtos estão perdendo parcelas de mercado para os concorrentes externos, na maioria dos países emergentes selecionados.

Na Índia, as exportações brasileiras representaram somente 27,8% dos seus mercados domésticos importadores, restritos aos produtos semelhantes ofertados pelos concorrentes externos. O principal mercado indiano para as exportações brasileiras foi o de açúcares e produtos de confeitaria, e o Brasil deteve 47% do mercado importador. O principal competidor no mercado respectivo foi a China, que obteve 22,2% para os mesmos produtos. As exportações brasileiras de gordura e óleos vegetais e animais são absolutas na Índia e representaram 0,08% das importações contidas no conjunto interseção.

O principal mercado chinês para as exportações brasileiras foi o de veículos automotores, tratores e material de transporte. Os principais concorrentes externos foram Estados Unidos e Alemanha, respectivamente. Na China, as exportações brasileiras são absolutas em distintos mercados, como os de produtos alimentícios, madeira e têxteis. Representaram, contudo, menos de 0,5% do conjunto interseção da exportação brasileira *versus* exportação dos concorrentes externos. As exportações brasileiras não são absolutas em nenhum mercado particular da Malásia, Cingapura, Tailândia e Indonésia, com forte concentração de exportações, como vimos, no mercado de ferro fundido, ferro e aço.

#### **4. POSIÇÃO COMPETITIVA DO BRASIL NOS MERCADOS EMERGENTES**

##### **4.1 Introdução**

A teoria econômica sugere que o livre comércio entre países revela as vantagens comparativas estáticas dos setores nacionais e que, com base em suas diferenças, é estabelecido o comércio internacional mais vantajoso. O livre comércio determina, assim, as opções de produções nacionais, e com as tro-

cas internacionais assentadas em vantagens comparativas eleva-se o bem-estar mundial. A produção nacional aumenta com a maior especialização do trabalho decorrente do livre comércio, criando-se uma maior oferta de produção excedente que será trocada entre países. Entretanto, enfocando-se somente a quantidade de mercadoria excedente, não é possível determinar como serão distribuídos os ganhos entre os países com o comércio internacional.

De fato, a teoria das vantagens comparativas enfatiza os ganhos mútuos, mas silencia sobre como e em que proporção eles são distribuídos (Keohane e Nye, 1989). Além disso, a percepção de que a política governamental, ao alterar a alocação de recursos domésticos, podia modificar as vantagens comparativas levou os países a direcionar suas políticas de comércio exterior para a obtenção de vantagens comparativas “dinâmicas”, obtidas pelas alterações nas condições e circunstâncias domésticas.

Nesse contexto, a teoria do comércio exterior passou a incorporar novos elementos explicativos das trocas internacionais, que poderiam explicar a dinâmica observada no mercado internacional. O conceito de dinâmica guarda, aqui, a idéia emprestada da teoria físico-mecânica, onde se estuda o movimento dos corpos relacionando as forças que o produzem. Assim, o comércio internacional poderia ser resultado do distanciamento que os países guardam entre si em termos do progresso técnico (Posner, 1961), no qual semelhanças e diferenciações das estruturas de demanda entre países (Linder, 1978) são relevantes para explicar os elementos que definem a intensidade e a direção dos fluxos de mercadorias no mercado internacional — tecnologia, flexibilidade produtiva, economias de escala e aparato institucional dos países relativo ao seu comércio exterior (Krugman, 1990).

Nesta seção, quantificamos as vantagens comparativas “dinâmicas”, embutidas nos produtos exportados pelo Brasil, nos mercados dos países do Sudeste Asiático selecionados. Vale dizer, o comércio é uma variável resultado e, como tal, se insere na avaliação e nas condições e circunstâncias que o estabelecem. A idéia central, portanto, é avaliar, *ex post*, os graus de competitividade e de acesso aos mercados domésticos dos produtos estrangeiros nos países emergentes do Sudeste Asiático, referenciado às exportações brasileiras. O padrão de comércio e a competitividade externa do Brasil nesses mercados é extraída pelo deslocamento dos competidores internacionais

nos mercados de produtos específicos, retratado pelos fluxos de comércio internacional, compreendidos na primeira metade da década de 1990. A subseção 4.2 apresenta a metodologia utilizada para caracterizar a competitividade das exportações brasileiras — deslocamento do mercado externo de concorrentes internacionais.

#### **4.2 Classificação dos mercados dos países emergentes e das exportações brasileiras**

Os mercados importadores (classificados a 2 dígitos pela Nomenclatura Internacional de Mercadorias, sistema harmonizado) dos países emergentes selecionados foram tipificados em função do crescimento de suas importações. A idéia central foi a de que a variável resumo/comércio internacional pode ser um indicador *ex-post* do grau de competitividade dos mercados em questão. Vale dizer, ela mensura o grau de aceitação da concorrência internacional nos respectivos mercados domésticos. Sob a ótica da competição internacional, podemos, assim, classificar os mercados importadores em *decadentes*, *crecentes* e *constantes*, comparando as taxas de crescimento das importações dos mercados  $j$  com a taxa de crescimento das importações totais do país  $i$ , como se segue:

Quando:

$M_{ji} > M_t \Rightarrow$  mercado de importações crescentes;

$M_{ji} < M_t \Rightarrow$  mercado de importações decadentes;

$M_{ji} = M_t \Rightarrow$  mercado de importações constantes.

Em que:

$M_{ji}$  = taxa de crescimento das importações do mercado  $j$  do país  $i$ ;

$M_t$  = taxa de crescimento das importações totais do país  $i$ ;

$j$  = capítulos classificados a 2 dígitos pela Nomenclatura Internacional de Mercadorias, sistema harmonizado; e

$i$  = países selecionados.

A ponderação dos mercados importadores na eleição das estratégias de negociação é função, entre outras variáveis, do comportamento dos mercados importadores que estão sendo expostos à concorrência internacional. Podemos assim comparar o grau de competitividade/aceitabilidade dos produtos externos no mercado importador  $j$  em relação às demais importações.

Mercados importadores chamados de crescentes representam aqueles mercados com pequeno grau de competitividade e, portanto, com grau de aceitação de produtos provenientes do mercado externo superior ao crescimento das importações totais do país. As suas importações crescem acima da média das importações totais. Quantitativamente, a participação dos produtos desse mercado na pauta de importações do país está aumentando. O resultado *ex post* indica que, do ponto de vista da negociação comercial externa, esses são os mercados de menor resistência, por diversas razões: insuficiência de produção doméstica, diferenciação entre preço/qualidade favorável às importações, elevada complementaridade intrafirmas, fraca articulação político-setorial e outras. São também, por natureza, os mais atraentes aos concorrentes externos.

Diferentemente, os mercados denominados decadentes — taxas de crescimento das importações inferiores à taxa de crescimento das importações totais — apresentam resistência à concorrência externa superior à média dos demais mercados, indicando competitividade elevada do respectivo mercado doméstico. Sua participação na pauta de importações do país diminui. São mercados que estão aprofundando a utilização de vantagens comparativas estáticas.

A existência de mercados decadentes pode ser resultado também da busca pelo país de auto-suficiência para alguns ou para a totalidade dos produtos que os compõem (programas de substituição de importações, subsídios à produção local etc.) e do grau de substituição técnica dos produtos pertencentes aos respectivos mercados. Não são mercados promissores aos olhos dos concorrentes externos, pois condicionam-se a processos de involução comercial externa, não devendo, pois, ser objeto de esforços elevados pela diplomacia comercial, salvo nos casos de existência de ostensivas barreiras comerciais discriminatórias contra parceiros comerciais externos com crescente consumo doméstico aparente.

Os mercados denominados constantes seguem de perto a taxa de crescimento das importações totais do país. Eles são altamente influenciados pelas variações da renda doméstica. Os limites impostos pelas condições e circunstâncias internas ao país estabelecem para esses mercados um padrão de vantagens comparativas definido. Por tautologia, as negociações de acordos comerciais ponto a ponto para os produtos que compõem esses merca-

dos são altamente atraentes, no entendimento de que um comércio exterior mais liberado pode ser acompanhado de maior nível de renda.

De modo cruzado, importa destacar em quais mercados as exportações brasileiras, diante das exportações dos concorrentes externos, são “dinâmicas” e “não-dinâmicas”.<sup>18</sup> Por exportação de produto dinâmico entende-se aquela cujo crescimento é superior ao da demanda externa do mercado — produto particular —, significando ganho de parcelas do mercado de concorrentes externos. As exportações “não-dinâmicas”, em contrapartida, evocam a idéia de perda de competitividade no mercado externo. Os concorrentes estão sendo mais eficientes e, por conseqüência, ganhando mercado no país importador selecionado em detrimento das exportações do país de referência. Decorre daí que as exportações “não-dinâmicas” de um país crescem menos que a demanda internacional do mercado importador, indicando a existência de concorrentes externos mais competitivos.

Uma vez definida a tipologia dos mercados importadores dos países emergentes selecionados, pode-se classificar as exportações brasileiras ( $X_{ij}$ ), através das taxas de crescimento do produto brasileiro ( $i$ ) no mercado importador ( $j$ ) dos países selecionados em “dinâmicas” e “não-dinâmicas” para cruzá-las com as definições dos mercados adotadas, conforme abaixo:

- $X_{ij} > M_{ij} \Rightarrow$  exportação de produto dinâmico;
- $X_{ij} < M_{ij} \Rightarrow$  exportação de produto não-dinâmico;
- $M_{ij}$  conforme definido anteriormente.

#### 4.2.1 Resultados

O quadro 2 (p. 158) lista os principais mercados (classificados a 2 dígitos pela Nomenclatura Internacional de Mercadorias, sistema harmonizado) existentes nos países emergentes selecionados, nos quais se apresentaram exportações brasileiras no período considerado, decompondo-os em decedentes, crescentes e constantes, com base nos fluxos de comércio exterior. Relaciona os mercados nos quais as exportações brasileiras foram “dinâmicas” e “não-dinâmicas”.

As exportações brasileiras “dinâmicas” para o conjunto dos países emergentes selecionados figuraram em 37 mercados e as “não-dinâmicas”, em 83, no período de 1990 a 1995. Vale registrar que as exportações “dinâmi-

cas” e as “não-dinâmicas” não são coincidentes, na grande maioria, para os mesmos mercados entre os países selecionados.

Os resultados também informam que não são coincidentes os mercados entre países contidos na tipologia proposta. De fato, diferenças na natureza de proteção aos mercados domésticos contra a competição externa e com respeito à formação histórica industrial entre os países podem explicar esses resultados, sugerindo que mercados de produtos semelhantes, porém localizados em países distintos, não devem ser tratados como homogêneos pela prática de política comercial externa, a despeito das semelhanças culturais, políticas e socioeconômicas existentes entre os países. A diversidade de operação dos fenômenos que atuam em mercados de produtos semelhantes sugere um exercício diplomático bastante complexo, em face do comportamento das exportações brasileiras e dos diferentes graus de aceitação de concorrência internacional pelos mercados importadores semelhantes.

Como exemplo da complexidade de tratamento para mercados de produtos semelhantes porém localizados em diversos países emergentes, temos as exportações de peles e couros consideradas “dinâmicas” nos mercados de Cingapura e China, e “não-dinâmicas” nos mercados da Tailândia e da Malásia; os produtos do mercado de ferro fundido, ferro e aço, considerados pelo seu valor como um dos principais da pauta de exportação brasileira, figuram como “não-dinâmicas” em todos os países, exceto na Indonésia. Máquinas e aparelhos mecânicos foram exportações brasileiras “dinâmicas” nos mercados da Tailândia, Malásia e Cingapura e “não-dinâmicas” nos mercados da Índia, Hong Kong e Indonésia. As exportações brasileiras “dinâmicas” de veículos terrestres, tratores, automóveis e material de transporte na China foram “não-dinâmicas” na Malásia e em Cingapura para a primeira metade dos anos 90.

O predomínio em termos de desempenho dos produtos brasileiros exportados favoreceu a categoria dos não-dinâmicos com concentração nos mercados crescentes. É razoável propor que para esses produtos a orientação de comércio exterior pela política econômica deva privilegiar mais os argumentos que aumentem a competitividade (adaptações no produto, atenção ao prazo de entrega e à qualidade/desempenho do produto etc.) e menos os argumentos centrados na formação de preços de exportação, co-

mo tradicionalmente era feito, uma vez que a política governamental tem pouca, ou nenhuma, influência nas variáveis que compõem a demanda do mercado importador.

A China vinha determinando desde o ano de 1963, em prazos não-definidos, quantidades de reservas cambiais para um conjunto significativo de bens, distorcendo a cotação de preços de suas reservas internacionais e, por conseguinte, a estrutura de preços relativos. Essa política, embora justificável sob certos aspectos de desenvolvimento econômico, constitui um obstáculo ao melhor desempenho das exportações brasileiras, por não tornar transparente o grau de proteção dedicado ao mercado doméstico. Os principais produtos sobre os quais essa legislação incidiu estão contidos nos mercados de grãos, fertilizantes, plásticos, ferro e aço, alumínio, borracha, algodão, madeira e alguns outros produtos considerados insumos básicos. Em janeiro de 1994, as taxas de câmbio foram unificadas e vêm sendo determinadas pelo mercado interbancário, tendo sua cotação arbitrada eletronicamente em Xangai pelo China Foreign Exchange Trading System (CFETS), integrando-a nacionalmente. A unificação das taxas cambiais e a efetiva desvalorização do dólar em 33%, ocorrida em 1994, resultou em acréscimo de 30% no valor exportado, em oposição a um acréscimo de somente 10% nas importações.

Do ponto de vista das relações potenciais entre Brasil e China, é importante considerar que a China é a terceira potência mundial, segundo estimativas recentes baseadas na paridade do poder de compra entre países (Ruoen e Chenkai, 1995). A liberalização da economia chinesa, iniciada em 1978, contribuiu largamente para essa posição mundial; a China implementou um elenco de medidas de política de comércio exterior visando a facilitar as exportações de produtos manufaturados que contemplaram uma variedade de incentivos às exportações, acompanhadas de desvalorizações cambiais, e instituiu-se a formação de zonas de processamento de exportação (ZPE). Os resultados foram surpreendentes. As exportações chinesas cresceram 16% durante os últimos 15 anos, com concentração nos últimos cinco anos, e as importações, 15%, tornando-a o décimo país no *ranking* de abertura comercial externa (Islam e Chowdhury, 1997). Entretanto, somente a partir de 1990 foi oficialmente aceito o papel que as forças de mercado poderiam ter para a construção da economia e do socialismo chineses.

As importações chinesas estão concentradas nos produtos oriundos do Japão, Taiwan, Estados Unidos e Hong Kong. Estados Unidos e Hong Kong vêm participando com cerca de 10% cada, na pauta de importação, enquanto Taiwan tem participado com 12% e o Japão com 23%. O Brasil, contudo, tem obtido boa penetração nos mercados de gorduras e óleos; peles; máquinas e aparelhos mecânicos, considerados produtos dinâmicos, e minério; produtos químicos orgânicos; pasta de madeira; fibras sintéticas ou artificiais; ferro fundido, ferro e aço e alumínio, considerados produtos brasileiros não-dinâmicos nesse país.

Um dos principais mercados conquistados pelo Brasil na China em 1995 foi o de veículos terrestres, tratores, automóveis. Suas exportações totalizaram US\$ 248 milhões nesse mercado tradicionalmente cativo dos japoneses, que exportaram naquele ano US\$ 223 milhões, e dos norte-americanos, que exportaram US\$ 265 milhões.

O Japão tem sido o principal exportador para Cingapura. Cerca de 20% das importações de Cingapura são oriundos desse país. Dos Estados Unidos vêm 15%, e aproximadamente 20% são dos países signatários da Asean. Os fluxos comerciais mantidos na década de 1990 entre Cingapura e seus parceiros comerciais, e em extensão com o Brasil, podem ser entendidos a partir da constatação de que Cingapura está se transformando em um pujante centro de investigação e desenvolvimento tecnológico, alterando sua estrutura produtiva mediante o fomento a atividades ligadas aos produtos de alto conteúdo tecnológico, como farmacêuticos, petroquímicos, produtos aeroespaciais e informação tecnológica, principalmente (Fichet, 1997). O Brasil exportou para Cingapura produtos de relativo conteúdo tecnológico, mas para os quais a fronteira tecnológica internacional não se tem expandido sensivelmente: aparelhos e material elétrico (não-dinâmico no mercado importador crescente) e máquinas e aparelhos mecânicos (dinâmico no mercado importador constante), por exemplo.

Ao mesmo tempo, as atividades de embarque e desembarque de mercadorias pelo porto de Cingapura são muito baratas e operacionalmente eficientes, o que o torna atraente para todos os comerciantes internacionais da região. Como Hong Kong, a reexportação é um importante componente do comércio exterior de Cingapura. O grau de abertura comercial anual, continuamente superior a 100%, reflete a predominância dessa atividade.

Em 1989, os Estados Unidos, o principal mercado de destino das exportações de Hong Kong, excluíram-no da cláusula de nação mais favorecida do GATT. Ao mesmo tempo, com a abertura econômica da China, iniciada na década anterior, criou-se uma nova divisão internacional do trabalho que estimulou o movimento de capital e mercadorias de um a outro lado da fronteira entre China e Hong Kong. Contribuíram para isso as elevações salariais e do preço da terra verificadas nesse país no início dos anos 90, forçando forte realocação das atividades de trabalho intensivo para o Sudeste da China. Estima-se que perto de 30 mil fábricas de Hong Kong estejam operando agora na China. Nesse contexto, as operações de comércio exterior em Kong Kong ensejam mais a criação de um valor agregado consubstanciado na área de serviços do que em bens materiais, propriamente ditos. De fato, as exportações brasileiras não figuram como “dinâmicas” em quaisquer dos mercados importadores de Hong Kong.

O pequeno dinamismo e a pouca importância das exportações brasileiras para a Indonésia podem dever-se, primeiramente, ao alto grau de proteção dedicado aos investimentos externos a partir de instruções normativas, sob o governo do presidente Suharto, do Badan Koodinas Penanaman Modal (BKPM), em 1967. De janeiro daquele ano a julho de 1994, ingressaram US\$ 85 milhões de investimentos diretos (exclusive investimentos em óleo mineral, gás e setor financeiro). O Japão é o maior investidor, seguido de Hong Kong, no mercado da Indonésia. Nos últimos cinco anos, os Estados Unidos têm também exercido remessas significativas de investimentos privados à Indonésia. Claramente, investimentos externos influenciam os fluxos internacionais de destino — origem de mercadorias.

As relações comerciais da Indonésia são particularmente intensas com Japão, Hong Kong, Cingapura e Estados Unidos que, somadas, representam mais de 50% da pauta de importação da Indonésia. A Indonésia é rica em petróleo, gás natural e outros minerais. Suas importações, além de concentradas naqueles países, estão concentradas também por produtos; bens de capital e intermediários (produtos químicos e maquinaria que constituíram quase 75% das importações totais, no primeiro quinquênio da década de 1990). O Brasil tem conseguido exportar para a Indonésia produtos que se destacam, no comércio exterior, pelas vantagens comparativas estáticas obtidas pelos recursos naturais e intensidade de mão-de-obra: sal,

**Quadro 2**  
**Mercados importadores decadentes, crescentes e constantes dos países emergentes**  
**cruzados com as exportações brasileiras**

<b>MERCADOS DECADENTES</b>		
	<b>Exportação brasileira dinâmica</b>	<b>Exportação brasileira não-dinâmica</b>
<b>Cingapura</b>	Peles; ferro fundido, ferro e aço; ferramentas	Carnes; hortícolas e frutas em conserva; fumo; fotografia e cinematografia; plásticos; papel e cartão
<b>China</b>	Cobre; veículos terrestres, tratores, automóveis e material de transporte	Produtos químicos orgânicos
<b>Hong Kong</b>		Fumo; pérolas
<b>Indonésia</b>		Minérios; plásticos; algodão; máquinas e aparelhos mecânicos
<b>Índia</b>	Fumo; pérolas; ferro fundido, ferro e aço	Gomas e resinas vegetais; plásticos
<b>Malásia</b>	Minérios; fotografia e cinematografia; máquinas e aparelhos mecânicos	Sementes e grãos; gorduras e óleos; ração animal; fumo; sal e enxofre; plásticos
<b>Tailândia</b>	Sal e enxofre; fotografia e cinematografia	Peles; papel e cartão; seda; ferro fundido, ferro e aço
<b>Taiwan</b>	Pérolas; ferro fundido, ferro e aço	Minérios
<b>MERCADOS CRESCENTES</b>		
	<b>Exportação brasileira dinâmica</b>	<b>Exportação brasileira não-dinâmica</b>
<b>Cingapura</b>		Gorduras e óleos; produtos químicos orgânicos; borracha; seda; ferro fundido, ferro e aço; alumínio; aparelhos e material elétrico
<b>China</b>	Gorduras e óleos; peles; máquinas e aparelhos mecânicos	Minério; produtos químicos orgânicos; pasta de madeira; fibras sintéticas ou artificiais; ferro fundido, ferro e aço; alumínio
<b>Hong Kong</b>		Carnes; peixes e crustáceos; gorduras e óleos; plásticos; peles; lã; ferro fundido, ferro e aço; cobre; máquinas e aparelhos mecânicos
<b>Indonésia</b>	Sal e enxofre; pasta de madeira; ferro fundido, ferro e aço	Minérios
<b>Índia</b>		Gorduras e óleos; produtos químicos orgânicos; extratos tanantes e tintoriais; seda; máquinas e aparelhos mecânicos

<b>Quadro 2 (cont.)</b>		
<b>MERCADOS CRESCENTES (cont.)</b>		
	<b>Exportação brasileira dinâmica</b>	<b>Exportação brasileira não-dinâmica</b>
<b>Malásia</b>		Peles; veículos terrestres, tratores, automóveis e material de transporte
<b>Tailândia</b>	Ração animal; pasta de madeira; alumínio; máquinas e aparelhos mecânicos	Produtos químicos orgânicos; pérolas
<b>Taiwan</b>		Plásticos; papel e cartão; ferro fundido, ferro e aço
<b>MERCADOS CONSTANTES</b>		
	<b>Exportação brasileira dinâmica</b>	<b>Exportação brasileira não-dinâmica</b>
<b>Cingapura</b>	Alimentos diversos; máquinas e aparelhos mecânicos	Veículos terrestres, tratores, automóveis e material de transporte
<b>China</b>		Sementes e frutos
<b>Hong Kong</b>		
<b>Indonésia</b>		
<b>Índia</b>		
<b>Malásia</b>		Ferro fundido, ferro e aço
<b>Tailândia</b>		
<b>Taiwan</b>	Produtos químicos orgânicos; tapetes	Borracha; tecidos comuns

Fonte: Decex, vários anos, e Unctad, 1997.

enxofre, minérios, algodão, pasta de madeira, ferro fundido, ferro e aço. Esses produtos foram considerados dinâmicos, em mercados de importações crescentes. Os produtos do setores de máquinas e aparelhos mecânicos e plásticos contêm embutido algum conteúdo tecnológico e foram considerados exportações brasileiras “não-dinâmicas” nos respectivos mercados da Indonésia.

A Índia, no início dos anos 90, implementou um rigoroso ajuste macroeconômico que teve como resultado um substancial crescimento econômico, que explica a elevada taxa de crescimento das importações totais durante a primeira metade dos anos 90 (23% aa). A pequena participação das exportações brasileiras no mercado indiano pode ser entendida não só

por questões culturais, mas também em razão de a Índia estar experimentando recentemente um padrão de crescimento econômico nos moldes dos demais países de industrialização recente. A par dessas questões, a semelhança entre as estruturas produtivas de Brasil e Índia constitui um elemento de revigoração dos laços comerciais nos mercados de maiores valores adicionados, tornando o mercado indiano caracteristicamente importante para a política de promoção às exportações brasileiras.

A Malásia segue de perto o modelo industrial existente em Cingapura, centrado nos incentivos à investigação em setores de elevado conteúdo tecnológico. Contudo, 3/4 da sua estrutura industrial estão concentrados em empresas transnacionais, carecendo, portanto, da base tecnológica que tem fomentado a estrutura industrial de Cingapura. De fato, muitas empresas estão localizadas na Malásia sob a idéia central de tomá-la como “plataforma de exportação”, utilizando sua mão-de-obra barata no reprocessamento de muitas de suas mercadorias. A lógica de seu comércio exterior está, por conseguinte, fortemente condicionada à dotação de vínculos entre estruturas produtivas integradas mundialmente.

Suas importações estão concentradas em bens de capital e intermediários, respondendo por quase 70% da pauta importadora. Seus principais parceiros comerciais são Cingapura, Japão, Estados Unidos e os demais países que fazem parte da Asean. Desses produtos, o Brasil participou com exportações “não-dinâmicas” no mercado de veículos terrestres, tratores, automóveis e material de transporte e com “dinâmicas” no mercado de máquinas e aparelhos mecânicos e produtos de fotografia e cinematografia.

Exportações brasileiras não foram dinâmicas em mercados relevantes de Taiwan em termos de maiores valores adicionados, como o do mercado de aparelhos e equipamentos mecânicos (13% de participação na pauta de importação total), e o do mercado de máquinas, aparelhos e material elétrico (21%). Esses mercados ampliados contribuíram com mais de 30% para as importações totais de Taiwan. Os principais competidores externos do Brasil foram os países da Asean, Hong Kong, China, Japão e Estados Unidos. Mercados como o de minério, produtos químicos e produtos de ferro e aço, nos quais o Brasil concentrou suas exportações, têm pequena participação na pauta de importações de Taiwan.

## 5. CONCLUSÕES

Este estudo relacionou especificidades do comércio internacional entre Brasil e um conjunto de países do Sudeste Asiático chamados, pela literatura econômica, de países emergentes. O objetivo foi extrair evidências úteis à formulação da política comercial externa brasileira em um contexto de intensa globalização produtiva por que passam aqueles países.

A segunda seção apresentou uma visão geral do padrão de comércio mantido entre o Brasil e os países emergentes selecionados. As principais evidências foram que:

(a) a pauta de importação dos países emergentes do Sudeste Asiático selecionados é bastante concentrada;

(b) as exportações brasileiras destinadas àqueles mercados estão contidas em poucas classes de produtos;

(c) com diferentes graduações, os mercados domésticos dos países emergentes são protegidos contra a competição externa, com um aparato institucional de comércio exterior que procura simultaneamente fixar um *status* de livre comércio para a atividade exportadora.

Participaram como principais concorrentes das exportações brasileiras, em muitos desses mercados, os Estados Unidos, o Japão e países que compõem a Asean. Seus interesses, além dos benefícios proporcionados pelo comércio internacional, estão associados aos investimentos diretos efetuados pelos dois primeiros e aos acordos comerciais e de cooperação efetuados pelos segundos (países signatários da Asean, principalmente). Essas duas tendências, instauradas a partir de meados dos anos 80, vêm tornando os produtos desses países preferenciais nos mercados domésticos em detrimento das exportações brasileiras.

A quarta seção evidenciou os espaços competitivos das exportações brasileiras, reforçando o argumento de perdas de mercado dos produtos brasileiros nos mercados emergentes em favor daqueles competidores externos. Pela mensuração dos fluxos de comércio internacional, foi possível caracterizar os produtos brasileiros que contêm competitividade suficiente para deslocar concorrentes externos (exportação brasileira de produtos dinâmicos) e aqueles que estão perdendo parcelas para os concorrentes externos (produtos não-dinâmicos). Adicionalmente, foram classificados os merca-

dos dos países em mercados de importações crescentes, decadentes e constantes. O cruzamento entre os dois enfoques evidenciou que:

(a) não existe um padrão regular de comércio entre os países com respeito à intensidade dos requerimentos dos produtos importáveis;

(b) as exportações “dinâmicas” e “não-dinâmicas” brasileiras não são coincidentes entre os mercados importadores;

(c) prevalece certa continuidade de perdas de parcelas de mercado nos países emergentes pelas exportações brasileiras em produtos sensíveis, como siderúrgicos, máquinas, instrumentos e equipamentos mecânicos.

Na terceira seção descreveu-se a proteção dada pelos governos desses países aos seus mercados domésticos contra a competição externa. De modo geral, todos eles estão paulatinamente incorporando as disposições recomendadas pela OMC, referentes às regulamentações de comércio internacional. Em extensão, não foi possível caracterizar que eles estejam intensificando a prática protecionista posta pela tarifas alfandegárias; ao contrário, predomina justamente o sentimento de que estão deixando de exercer o princípio referencial protecionista tarifário, para incorporar práticas em favor de mecanismos impeditivos do exercício de controle dos canais de comercialização pelos exportadores.

Também foi visto que as relações comerciais desses países estão fortemente associadas aos fluxos de investimentos externos diretos. A lógica da globalização produtiva nesses países criaram uma teia de relações comerciais com vistas à criação de produtos mundiais. Sob esta ótica, os mecanismos protecionistas incidentes sobre os insumos formadores desses produtos são tênues e previamente estabelecidos de modo a não comprometer a produção local. No entanto, esses mercados se tornam cativos dos países de onde se originam os investimentos, dificultando sobremodo as exportações brasileiras nesses mercados, tornando-as, caracteristicamente, não-dinâmicas.

De fato, as empresas brasileiras não têm participado no fluxo de investimentos externos dirigidos àqueles mercados e têm suas exportações, por conseguinte, amparadas pela legislação restritiva de comércio para determinados mercados. A ampliação das exportações brasileiras, no entanto, está condicionada à maior diversificação de mercados e, nesse caso, requer-se o exercício da consolidação dos produtos nos mercados-alvo selecionados.

Na ausência de investimentos brasileiros diretos nos mercados emergentes selecionados, é necessário prover as empresas exportadoras de métodos de comercialização que permitam o estreitamento de laços comerciais consistentes e duradouros, cuja análise de benefício/custo poderá indicar os mais apropriados, sob pena de tornar a atividade exportadora naqueles mercados uma atividade de risco crescente.

Os resultados da avaliação do padrão de comércio entre Brasil e os mercados emergentes selecionados sugeriram, contudo, como mercados promissores às exportações brasileiras, a China e, por extensão, Taiwan, pela dimensão de seus mercados e o caminho tracejado em direção a uma maior abertura comercial. A Índia, em função da sua história de industrialização e similaridade produtiva com a estrutura industrial brasileira, certamente poderá consolidar relações comerciais intra-empresas com ganhos mútuos.

Indonésia, Malásia e, em menor expressividade, Tailândia são países compradores de produtos brasileiros com razoável valor agregado (maqui-nário, veículos automotores e bens intermediários), podendo representar importantes mercados de valor estratégico ao padrão de crescimento econômico brasileiro, abalizado pela crescente contribuição do comércio exterior ao fortalecimento dos mercados domésticos.

#### NOTAS

1. Gostaria de agradecer a Rodrigo Zeidan, pelo acompanhamento no tratamento dos dados estatísticos, aos comentaristas anônimos da REC e Víctor Prochnik, que fizeram observações a uma versão anterior deste estudo, e à UAP do Itamarati, pelos recursos alocados à pesquisa mais ampla sob o tema do qual se extraíram alguns resultados contemplados neste artigo.
2. Compõem atualmente a Asean os seguintes países: Brunei, Hong Kong, Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnam. Em julho de 1997, Laos e Mianmá passaram também a fazer parte da Asean.
3. A Apec é composta pela Austrália, Brunei, Canadá, Chile, China, Hong Kong, Indonésia, Japão, Coréia, Malásia, México, Nova Zelândia, Nova Guiné, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Estados Unidos.
4. Anexos que relacionam as importações dos países emergentes selecionados, por produto classificado a 6 dígitos pela Nomenclatura Internacional de Mercadorias, sistema harmonizado, os respectivos países ofertantes, as taxas de crescimento anual das importações, as medidas tarifárias e não-tarifárias aplicadas e a denominação dos produtos podem ser fornecidos mediante solicitação ao autor.

5. O índice de Herfindal é utilizado para medir o grau de concentração. Sua fórmula é  $\Sigma (h_i)^2$ , em que  $h_i$  é a participação relativa do elemento  $i$  no valor total do conjunto considerado. Neste trabalho, o índice HH é construído com base na participação relativa de cada empresa e de cada produto, classificado a 6 dígitos pela Nomenclatura Internacional de Mercadorias, sistema harmonizado, no total das exportações destinadas aos mercados especificados.
6. Um fato que pode ter relevância na explicação desse resultado diz respeito aos elevados ingressos de investimentos externos diretos feitos pelo Japão, Estados Unidos e alguns países europeus, refletindo o processo de globalização nos países asiáticos selecionados em contraposição ao fluxo de investimentos externos destinados a esses países pelo Brasil.
7. *Industrial Development Report* da Unido (1996).
8. Em 1994-1995, as exportações brasileiras corresponderam a mais de 2% das importações totais indianas, em grande parte devido ao incremento de novo produto: cana-de-açúcar e seus derivados. No período anterior, as exportações no mercado importador indiano eram inferiores a 1%. Isto explica também os picos nos graus de HH para as exportações destinadas à Índia nos anos recentes.
9. De modo geral, os custos de transporte devem ter contribuído também para a relativa instabilidade dos graus de HH para o período para esses países. O transporte por via marítima entre o Brasil e a Ásia geralmente não costuma ser inferior a quatro meses. Além disso, a zona marítima entre China e Japão é objeto de conflito potencial, o que vem encarecendo as despesas de seguro e frete. No caso desses países relativamente distantes, privilegia-se, portanto, a ótica de exportar muito em grandes intervalos de tempo para obterem-se economias de escala com o transporte internacional, que tem em seu custo um importante determinante para a formação de preços de exportação das mercadorias brasileiras, principalmente aquelas de baixo valor adicionado.
10. FMI: *International Financial Statistic*, vários anos.
11. FMI (1996), *World Economic Outlook*, Washington, DC.
12. Restrições comerciais para garantir proteções ao meio ambiente, à saúde animal, humana e vegetal, restrições comerciais por questões de segurança nacional, adoção de sistemas de cotas no comércio internacional, imposição de controles administrativos de preços e compras externas exclusivamente por empresas estatais têm real significância para as relações entre países por restringirem o comércio internacional. Do ponto de vista das empresas exportadoras, outrossim, a aplicação dessas medidas tem importância também por constituir dificuldades crescentes para o exercício do controle do canal de comercialização, deixando de lado margens substanciais de lucro que poderiam advir de uma maior intimidade com as várias etapas da comercialização localizada nos mercados importadores. Somam-se a esse fato aspectos culturais, sociais e políticos resultantes de estágios de industrialização diferenciados, que, ao influenciarem as montagens de estratégias de crescimento econômico, podem contribuir para que não se mantenham os aparatos institucionais de comércio exterior em linha com os benefícios fornecidos pelo mercado internacional aos mercados domésticos.

13. Revista *Exame*, ano 31, n. 26, 1997, Ed. Abril.
14. *Gazeta Mercantil*, 16.10.97.
15. O coeficiente de correlação de Spearman é uma medida de associação entre variáveis dispostas por postos. A construção deste índice corresponde a  $\rho = 1 - (6\sum di^2)/(N^3 - N)$ , em que  $di$  é a diferença por postos e  $N$ , o número de observações. Sua construção correspondeu aos produtos classificados a 6 dígitos pelo sistema harmonizado, da NBM.
16. Vale alertar que a média tarifária foi composta pelas tarifas efetivamente aplicadas e não pelas tarifas nominais consolidadas no GATT/ OMC.
17. As tarifas em 1991 eram de 6,5% para a Indonésia, 4,8% para a Malásia, 0,4% para Cingapura, 5,8% para Taiwan, e a Tailândia recebia uma média tarifária de 10,9%. Ver Saxonhouse (1996).
18. O conceito de produto dinâmico consiste na idéia de deslocamento de concorrentes externos em um mercado específico. Ver Guimarães e Carvalho (1983).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASTELAR, A. P. (1994) Padrões setoriais da proteção econômica brasileira. Texto para discussão interna nº 355. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- DEARDORFF, A. V., Stern, R. M. (1985) *Methods of Measurement of Non-Tariff Barriers*. Geneva: Unctad.
- FICHET, G. (1997) Las economías asiáticas emergentes: treinta años de dinamismo exportador. *Desarrollo Productivo*, n. 37, LC/G. Cepal, 1935.
- FONSECA, R., CARVALHO Jr., M. (1997) Barreiras externas às exportações brasileiras. Série TD, n. 126. Rio de Janeiro: Funcex.
- GARTEN, J. E. (1997) *The Big Ten*. Nova York: Basic Books.
- GONÇALVES, R. (1997) O dinamismo econômico na Ásia. In: *Revista Anpec*, n. 1, ago.
- GUIMARÃES, E. P. (1995) Competitividade internacional e política comercial externa: a experiência brasileira nos anos 80 e início dos anos 90. Série Documentos, n. 24. Rio de Janeiro: IE/UFRJ.
- (1988) Uma Estimativa de decomposição da proteção efetiva implícita no Brasil. Anais do XVI Encontro Nacional de Economia. Belo Horizonte: Anpec, dez.
- , CARVALHO, F. (1983) Progresso técnico e exportação brasileira de manufaturados. *Revista Brasileira de Tecnologia*, n. 3, v. 14, CNPq, BSB.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1996) *World Economic Outlook*. Washington, DC: IMF.
- (1996) *International Financial Statistic*. Washington, DC: IMF.
- ISLAM, I., CHOWDHURY (1997) *Asia: Pacific Economies*. Londres: Routledge.
- KEOHANE, R., NYE, J. (1989) *Power and interdependence*. Glenview: Scott, Foresman.
- KRUGMAN, P. (1990) *Rethinking International Trade*. Londres: The MIT Press.

- KUWAYAMA, M., MATTOS, J. C. (1998) *Perspectivas del comercio entre América Latina y Asia y el Pacífico*. LC/L.1082. Santiago: Cepal.
- LINDER, S. (1978) Ensaio sobre comércio e transformação em economia internacional. Série Anpec (org.). São Paulo: Savasini.
- MORGAN, J. P. (1997) *Emerging Markets; Economic Indicators*. Nova York: Morgan Guaranty Trust Research.
- OSTRY, S. (1990) Lessons from the Triad in International Competitiveness. Haque, I. (org.) *Edi seminar series*. Washington, DC: The World Bank.
- REVISTA EXAME (1997) Ano 31, n. 26. São Paulo: Abril.
- ROUEN, R., CHENKAI (1995) China's GDP in US dollars basead on PPD. Documento de Trabajo, n. 1.415. Washington, DC: The World Bank.
- SAXONHOUSE, G. (1997) Regional Initiative and US Trade Policy in Asia. In: *Asia Pacific Economic Literature*, v. XI, n. 2. Tóquio, Japão.
- UNIDO (1996) Industrial Development Report. Vienna: United Nations Industrial Development Organization.
- WORLD BANK GROUP (1997) Country Brief. Washington, DC: The World Bank.