

A PRIMARIZAÇÃO DA PAUTA DE EXPORTAÇÕES NO BRASIL: AINDA UM DILEMA

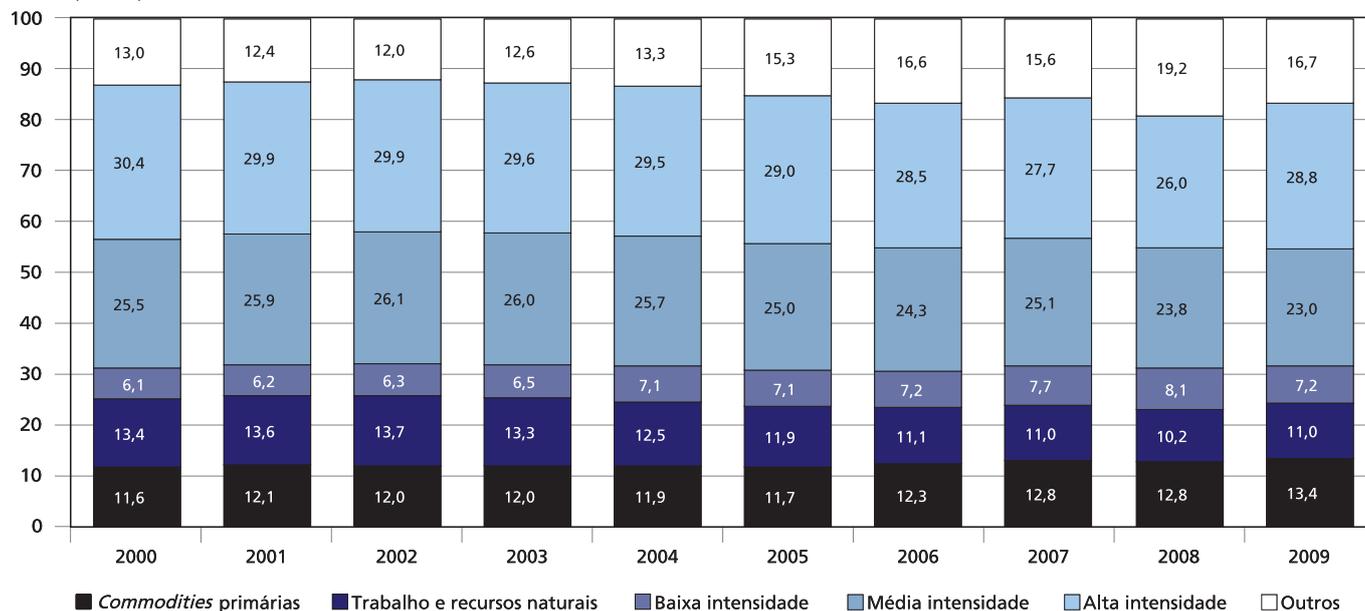
Fernanda De Negri*
Gustavo Varela Alvarenga**

A crise financeira internacional e seus desdobramentos tiveram impactos que vão além da redução, logo revertida, do produto interno bruto (PIB) brasileiro em 2009. Já faz algum tempo que economistas no mundo todo têm apontado que as economias em desenvolvimento, com destaque para a economia chinesa, vêm se tornando os principais motores do crescimento mundial. A crise internacional e a recuperação mais rápida dos países em desenvolvimento *vis-à-vis* as economias centrais confirmaram esta tendência. A China, por exemplo, continuou crescendo a taxas de 9% a 10% ao ano (a.a.), apesar da crise.

Qual é a consequência disso para a pauta de exportações do Brasil? Países como China e Índia estão em processo acelerado de urbanização e, ao mesmo tempo, não são capazes de produzir todos os alimentos e toda a energia que consomem neste processo. Dessa forma, estes países têm contribuído, mesmo antes da crise, para o aumento nos preços internacionais das *commodities* e para o crescimento da participação destes produtos no comércio mundial (gráfico 1).¹ O crescimento mais forte destes países no pós-crise parece ter aprofundado este movimento. Mais recentemente, a crise nos países árabes também tem contribuído de forma significativa para a elevação do preço do petróleo.

GRÁFICO 1

Participação dos grupos de produtos de diferentes intensidades tecnológicas nas exportações mundiais (2000 a 2009)
(Em %)



Fonte: United Nations Commodity Trade Statistics Database (*Comtrade*).

Elaboração dos autores.

Obs.: Classificação por intensidade tecnológica feita com base na metodologia disponível em *Trade and Development Report* (UNCTAD, 2002).

* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

** Estatístico da Diset.

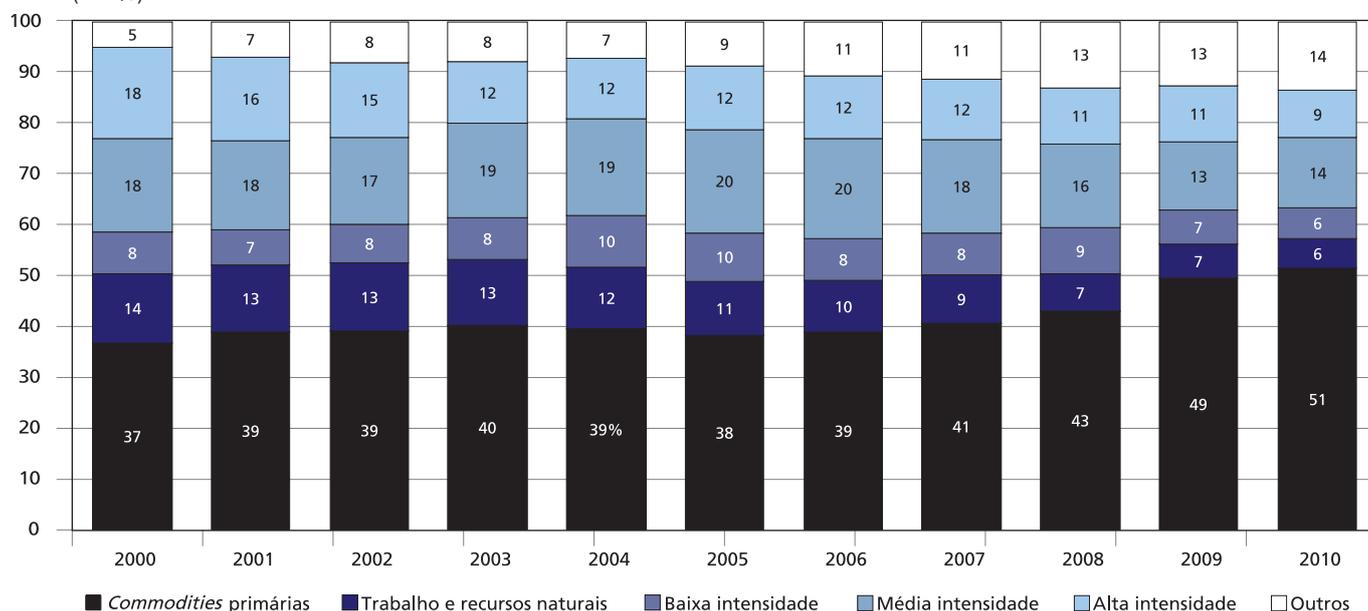
1. A classificação de intensidade tecnológica utilizada neste trabalho é baseada em metodologia da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD (*Trade and Development Report*, 2002) e segmenta os produtos em seis categorias: *i*) *commodities* primárias; *ii*) produtos intensivos em mão de obra e recursos naturais; *iii*) produtos de baixa intensidade tecnológica; *iv*) produtos de média intensidade; *v*) produtos de alta intensidade tecnológica; e *vi*) outros produtos não classificados, que incluem, preponderantemente, *commodities* energéticas.

Como resultado, as *commodities* primárias, que representavam 11,6% das exportações mundiais em 2000, atualmente representam mais de 13% do total. Se forem somados a isto os produtos não classificados na metodologia da UNCTAD (aqui denominados “outros”), constituídos, preponderantemente, de *commodities* energéticas, vê-se que esta participação é ainda maior. Este ganho de participação das *commodities* no mercado mundial não foi, contudo, tão intenso quanto o que está acontecendo na pauta de exportações brasileira, como será visto adiante. É bom relembrar também que a maior fatia do comércio internacional continua sendo composta por produtos industriais de alta e média intensidade tecnológica. Estes produtos ainda representam cerca de metade dos fluxos de comércio, embora representassem quase 56% em 2000.

No caso brasileiro, a ampliação da participação das *commodities* nas exportações foi de uma intensidade sem precedentes, pelo menos nos últimos 15 anos. Desde os anos 1990, a participação destes produtos nas exportações brasileiras oscila ao redor dos 40%. Entre 2007 e 2010, esta participação saltou 10 pontos percentuais (p.p.), alcançando 51% das exportações brasileiras (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Participação dos diferentes grupos de produtos, segundo intensidade tecnológica, nas exportações brasileiras (2000 a 2010)
(Em %)



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Secex/MDIC).

Elaboração dos autores.

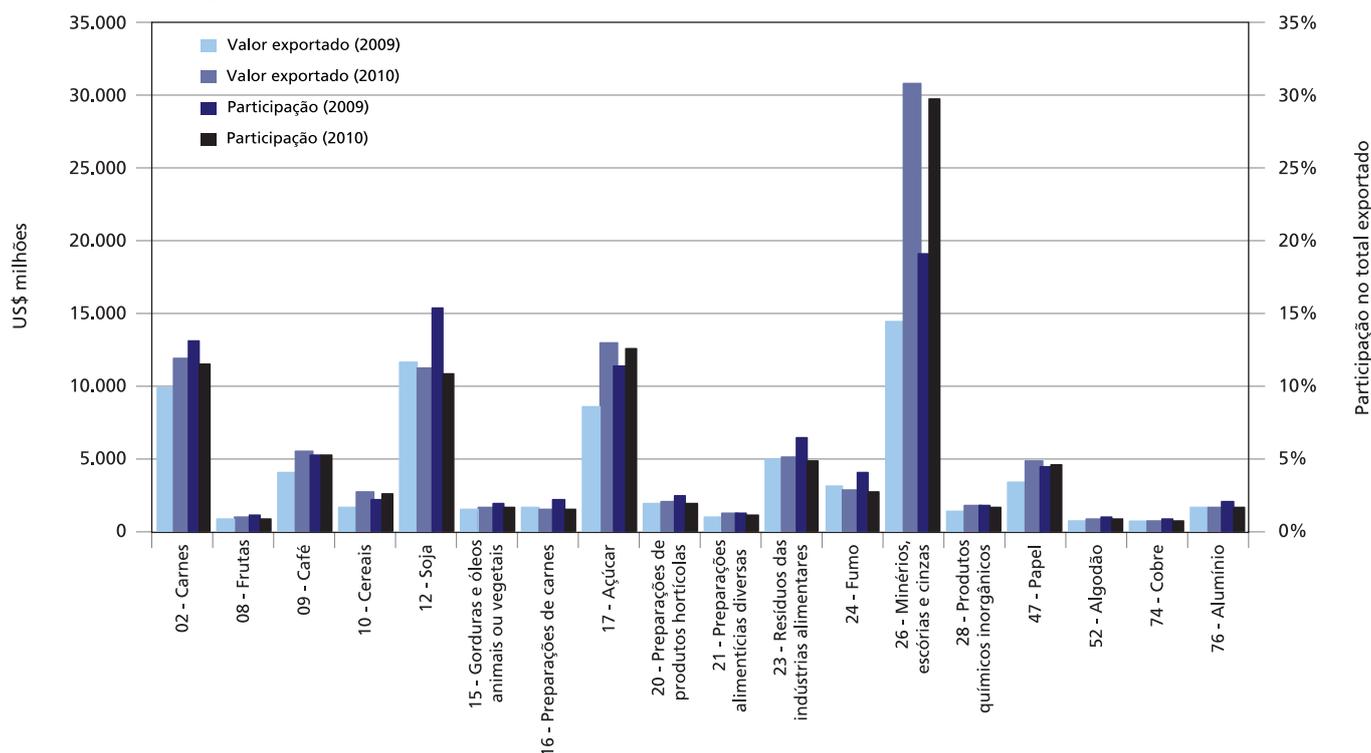
Obs.: Classificação por intensidade tecnológica feita com base na metodologia disponível em UNCTAD (2002).

No gráfico 3, observa-se o detalhamento das exportações das *commodities* primárias em 2009 e 2010. O país aumentou seu nível de exportações de minérios (principalmente minério de ferro) em relação a 2009, e este produto foi o principal responsável pelos 51% do total exportado em *commodities* em 2010.

Convém observar que o açúcar também teve um papel importante em 2010, crescendo em participação total, enquanto itens como carne e soja tiveram uma participação proporcional na pauta de exportações brasileira menor que em 2009. No caso da soja, além do aumento da exportação de outros produtos, uma explicação possível é a competição com os EUA, que exportaram mais para o maior país asiático.

GRÁFICO 3

Valor das exportações de *commodities* selecionadas e respectiva participação na pauta de exportações brasileira entre 2009 e 2010



Fonte: Secex/MDIC.

Esse movimento de “primarização” da pauta de exportações brasileiras se acentuou com a crise e com o fato de que países como a China continuaram crescendo a taxas muito superiores às dos países desenvolvidos. Enquanto o comércio mundial recuou 22% em 2009, as importações chinesas caíram apenas 11%. A China já é o principal parceiro comercial do Brasil, com exportações que atingiram US\$ 30 bilhões em 2010. A maior parte (cerca de 80%) do que o Brasil exporta para aquele país são *commodities*, com destaque para a soja e o minério de ferro. Em certa medida, a pauta brasileira para a China, aliada à menor desaceleração das importações chinesas em comparação às do resto do mundo, contribuiu significativamente para o crescimento da participação de *commodities* na pauta brasileira de exportações. Entre 2008 e 2009, no auge da crise financeira, as exportações brasileiras caíram de US\$ 197 bilhões para US\$ 152 bilhões, ao mesmo tempo que as exportações brasileiras para a China – predominantemente *commodities* – cresceram de US\$ 16 bilhões para mais de US\$ 20 bilhões.

Paralelamente a isso, também ocorreu um ganho de *market share* do Brasil nas importações chinesas. A China importa, hoje, mais de US\$ 1 trilhão a.a. Em 2000, o Brasil participava com 0,49% destas importações, enquanto hoje responde por aproximadamente 2% das compras chinesas. Entretanto, novamente, este ganho de *market share* foi muito concentrado em *commodities*. Em 2000, o Brasil fornecia aproximadamente 2,5% das *commodities* importadas pela China, e chegou a 2009 com uma participação de mais de 8% neste mercado.

A China é, no entanto, apenas o exemplo mais expressivo do movimento que ocorreu com a pauta de exportações brasileiras, de modo geral. O Brasil vem ganhando participação nas exportações mundiais, mas estes ganhos estão extremamente concentrados em *commodities* primárias e, mais recentemente, também em petróleo. A tabela 1 mostra como evoluiu a participação brasileira nas exportações mundiais totais, segundo a intensidade tecnológica dos produtos.

A metodologia para aferição destas porcentagens merece alguns esclarecimentos. Foram utilizadas duas bases de dados distintas para o comércio mundial, da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Comtrade (disponível em: <<http://wits.worldbank.org/wits>>). As informações da OMC utilizadas pelos autores deste trabalho foram as informações agregadas, também utilizadas pelo MDIC para o cálculo da participação brasileira nas exportações mundiais. Entretanto, para o cálculo do *market share* brasileiro por grupo de produto, eram necessárias informações sobre as exportações mundiais segundo produtos da Standard International

Trade Classification (SITC). Esta informação está disponível na base de dados do Comtrade, que, por conter indicadores desagregados, tem sua atualização bastante defasada em relação aos dados da OMC. Como as informações sobre exportações brasileiras são provenientes da Secex/MDIC, a comparação destes valores com as duas bases distintas da OMC e do Comtrade gera resultados diferentes para o *market share* brasileiro, que sempre é superior quando se usa o Comtrade, devido à defasagem de atualização desta base. Esta diferença é tanto maior quanto mais recente é o ano analisado. Para solucionar este problema, e para chegar ao *market share* brasileiro calculado pelo MDIC, optou-se por utilizar, da base do Comtrade, apenas as informações relativas à estrutura do comércio mundial, ou seja, a participação percentual de cada grupo de produto no total das exportações mundiais. Assim, foram imputadas, ao valor total das exportações mundiais, proveniente da OMC, as participações relativas de cada grupo de produto, obtidas na base do Comtrade. Este foi o procedimento que gerou o *market share* brasileiro por grupo de produto.

TABELA 1

Participação do Brasil nas exportações mundiais por categoria de produto, segundo intensidade tecnológica (2000 a 2009)¹
(Em %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Commodities</i> primárias	2,77	3,12	3,13	3,33	3,57	3,77	3,70	3,72	4,23	4,66
Mão de obra e recursos naturais	0,90	0,94	0,93	0,96	1,06	1,05	1,06	1,01	0,89	0,78
Baixa intensidade	1,18	1,09	1,18	1,27	1,55	1,55	1,37	1,26	1,43	1,15
Média intensidade	0,63	0,65	0,63	0,71	0,80	0,94	0,94	0,86	0,87	0,74
Alta intensidade	0,52	0,53	0,47	0,40	0,43	0,50	0,51	0,51	0,54	0,49
Outros	0,34	0,54	0,64	0,63	0,58	0,67	0,75	0,85	0,85	0,95
Total	0,88	0,97	0,96	0,99	1,08	1,16	1,17	1,18	1,26	1,26

Fonte: Secex/MDIC, OMC e Comtrade.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Até o momento em que este trabalho foi escrito, os dados consolidados de 2010 para o comércio mundial não estavam disponíveis. A estrutura da análise não é, contudo, afetada por isto.

Obs.: Classificação por intensidade tecnológica feita com base na metodologia disponível em UNCTAD (2002).

A informação mais relevante desta tabela é que, em todos os grupos de produtos, com exceção de *commodities* e de outros produtos (entre os quais está o petróleo), o Brasil vem, desde 2005, perdendo *market share* no mercado mundial de forma significativa.

Em 2000, o Brasil respondia por apenas 0,88% do comércio mundial de bens, e chegou a 2009 com uma participação de 1,26%. Apesar do avanço significativo, é possível observar que estes ganhos estão concentrados no grupo *commodities*, no qual o Brasil passou a representar 4,66% das exportações mundiais, ante 2,77% em 2000. Neste período, o Brasil perdeu espaço nas exportações de alta intensidade tecnológica, setor em que representava 0,52% do comércio mundial em 2000, e passou a representar 0,49% em 2009. O *market share* brasileiro neste tipo de produto, porém, é bastante volátil e depende muito do desempenho do setor aeronáutico. Nos produtos de média intensidade tecnológica, entre os quais estão automóveis e máquinas e equipamentos, por exemplo, o Brasil ganhou *market share* de forma significativa entre 2000 e 2006, mas começou a perder espaço desde então. Somando-se os produtos de média e alta intensidade, o Brasil detinha 0,57% das exportações mundiais em 2000, alcançando 0,71% em 2006. Entretanto, a partir de 2006, o país começa a perder mercado nestes produtos de forma significativa e em 2009 detém 0,6% do mercado mundial.

Não por acaso, a perda de *market share* do Brasil nos produtos de maior intensidade tecnológica coincide, temporalmente, com o aumento da participação das *commodities* na pauta, a partir de 2006, e se acentua depois da crise, entre 2008 e 2009. Entre 2006 e 2009, o Brasil perdeu *market share* em todos os grupos de produtos, exceto *commodities* e petróleo. Ou seja, nos últimos três anos, a “primarização” da pauta de comércio do país não é apenas resultado de um desempenho excepcional das exportações brasileiras de *commodities*, mas também reflete a perda de participação – ou seja, de competitividade – do país no comércio internacional em todos os outros grupos de produtos, especialmente os mais intensivos em tecnologia.

Claramente, a valorização cambial tem um papel relevante nesse cenário. Em janeiro de 2011, a taxa de câmbio efetiva real estava mais de 25% valorizada em relação ao nível observado durante o ano de 2005.² O bom desempenho das economias emergentes, aliado à fraca e lenta recuperação dos países centrais, tornou as economias de países como o Brasil ainda mais atrativas para os fluxos internacionais de capital, o que tem pressionado para baixo a cotação do dólar no mercado doméstico. A valorização do câmbio também tem sido estimulada pelo próprio bom desempenho das exportações de produtos primários. Além disso, não se pode esquecer que o dólar vem perdendo valor no mundo todo, e não apenas no Brasil. O resultado destes movimentos é uma valorização bastante significativa do real, que tem contribuído de forma expressiva para reduzir a competitividade das exportações brasileiras. Obviamente, o efeito é maior nos produtos industrializados, dado que as *commodities* contam com preços mais altos para contrabalançar o efeito do câmbio.

Quaisquer que sejam as causas para a primarização da pauta, o fato é que esse tipo de inserção comercial e seu aprofundamento no período recente certamente trazem preocupações para o desempenho futuro da economia brasileira. Ao observá-la, alguns economistas têm falado em uma suposta *desindustrialização*. Parece prematuro, todavia, defender a tese da desindustrialização em um cenário de crescimento econômico que é bastante duradouro quando comparado com a história recente do país, e que só foi brevemente interrompido em 2009, em virtude da crise. Ao que tudo indica, o crescimento da demanda doméstica tem sustentado, até o momento, o aumento da produção industrial do país, mesmo em face da perda de *market share* internacional em produtos de maior valor agregado.

Entretanto, apesar do bom desempenho recente da demanda doméstica e, conseqüentemente, da indústria, o cenário internacional pode, sim, ter efeitos expressivos sobre a economia brasileira no futuro e levar a uma ainda maior participação de setores tradicionais na estrutura produtiva brasileira. Numa economia mais aberta, o mercado internacional é cada vez mais relevante para as estratégias das empresas. No entanto, o bom desempenho das *commodities* no mercado internacional faz com que setores relacionados a elas se deparem com um crescimento da demanda e com uma rentabilidade superior à dos demais, e isto tem impactos diretos sobre as decisões de investimento na economia brasileira. Com efeito, o aumento de rentabilidade das exportações de *commodities* faz com que os setores relacionados a elas tenham mais incentivos a investir que o restante da indústria. Não por acaso, parte significativa dos investimentos projetados para a economia brasileira no próximo período, bem como dos investimentos realizados no período recente, são em setores como mineração, petróleo, alimentos e metalurgia básica.³ No longo prazo, isto tende a levar a uma maior participação destes setores na estrutura produtiva brasileira.

Evidentemente, o tamanho dos efeitos que o cenário externo terá sobre a estrutura produtiva doméstica dependerá, entre outros fatores, de sua duração. Deve-se considerar, nesse sentido, que os fatores que conduziram ao ciclo de valorização das *commodities* podem se sustentar por um período ainda relativamente longo, uma vez este ciclo está associado com um desequilíbrio na oferta e demanda mundial de alimentos, que tende a se manter nos próximos anos. Além disso, o aumento dos custos da produção agrícola devido ao crescimento do preço da energia, a ampliação da produção de biocombustíveis nos EUA e na Europa e o enfraquecimento do dólar são fatores que também contribuem para a valorização das *commodities* no mercado mundial.

Especificamente no caso brasileiro, existem outros fatores diretamente relacionados com o aumento da demanda das *commodities* produzidas aqui. Neste caso específico, o desempenho de economias como a China, grande demandante de produtos agrícolas e minerais brasileiros, tem papel de destaque. O maior parceiro comercial do Brasil ainda tem um longo processo de urbanização pela frente. O país possui mais de 600 milhões de pessoas vivendo no meio rural, e a migração de parte significativa desta população para as áreas urbanas tende a ampliar as necessidades chinesas por alimentos e energia, necessidades que, em grande medida, serão

2. Taxa de câmbio efetiva real, deflacionada pelo INPC, disponível em: <www.ipeadata.gov.br>.

3. Um bom indicador sobre isso pode ser obtido junto ao MDIC, em relatório sobre anúncios de investimento elaborado pela Rede Nacional de Informações sobre Investimento (Renai), disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sistemas_web/renai/public/arquivo/arq1299869587.pdf>.

atendidas por exportações brasileiras. Como se disse antes, o Brasil já é responsável por 8% das importações chinesas de *commodities*.

Em síntese, tudo leva a crer que a ampliação da demanda mundial e o conseqüente ciclo de valorização desses produtos não devem se esgotar no curto prazo, assim como não cessarão os impactos deste ciclo sobre a estrutura produtiva brasileira. Dessa forma, assim como tem crescido significativamente a participação das *commodities* na pauta de exportações, é razoável se esperar que também aumente, num próximo momento, a participação destes setores na estrutura produtiva do país. É evidente que o bom desempenho das *commodities* constitui uma importante janela de oportunidades para a economia brasileira. Não se pode esquecer o quanto o setor externo já restringiu o crescimento do país no passado e que o bom desempenho das *commodities* tem sido o principal fator responsável pela manutenção dos superávits comerciais brasileiros no período recente. Este desempenho, com certeza, tem evitado uma deterioração mais profunda da conta de transações correntes do país. Mas, também não se pode negligenciar os efeitos de longo prazo do atual cenário externo sobre a estrutura produtiva.

A pergunta relevante, portanto, é até que ponto esse processo está, pelo menos parcialmente, sob o controle do governo brasileiro ou poderia ser influenciado por ele. Em outras palavras, até que ponto as políticas públicas domésticas podem contribuir para evitar uma ainda maior primarização tanto da pauta de exportações quanto da estrutura produtiva do país?

É evidente que um país que não produz tecnologia de forma competitiva também não poderá exportar tecnologia. Por isso, políticas de inovação cada vez mais profundas e eficientes são fundamentais para agregar valor à estrutura produtiva no longo prazo. É preciso, mais que nunca, fazer apostas ousadas na produção de conhecimento e de inovações na economia brasileira, estimulando setores e/ou tecnologias nas quais o país teria condições de se tornar um ator relevante em nível mundial. Acima de tudo, é preciso que tanto as políticas de inovação quanto a política industrial sejam capazes de fomentar novos setores, novas atividades e novos negócios. Nesse sentido, o suporte aos setores tradicionais não deveria ser elemento de destaque na política industrial, até mesmo porque estes setores têm tido um desempenho extraordinário, mesmo sem o apoio de políticas públicas e da política industrial.

É possível e desejável, entretanto, aproveitar o bom desempenho dos setores tradicionais para fomentar setores relacionados que contenham maior agregação de conhecimento. Pode-se aproveitar a competitividade brasileira em produtos agropecuários para dinamizar, por exemplo, a produção de bens de capital agrícolas ou a indústria química (em insumos agrícolas). Outro exemplo é o setor de petróleo, que, embora seja um setor tradicional, depende de uma ampla cadeia de fornecimento de bens e serviços, alguns muito intensivos em tecnologia. Nestes segmentos o Brasil ainda não tem competências empresariais suficientes, embora tenha um histórico respeitável de desenvolvimento tecnológico associado à Petrobras.

A política industrial e de inovação deve considerar que algumas atividades são estratégicas para o desenvolvimento tecnológico e econômico do país, tanto pelo seu caráter transversal quanto pela sua relevância na produção de inovações. A título de exemplo, atualmente, cerca de 35% da pesquisa e desenvolvimento (P&D) mundial está concentrada nos setores ligados às tecnologias de informação e comunicação (TICs): *softwares* e equipamentos e serviços de informática e telecomunicações. Se o Brasil deseja ser um ator importante na produção de tecnologia, não é possível ignorar este fato. Além disso, o desenvolvimento das TICs bem como a universalização do acesso a estas tecnologias são fundamentais para o crescimento da produtividade e para a geração de inovações em vários outros setores. Não faltam estudos que estimam o impacto destas tecnologias no crescimento econômico dos países.

É claro que as políticas de inovação não terão efeitos sobre a estrutura produtiva e sobre a pauta comercial brasileira no curto prazo. De imediato, cabe analisar se existem e quais seriam as alternativas possíveis de política que poderiam influenciar este quadro no curto prazo e limitar os efeitos de longo prazo do atual cenário externo. Nos próximos parágrafos, tenta-se fazer este exercício sabendo-se, no entanto, das limitações e dificuldades inerentes a qualquer uma das alternativas. Também se deve ter claro que qualquer alternativa imediata não surtirá nenhum efeito de longo prazo se não for acompanhada de maiores investimentos em inovação e em tecnologia. Portanto, a política de inovação continua sendo central, qualquer que seja a postura adotada pelo país frente à conjuntura externa atual.

Feitas essas considerações iniciais, pode-se especular sobre quais seriam as possíveis alternativas de políticas e sobre suas vantagens e desvantagens. Se a elevada rentabilidade relativa das *commodities* é uma das causas da primarização da pauta e, no longo prazo, da própria estrutura produtiva, algumas das alternativas de curto prazo estariam relacionadas com medidas voltadas a reduzir as diferenças de rentabilidade entre os setores industriais mais intensivos em tecnologia e as *commodities*.

Nesse sentido, certamente, a taxa de câmbio vem reduzindo a rentabilidade das exportações e afetando de forma mais contundente os produtos industriais. Entretanto, intervenções governamentais para amenizar o fluxo de capitais e a conseqüente valorização cambial possuem efeitos limitados, como foi o caso do aumento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Por sua vez, intervenções mais ativas no mercado de câmbio possuem um custo fiscal muito elevado. Além disso, o regime cambial brasileiro limita a possibilidade de intervenções cambiais e, ao que tudo indica, modificar o tripé da política macroeconômica não parece, com razão, estar no horizonte de política de governo.

Continuando no plano das especulações, outra forma de evitar a excessiva primarização da pauta poderia ser a taxação das exportações de determinadas *commodities*, o que também reduziria a rentabilidade relativa destes produtos *vis-à-vis* os produtos industriais. Esta medida não é, evidentemente, uma primeira opção de política, mas seria justificável caso se avalie que os preços das *commodities* estão temporariamente muito acima dos seus níveis históricos e que isto pode ter conseqüências prejudiciais de longo prazo sobre a economia. Sua implementação, ademais, deveria ser extremamente cuidadosa e com prazo definido para terminar. Além disso, a boa utilização dos recursos advindos de uma taxação como esta seria fundamental para a legitimidade da política, enfatizando-se sua destinação para atividades inovadoras que contribuíssem para acelerar a mudança na estrutura produtiva e na pauta de exportações do país. Outra deficiência de uma medida como esta se relaciona com as distorções que ela impõe na estrutura produtiva, embora se possa argumentar que o atual cenário externo também está ocasionando distorções significativas na economia. Por fim, é fato conhecido que este tipo de medida possui custos políticos elevados, dada a importância dos setores tradicionais na economia e na política.

Na balança das decisões de investimento, de um lado está a rentabilidade futura, de outro está o custo do investimento. Assim, outro tipo de atuação ao alcance do governo está relacionado com a redução do custo do investimento em setores não tradicionais. Desonerar o investimento já está na agenda da política de governo há algum tempo. Alguns setores foram beneficiados, recentemente, com políticas específicas de desoneração do investimento e de depreciação acelerada. Focalizar as medidas de desoneração do investimento em setores intensivos em tecnologia pode contribuir para reduzir os custos do investimento nestes setores em relação aos setores nos quais o país já possui alta competitividade. Isto significaria uma política de promoção do investimento mais voltada para a qualidade que para a quantidade do investimento realizado.

Além da desoneração, o crédito – e aqui se está falando do crédito público – é um instrumento essencial para moldar a estrutura dos investimentos realizados na economia, pois afeta o custo relativo do investimento entre os setores produtivos. Existem variadas estimativas sobre o peso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na economia brasileira. Em 2007, estimativas do próprio banco mostravam que ele representava mais de 10% da formação bruta de capital fixo (FBKF) no Brasil. Levando-se em conta que os desembolsos do BNDES praticamente triplicaram (de R\$ 65 para R\$ 158 bilhões)⁴ de lá pra cá, esta participação deve ter crescido de forma expressiva. Dessa forma, e considerando-se o menor custo do crédito no BNDES, este é um instrumento fundamental para direcionar o investimento brasileiro para atividades de maior intensidade de conhecimento.

Outra estratégia possível, associada a esta última, seria utilizar as políticas de inovação e de investimento para fomentar a diversificação produtiva das grandes empresas brasileiras de *commodities*. No mundo todo, não faltam exemplos de empresas, como a Nokia, que migraram de atividades tradicionais para novas atividades

4. Acessar: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Navegacao_Suplementar/Acesso_Rapido/desempenho.html>.

mais intensivas em tecnologia. Na economia brasileira, as empresas de setores tradicionais são competitivas e bastante inseridas no mercado internacional – tanto pelo comércio quanto pelos investimentos no exterior – e possuem escalas de produção e de investimento elevadas. Estas empresas acumulam, portanto, uma série de capacitações necessárias para serem bem-sucedidas no comércio mundial e podem adquirir tecnologias e conhecimentos necessários para competir em áreas que não são as suas áreas tradicionais de atuação. Aproveitar estas capacitações e o bom momento econômico vivido por estas empresas para diversificar suas atividades pode ser um caminho complementar a ser seguido e impulsionado pelas políticas públicas.

Finalmente, cabe analisar se as políticas de apoio às exportações estão contribuindo ou poderiam contribuir de forma mais efetiva para a diversificação da pauta de exportações. Recentemente, este boletim publicou resultados de algumas avaliações sobre as principais políticas de apoio às exportações no país: BNDES-Exim, *drawback* e Proex.⁵ Estes estudos evidenciaram que, de um modo geral, as políticas de apoio à exportação (tanto de crédito quanto de incentivos fiscais) são neutras do ponto de vista da estrutura produtiva. Em outras palavras, estas políticas acabam apoiando mais fortemente justamente os setores que já são os mais competitivos e com melhor desempenho externo, reforçando a estrutura já existente na pauta de exportações. Apesar desta relativa neutralidade, existem exceções, é claro. No caso do *drawback*, por exemplo, é importante ressaltar a sua ampla utilização pela indústria aeronáutica.

Modificações nos desenhos dessas políticas, tornando-as mais atrativas para setores não tradicionais, poderiam contribuir para ampliar a rentabilidade de setores intensivos em tecnologia, hoje prejudicados pelo câmbio e pelo cenário externo. Estas mudanças, contudo, deveriam caminhar na direção oposta a algumas mudanças implementadas recentemente, tais como o “*drawback* agrícola”, que inclui entre os beneficiários do regime as exportações de carne de frango e suínos, por exemplo. O *drawback* em particular é um mecanismo que deveria ter como principal objetivo a exportação de produtos industriais de alto valor agregado, por meio da redução de tributos sobre a importação de componentes utilizados na fabricação e exportação destes produtos.

Em síntese, são grandes os desafios colocados para a economia brasileira no que diz respeito à sua inserção externa. Embora as exportações de *commodities* tenham desempenhado um papel importante na sustentação do saldo comercial brasileiro no período recente, os efeitos da primarização da pauta podem ser danosos para a estrutura produtiva brasileira no longo prazo.

Este ensaio procurou mapear algumas das principais alternativas de política existentes para lidar com a questão da primarização da pauta e de seus efeitos sobre a estrutura produtiva. As alternativas de políticas públicas para tratar desta situação, no curto prazo, são limitadas e, por vezes, custosas. Além disso, nenhuma medida de curto prazo terá efeitos duradouros se não for acompanhada por uma política cada vez mais profunda de estímulo ao desenvolvimento tecnológico. Apesar das dificuldades, a primarização da pauta e políticas que amenizem ou revertam este processo são questões prementes e que exigem uma discussão profunda, e sem dogmas, por parte do governo e da sociedade.

5. Boletim Radar n. 11, dezembro de 2010.