



# Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro

Volume 4

Brasil: em busca de um novo modelo de desenvolvimento

O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) edita publicações sobre diversas temáticas que impactam a agenda do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI).

As edições são alinhadas à missão institucional do Centro de subsidiar os processos de tomada de decisão em temas relacionados à ciência, tecnologia e inovação, por meio de estudos em prospecção e avaliação estratégica baseados em ampla articulação com especialistas e instituições do SNCTI.

As publicações trazem resultados de alguns dos principais trabalhos desenvolvidos pelo Centro, dentro de abordagens como produção de alimentos, formação de recursos humanos, sustentabilidade e energia. Todas estão disponíveis gratuitamente para *download*.

A instituição também produz, semestralmente, a revista Parcerias Estratégicas, que apresenta contribuições de atores do SNCTI para o fortalecimento da área no País.

Você está recebendo uma dessas publicações, mas pode ter acesso a todo o acervo do Centro pelo nosso site: <http://www.cgee.org.br>.

Boa leitura!



# Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro

---

Volume 4

Brasil: em busca de um novo modelo de desenvolvimento



Brasília – DF  
2015

© Centro de Gestão e Estudos  
Estratégicos (CGEE)

Centro de Altos Estudos Brasil  
Século XXI

*Organização Social supervisionada pelo Ministério da Ciência,  
Tecnologia e Inovação (MCTI)*

**Presidente**

*Mariano Francisco Laplane*

**Diretores**

*Fernando Sarti*

*José Eduardo Cassiolato*

**Diretor Executivo**

*Marcio de Miranda Santos*

**Diretores**

*Antonio Carlos Filgueira Galvão*

*Gerson Gomes*

*José Messias de Souza*

**Edição** | *Márcio Tadeu dos Santos*

**Diagramação e infográficos** | *Carla Dionata*

**Capa** | *Diogo Moraes e Inara Régia Cardoso*

**Projeto gráfico** / *Núcleo de Design Gráfico do CGEE*

*Catálogo na fonte*

C389d

Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro. Brasil: em busca de um novo modelo de desenvolvimento. – Brasília, DF : Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2015. v.4

288 p.; il, 24 cm

ISBN 978-85-5569-077-8 (impresso)

ISBN 978-85-5569-078-5 (eletrônico)

1. Políticas socioeconômicas. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Mercado de trabalho. 4. Exportações brasileiras. I. Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI. II. CGEE. III. Título.

CDU 330.34(81)

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), SCS Qd. 9, Lote C, Torre C, 4º andar - salas 401 a 405, Ed. Parque Cidade Corporate, CEP: 70308-200 - Brasília, DF, Telefone: (61) 3424.9600, [www.cgee.org.br](http://www.cgee.org.br)

Todos os direitos reservados pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Os textos contidos nesta publicação poderão ser reproduzidos, armazenados ou transmitidos, desde que citada a fonte.

**Referência bibliográfica:**

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro. Brasil: em busca de um novo modelo de desenvolvimento. Brasília, DF : 2015. 304 p.

Esta publicação é parte integrante das atividades desenvolvidas no âmbito do 2º Contrato de Gestão CGEE – 4º Termo Aditivo/Ação: Temas Estratégicos para o Desenvolvimento do Brasil /Subação: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI - 51.51.16/MCTI/2011.. Tiragem: 400 unidades. Impresso em 2015, Gráfica Athalaia.



# Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro

---

Volume 4

## Brasil: em busca de um novo modelo de desenvolvimento

### **Supervisão**

Gerson Gomes

### **Coordenação**

Mayra Juruá Gomes de Oliveira

### **Equipe técnica do CGEE**

Luiza Muniz Pinheiro

### **Consultores**

Ana Rosa Ribeiro de Mendonça

João Luiz Maurity Saboia

José Carlos Braga

Marcelo Pereira da Cunha

Marco Antonio Martins da Rocha

Marta dos Reis Castilho

Paulo Sérgio Fracalanza

Ricardo Bielschowsky

Os textos apresentados nesta publicação são de responsabilidade dos autores.





## Capítulo 8

# Exportações brasileiras de bens manufaturados e integração regional: evolução recente e perspectivas

Marta Castilho dos Reis<sup>101</sup>

### Introdução

As exportações brasileiras passaram por um período de forte dinamismo nos anos 2000. A composição da pauta exportadora apresentou mudanças significativas, tendo os produtos de origem agrícola e mineral ganhado importância. Esse movimento foi resultante do momento extremamente favorável para as exportações desses produtos, de um aumento do consumo doméstico e de uma perda de competitividade dos produtos industriais brasileiros decorrentes de diversos outros fatores. A constatação desse processo de re-primarização da pauta exportadora foi interpretada, por vezes, como um dos sintomas de uma possível desindustrialização da economia brasileira.

Embora as exportações brasileiras de produtos manufaturados tenham crescido menos do que as exportações de produtos agrícolas – aliás, como ocorreu para o conjunto das exportações mundiais –, seu crescimento foi de 8,8% a.a. entre 2000 e 2013. Tal crescimento superou do comércio global de produtos manufaturados, garantindo a manutenção do *market share* do Brasil no mercado mundial.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Professora do Instituto de Economia da UFRJ.

<sup>102</sup> De fato, na comparação com 2000, houve um crescimento do *market share* brasileiro, de 0,9% para 1,1% em 2012 (dados elaborados pelo GIC-IE/UFRJ). Para uma análise do comércio exterior brasileiro nos anos 2000, ver, por exemplo, Castilho (2010).

As exportações brasileiras de produtos industriais têm, no entanto, uma especialização geográfica bem clara, sendo concentrada nos mercados da América Latina: esses países se constituem nos principais mercados para os produtos manufaturados exportados pelo Brasil, esses produtos representando a maior parte das exportações brasileiras para a região. Para alguns setores, sobretudo aqueles de maior grau de sofisticação, essas duas características são ainda mais acentuadas. Para outros parceiros tradicionais do Brasil, como os países da UE e os EUA, o volume de exportações industriais permanece relevante, apesar do peso dos produtos industriais ser inferior ao observado na pauta de exportações para a América Latina e também da diferença na composição das exportações de industrializados.

A posição do Brasil nos mercados latino-americanos de produtos industriais, em especial os de maior grau de sofisticação, resulta, em parte, das preferências comerciais dos acordos existentes na região, no âmbito do Mercosul e da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). Essas preferências asseguraram, até aqui, diferenças de preços nos mercados latino-americanos favoráveis aos produtos industriais brasileiros. Elas também favoreceram estratégias empresariais que produziram algum tipo de “articulação produtiva” – ou seja, um incipiente grau de integração produtiva – entre os países, notadamente os do Mercado Comum do Sul - Mercosul (Castilho, 2012).

Esse último aspecto é de dupla relevância. Por um lado, a fragmentação internacional da produção levou a uma reordenação mundial da produção, fortemente caracterizada pela formação de cadeias regionais de valor (mais do que cadeias globais de valor). O Brasil e seus vizinhos sul-americanos se encontram, por diversas razões, alijados das cadeias existentes na América do Norte, Europa e Ásia. Por outro lado, a especialização dos países da AL em setores intensivos em recursos naturais os coloca como fornecedores de insumos para os demais países, estando no início de muitas cadeias produtivas.

A oportunidade que se apresenta, então, para o Brasil de se integrar de forma dinâmica nesse cenário reside muito provavelmente no aprofundamento da débil integração produtiva na América Latina. Uma maior integração produtiva na região pode gerar efeitos dinâmicos positivos que terminem por ampliar a demanda pelos produtos industriais brasileiros (além, por *supuesto*, dos efeitos diretos para os países vizinhos), a exemplo do que ocorre no sudeste asiático<sup>103</sup>. A integração produtiva regional pode ser, então, um fator de coesão política e econômica da região assim como parte de uma estratégia de aumento da competitividade internacional da indústria brasileira.

---

103 Baumann (2010) mostra os efeitos positivos da integração produtiva na Ásia no que se refere à transmissão do crescimento da China para os países fornecedores de peças e componentes que a cercam e discute a fragilidade da integração latino-americana sob esse ponto de vista. Uma discussão acerca das características e impactos da integração produtiva na América Latina também é encontrada em Medeiros (2010), Chen e De Lombaerde (2011) e Flores e Vaillant (2011).





A posição dos produtos industriais brasileiros nos mercados latino-americanos vem, no entanto, sendo corroída nos anos mais recentes devido a diversos fatores, dentre os quais a crescente concorrência de terceiros países (notadamente, a China), a perda de dinamismo das economias latino-americanas e, por fim, a corrosão das preferências comerciais decorrentes da assinatura por parte de alguns países latino-americanos de acordos comerciais com terceiros países.<sup>104</sup>

Nesse contexto, pretende-se analisar aqui a estrutura setorial e geográfica da pauta, evidenciando a importância da América Latina como destino das exportações brasileiras de produtos industriais, sobretudo aqueles de maior grau de sofisticação. As relações do Brasil com seus vizinhos se destaca das demais tanto em termos de composição, quanto em termos de articulação e complementariedade produtiva. Esses aspectos são explorados na seção 2. Tal configuração está relacionada, entre outros, com as preferências comerciais regionais. Mas elas – e em geral a posição competitiva do País - têm sido corroídas por diversos fatores nos anos recentes, como será discutido na última seção.

## 1. Evolução e especialização das exportações de manufaturados brasileiros

As exportações brasileiras apresentaram forte crescimento nos anos 2000, devido em grande parte aos efeitos diretos e indiretos do aumento dos preços internacionais das *commodities*<sup>105</sup>. Além do crescimento do valor das exportações por conta dos maiores preços, houve uma expansão significativa do *quantum* de *commodities* exportado, dado que a valorização do câmbio foi mais do que compensada pela alta de preços internacionais. Como consequência desse movimento, a composição da pauta de exportações brasileiras se alterou de forma significativa. Segundo os dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), os produtos básicos respondem por cerca de metade das exportações brasileiras, como ocorria em 1978 (em 1978 e 2013, eles representavam 47% do total exportado). Os produtos manufaturados, em compensação, perderam cerca de 20 pontos percentuais de participação nas

---

104 Para uma discussão sobre a perda de mercado do Brasil na América Latina, ver Bittencourt (2012).

105 Sobre os diversos fatores que impulsionaram tal movimento, vale mencionar o aumento da demanda por esses produtos associados ao crescimento econômico asiático – em particular, da China –, a financeirização dos mercados de *commodities* e a desvalorização do dólar relativamente a outras moedas. Essas razões são exploradas em Castilho (2011).

exportações totais desde o ano 2000, quando as exportações desses bens apresentaram seu melhor desempenho (correspondendo a 59% do total exportado)<sup>106</sup>.

Esse processo foi por vezes identificado como um dos sintomas do processo de desindustrialização<sup>107</sup>. A associação direta entre os dois movimentos não parece se aplicar ao País para o período recente, pois além dos problemas metodológicos associados à mensuração da desindustrialização, esse último tem se manifestado em países dos mais diversos níveis de desenvolvimento e pode ser considerado como um movimento natural. De acordo com Palma (2005), a desindustrialização pode ter efeitos perversos sobre o desenvolvimento dos países se ela for precoce, ou seja, se ocorrer em um nível de renda relativamente baixo (com respeito às experiências dos países avançados). No caso brasileiro, no entanto, existe uma evolução bastante díspar entre a estrutura das exportações e a estrutura de produção. Isso é verificado por meio de diversas estatísticas (de emprego, produção e comércio) e está relacionado à capacidade de absorção dos produtos produzidos no país pelo mercado doméstico.

O processo de reprimarização de fato ocorreu e sua contrapartida é a perda de importância dos manufaturados nas exportações brasileiras. Porém, essa constatação deve ser qualificada em três direções. Em primeiro lugar, deve-se distinguir perda de dinamismo da perda de importância (*share*) dos manufaturados na pauta de exportações. Em segundo lugar, esse processo de reprimarização tem uma dimensão geográfica importante, refletindo as diferenças bem marcadas em termos de composição das exportações segundo os parceiros comerciais. Em terceiro lugar, o ganho de importância das exportações primárias afasta ainda mais o Brasil das cadeias produtivas internacionais.

---

**106** Os produtos semimanufaturados apresentaram menos flutuações em sua participação, mas tem apresentado redução nos últimos 3 anos. Em 2013, sua participação nas exportações totais foi de 12,6%.

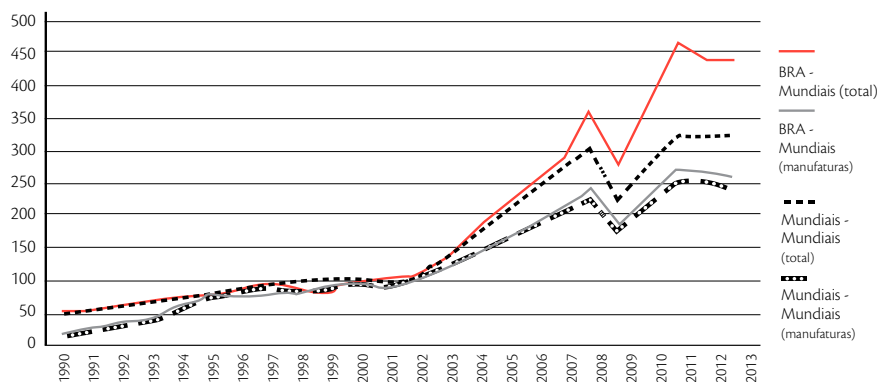
**107** A associação entre re-primarização da pauta e desindustrialização é mencionada por Oreiro e Feijó (2010).



## 1.1 As exportações brasileiras de manufaturados cresceram mais do que as exportações de manufaturados mundiais

O valor das exportações brasileiras de produtos manufaturados apresentou uma taxa média de crescimento entre 2000 e 2013<sup>108</sup> de 8,8% a.a. Essa taxa é inferior àquela observada para as exportações totais brasileiras (10,5% a.a.), que foi fortemente influenciada pelo desempenho das exportações agrícolas e minerais (e cujo crescimento médio foi de 18% a.a.). Porém, essa taxa supera aquela observada para o comércio mundial de produtos manufaturados, cujo valor se expandiu a uma taxa média de 6,3% a.a. entre 2000 e 2013.

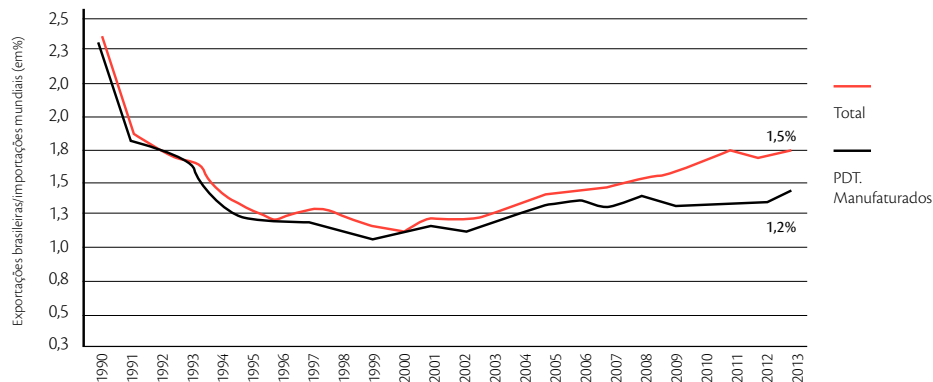
De fato, o desempenho das exportações brasileiras superou o desempenho do comércio mundial tanto para manufaturados quanto para produtos agrícolas e minerais (ver Figura 63). Por consequência, o *market share* do Brasil apresentou uma recuperação ao longo dos anos 2000, após a retração vivida nos anos 90. No que se refere ao conjunto dos produtos, o peso do Brasil nas exportações mundiais atingiu 1,5% em 2013, enquanto que, no que se refere aos produtos manufaturados, as exportações brasileiras atingiram 1,2% (em 1998, essa razão atingiu seu menor valor – 0,8%) (Figura 66). Ou seja, ainda que esse percentual seja muito baixo, o desempenho exportador da indústria de transformação brasileira não foi tão ruim como uma análise rápida de indicadores pode sugerir.



**Figura 65.** Evolução do valor das exportações brasileiras e mundiais (base: 2000=100)

Fonte: Comtrade

<sup>108</sup> Nesse trabalho foram utilizados os dados da Base Comtrade-ONU.



**Figura 66.** Evolução da parcela de mercado do Brasil nas importações mundiais totais e de produtos manufaturados, 1990-2013 (em %)

Fonte: Comtrade

## 1.2 O variado perfil setorial e geográfico das exportações brasileiras de manufaturados

As exportações de manufaturados brasileiros têm uma configuração geográfica muito marcada (Figura 67). Podemos identificar três grupos de países segundo o peso dos manufaturados e sua composição dentre os mercados de destino brasileiros. No primeiro, formado pelos países latino-americanos e alguns países em desenvolvimento (PED) africanos ou do Oriente Médio, o peso dos manufaturados nas exportações totais é elevado e os produtos que para lá se dirigem são em geral mais sofisticados. No segundo grupo, encontra-se o perfil oposto, em que predominam bens agrícolas e minerais, com baixo grau de elaboração – aí estão a China e outros países asiáticos (como Coréia e Japão, por exemplo). O terceiro grupo apresenta um perfil intermediário (em termos de peso dos manufaturados nas exportações brasileiras para aqueles destinos), mas cujo o volume das exportações de manufaturados é relevante para o Brasil (aqui se encontram basicamente EUA e Europa).

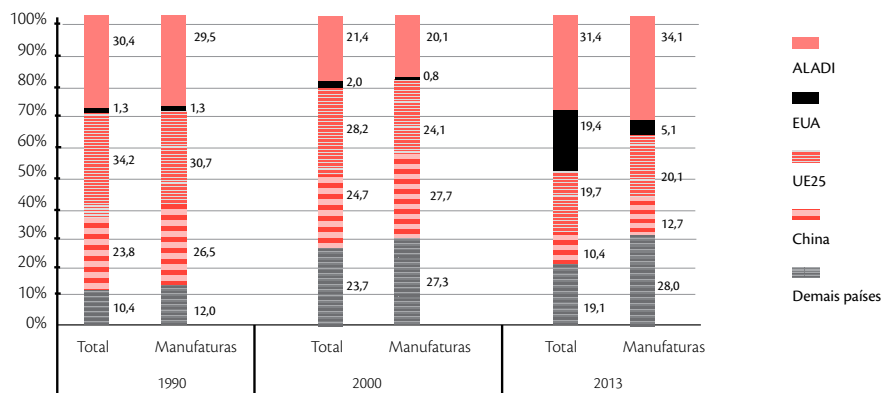
A América Latina se consolidou como o principal mercado dos manufaturados brasileiros desde os anos 90. Em 2013, os países da Aladi absorveram 28% das exportações brasileiras de manufaturados. A União Europeia - UE (de 25), apesar de ser um dos principais compradores de produtos primários brasileiros, absorve 20% dos manufaturados brasileiros. Os EUA absorvem atualmente, após importante retração de suas compras junto ao Brasil, 12,7% do total de exportações de manufaturados. De fato, observa-se queda



à metade da participação dos EUA nos anos 2000, tanto para o conjunto de produtos quanto para os manufaturados, que correspondem a 76% das exportações brasileiras para os EUA (2013).

Já a China, que vem se consolidando como principal país de destino das exportações brasileiras no período pós-crise, tem sua demanda muito concentrada em produtos primários – mais do que isso, em dois produtos: soja e minério de ferro. O forte crescimento das exportações de primários (crescimento de 35,9% a.a. entre 2000 e 2013) para a China acaba por encobrir o crescimento das exportações de manufaturados do Brasil para aquele país, que cresceram 26% a.a. , no mesmo período. Porém, apesar desse crescimento ser superior ao das exportações brasileiras totais de manufaturados (9,5% a.a.), ele parte de um volume extremamente baixo. Como resultado, o peso da China como destino das exportações totais contrasta fortemente com seu peso nas exportações de manufaturados (19,4% contra 5,1% em 2013).

Outra característica importante das exportações brasileiras de manufaturados ao longo dos anos 2000 foi o processo de diversificação geográfica. Os demais destinos (“demais países”, no Figura 65) passaram de 20% em 2000 para 34% em 2013 (em 1990, esse percentual era de 29,5%). Nesse grupo alguns países se destacam, mas suas participações individuais são relativamente baixas.<sup>109</sup>



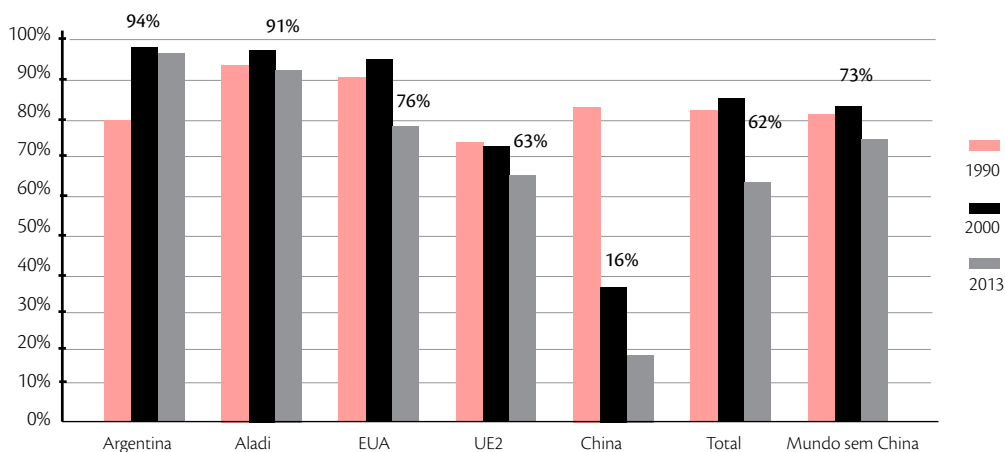
**Figura 67.** Principais destinos das exportações brasileiras totais e de manufaturados (em% do total)

Fonte: Comtrade

<sup>109</sup> As exceções ficaram em 2013 com o Panamá, que absorveu cerca de 3% das exportações brasileiras em virtude de operações com sondas de petróleo, além de Hong Kong, Japão e Rússia, cujas participações foram de cerca de 2% nesse ano.

É interessante notar que a influência da China no padrão de comércio brasileiro se acentuou na segunda metade dos anos 2000, em particular no período pós-crise, quando ela se tornou o primeiro parceiro comercial do País. Em 2013, a China respondeu por 19,4% das exportações totais brasileiras. Das exportações para aquele país, 72% consistiam de dois produtos apenas: soja em grão e minério de ferro (37% e 35%, respectivamente). Somente as exportações desses dois produtos para a China representam 13,7% das exportações totais brasileiras. Ou seja, o grau de concentração das exportações brasileiras para a China é extremamente elevado, num comércio bilateral que mostra um forte padrão “norte-sul”.

Em função dessas características do comércio Brasil-China, parte relevante do fenômeno de reprimarização está associado ao comércio com esse país. Simulamos a seguir o que seria o perfil das exportações brasileiras para um “Mundo sem China” (Figura 68) e evidentemente, a reprimarização seria menos intensa e o peso dos produtos manufaturados nas exportações para esse mundo hipotético seria mais próximo daquele observado nas exportações para o mercado norte-americano.



**Figura 68.** Peso dos produtos manufaturados nas exportações brasileiras totais, segundo países de destino (em % - 1990, 2000 e 2013)

Fonte: Comtrade



A diferença da especialização segundo os países e regiões fica clara a partir da composição setorial da pauta de exportações brasileiras por destino (Tabela 40). Para os países da Aladi, os setores mais importantes são aqueles de maior sofisticação e conteúdo tecnológico, como material de transporte, química e máquinas não elétricas. No caso da Argentina, material de transporte responde por mais de metade das exportações devido à forte integração produtiva entre as indústrias automobilísticas dos dois países. Para os EUA, além da indústria química e de material de transporte, a indústria metalúrgica de base (sobretudo aço) tem um peso relevante. Para UE e China, a indústria alimentar é bastante importante, mas as semelhanças param aí, pois para a UE os setores mencionados anteriormente - indústria química e de material de transporte - também têm peso relevante. No caso da China, os setores de produtos manufaturados mais relevantes são aqueles de menor grau de elaboração e alta intensidade em recursos naturais, como a indústria do papel e a metalúrgica de base.

Esse conjunto de informações acerca do destino dos produtos manufaturados sugere que a América Latina é um mercado relevante para o desempenho da indústria brasileira, sobretudo dos setores de maior sofisticação. Para os demais mercados - europeu ou norte-americano -, o grau de sofisticação dos produtos é inferior.<sup>110</sup>

---

**110** O grau de sofisticação das exportações pode ser medido a partir de indicadores de similaridade da pauta exportadora relativamente a países desenvolvidos ou então com o indicador de sofisticação atribuído usualmente a Hausmann, Hwang e Rodrik (2007), apud Costa (2014).

**Tabela 42.** Composição das exportações brasileiras de manufaturados por destino, 2013

Descrição (ISIC Rev.2)	Argentina		Aladi		
	US\$ mi	%	US\$ mi	%	
Produtos alimentares, bebidas e fumo	386	2,1	3.810	9,3	
Têxtil, vestuário e ind. couro	398	2,2	1.120	2,7	
Ind. madeira, inclusive móveis	154	0,8	482	1,2	
Ind. papel e seus artigos, impressão e edição	454	2,5	1.153	2,8	
Ind. química, derivados de petróleo e carvão, obras de borracha e plástico	3.560	19,3	8.847	21,5	
Fabricação de produtos minerais não metálicos, exceto derivados de petróleo e carvão	167	0,9	614	1,5	
Ind. metalúrgica de base	993	5,4	2.701	6,6	
Fabricação de prod. de metal,máquinas e material	12.290	66,6	22.225	54,1	
Máquinas, exceto as elétricas	1.521	8,2	4.820	11,7	
Fab. de máquinas e aparelhos elétricos	848	4,6	2.203	5,4	
Material de transporte	9.422	51,1	13.866	33,7	
Material médico, óptico e de precisão	179	1,0	377	0,9	
Outras indústrias manufatureiras	-	0,2	158	0,4	
<b>Total Geral</b>	<b>18.444</b>	<b>100,0</b>	<b>41.111</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: Comtrade. Elaboração própria.





	EUA		UE25		China		Total	
	US\$	%	US\$ mi	%	US\$ mi	%	US\$ mi	%
	1.194	4,9	9.333	31,6	2.564	34,2	42.913	29,3
	568	2,3	1.109	3,8	656	8,8	4.452	3,0
	811	3,3	660	2,2	61	0,8	2.466	1,7
	1.334	5,4	2.359	8,0	1.665	22,2	7.366	5,0
	3.542	14,4	4.860	16,4	448	6,0	23.913	16,3
	925	3,8	127	0,4	10	0,1	1.968	1,3
	3.720	15,2	2.697	9,1	1.249	16,7	14.664	10,0
	6.296	25,7	8.208	27,8	796	10,6	48.203	32,9
	2.039	8,3	2.240	7,6	278	3,7	11.587	7,9
	809	3,3	719	2,4	80	1,1	4.643	3,2
	2.863	11,7	4.093	13,9	367	4,9	28.194	19,2
	43	1,0	153	0,5	28	0,4	991	0,7
	173	0,7	201	0,7	47	0,6	733	0,5
	<b>24.517</b>	<b>100,0</b>	<b>29.554</b>	<b>100,0</b>	<b>7.496</b>	<b>100,0</b>	<b>146.678</b>	<b>100,0</b>

### 1.3 A baixa integração da manufatura brasileira nas redes globais de produção e comércio e a incipiente articulação produtiva regional

As diferenças regionais que se manifestam na composição setorial das exportações brasileiras também revelam outra característica da inserção internacional brasileira no período recente: sua baixa inserção nas redes globais de produção e comércio<sup>111</sup>. Como documentado por crescente literatura<sup>112</sup>, a fragmentação do processo produtivo permitiu a reorganização da produção em nível mundial e acabou por gerar redes internacionais de produção e comércio. A partilha do processo produtivo fez com que diferentes etapas do processo de produção se localizassem em diferentes sítios, de acordo com as vantagens de custo (de diversas naturezas) de cada localidade e por meio de diversos arranjos institucionais entre as firmas (*outsourcing*, investimento direto estrangeiro, entre outros).

Essas redes são particularmente dinâmicas na Ásia e se tornaram uma referência para a análise dos benefícios que podem advir da integração dos países a tais redes. Porém, como também tem sido mencionado na literatura sobre a inserção dos PED nas cadeias produtivas, a possibilidade de participação nas mesmas - sobretudo, uma participação 'virtuosa' para o país - depende de diversos fatores. A participação como fornecedor de partes e componentes ou como montador do bem final não assegura per se ganhos para os países que assim se inserem<sup>113</sup>. Medeiros (2010) alerta que nem todos os países participantes das cadeias de valor internacionais conseguem extrair os mesmos benefícios, que podem diferir dependendo do posicionamento do país dentro de tal cadeia. Os benefícios dependem, em muitos casos, da capacidade do país de se apropriar dos ganhos advindos da localização em determinada etapa do processo produtivo, sendo essa capacidade associada ao aprendizado e à mudança tecnológica<sup>114</sup>. Além desse aspecto - ou seja, de que o tipo de inserção dos países nas redes é relevante -, existem fatores histórico-institucionais e características dos países que condicionam sua participação em tais redes.

Nesse sentido, o contraste entre a inserção do Brasil, assim como os demais países da América Latina, nas cadeias globais de valor e aquela dos países asiáticos é em grande parte explicado pela importância

---

111 Ou a baixa inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor (CGV).

112 Unido, Cepal e OCDE.

113 Ver Unctad (2013), Whittaker et al (2010) e Milberg e Winkler (2013).

114 "Do ponto de vista estrutural e tecnológico para um dado país, a questão central é a sua posição na hierarquia do valor adicionado da cadeia produtiva, as possibilidades de aprendizagem e mudança tecnológica e o grau em que esta inserção permita uma adequada taxa de crescimento da economia. Com efeito, a separação do processo produtivo favorece especialmente aos detentores dos ativos intangíveis (P&D, desenho e concepção, marca, comercialização) na apropriação do valor adicionado, restando para as atividades padronizadas e de menor qualificação uma fração reduzida e submetida a elevada competição" (Medeiros, 2010, p. 10).



dos setores intensivos em recursos naturais na pauta exportadora latino-americana. Esses setores, além de baseados na exploração de recursos naturais, se caracterizam por processos de produção contínuos e com baixa possibilidade de fragmentação. Além disso, como chamam atenção Motta Veiga e Rios (2008), a construção da base industrial da região antecede a emergência do processo de fragmentação internacional da produção, imprimindo diversas características a essas indústrias que são determinantes de sua articulação com o mercado internacional (tais como forte verticalização das atividades dentro das fronteiras nacionais). Essas características mantiveram-se predominantes apesar das mudanças trazidas pela liberalização comercial e pela entrada de investimentos estrangeiros nos anos 90.

Perez (2013) argumenta que a dificuldade enfrentada pela América Latina para o desenvolvimento de indústrias de montagem decorre da distribuição inicial de fatores, que difere fortemente na América Latina e na Ásia, com consequências sobre a especialização das economias, sua inserção nas cadeias globais de valor e também sobre as distribuições de renda nas duas regiões. A autora argumenta, no entanto, que é possível se promover um *upgrading* da base industrial da região apoiada nos setores intensivos em recursos naturais, pois “há possibilidade de aprendizado e desenvolvimento a partir das indústrias de processo” (ROCHA, 2013).

A inserção nas redes internacionais de produção e comércio tem se mostrado um aspecto importante para a competitividade internacional das indústrias. A inserção de um país em redes favorece – ainda que não garanta (devido às razões evocadas acima) - um bom desempenho em termos de produção e de competitividade de seus produtos. Essas redes, no entanto, tem deixado cada vez mais evidente seu caráter regional. De fato, é possível se identificar por meio da análise das informações acerca da produção e dos fluxos de comércio, três grandes redes (ou cadeias de valor) no mundo – uma na Ásia (em torno de China e Japão), uma na América do Norte (em torno dos EUA) e outra na Europa tendo como “epicentro” a Alemanha.

A América Latina e o Brasil, em particular, encontram-se aliados de tais cadeias, como veremos adiante. O fortalecimento da incipiente articulação produtiva regional pode gerar benefícios para todos os países participantes. Como mostrado por Chen e De Lombaerde (2011) e Baumann (2011), a China desempenha um papel importante na transmissão do dinamismo de sua economia e de suas exportações para os países menores de seu entorno por meio de suas relações intraindustriais. A integração produtiva regional garante que os benefícios obtidos pela China por meio de seus superávits junto ao Ocidente sejam repassados para seus fornecedores asiáticos.

No caso da América Latina, esse fenômeno não se observa: o Brasil, que poderia desempenhar esse papel de líder e, assim, garantir inclusive um mercado mais dinâmico para seus produtos, mantém superávits com a maioria dos países da região. Aliás, isso ocorre também com os demais países grandes da Aladi – Argentina e México também são superavitários com a região. Conforme

Baumann (2010, 2011), os déficits sistemáticos dos países pequenos atesta uma distribuição desigual dos ganhos (diretos e indiretos) da integração, que não são compensados nem por instrumentos de transferência entre os países (políticas regionais ou mecanismos compensatórios) nem por ganhos decorrentes de uma maior integração produtiva. Tais ganhos resultariam de uma demanda por parte dos países maiores por produtos manufaturados provenientes dos países menores, tais como insumos, partes e componentes. Nesse contexto, os países menores passariam a ser mais beneficiados pelos ciclos de crescimento nas economias maiores.

As informações a seguir corroboram com as características mencionadas acima acerca da inserção do Brasil nas redes internacionais de comércio e produção. Tais informações concernem o peso de bens intermediários e de capital nos fluxos de comércio. Essa é uma das formas possíveis de mensuração do grau de integração das economias em tais redes e se justifica pelo fato desses bens estarem no centro do processo produtivo. A produção e comercialização desses bens por um determinado país indica sua inserção em cadeias de produção de bens finais, que podem estar internacionalmente distribuídas. Vale assinalar ainda que esses bens intermediários, muitas vezes, carregam em si uma boa parte da tecnologia contida nos produtos finais.

Utiliza-se aqui a análise por estágio de produção, sugerida por Lemoine e Unal-Kesenci (2002) a partir da classificação BEC (*Broad Economic Classification*, da ONU)<sup>115</sup>, que evidencia a natureza da especialização de um país. Para os bens intermediários, permite a distinção entre os bens intermediários semiacabados (insumos industriais básicos, como lingotes de aço) de peças e componentes. Pelas características evocadas anteriormente, um comércio ativo de partes e componentes, e bens de capital indica a participação do País nas redes internacionais.

Para o Brasil, o comércio de partes e componentes é relativamente baixo – quando comparado com economias como a China e o México, por exemplo<sup>116</sup> –, apresenta forte assimetria entre os fluxos de importações e exportações e manifesta ainda, a exemplo do comércio em geral, diferenças significativas segundo os parceiros (Figura 69 e Tabela 41).

Primeiramente, o Brasil importa mais bens de capital e intermediário (P&C) do que exporta, gerando um déficit comercial relevante (Tabela 41). Ou seja, o Brasil absorve esses bens para produção de

---

115 Essa classificação distingue os produtos por seu uso final.

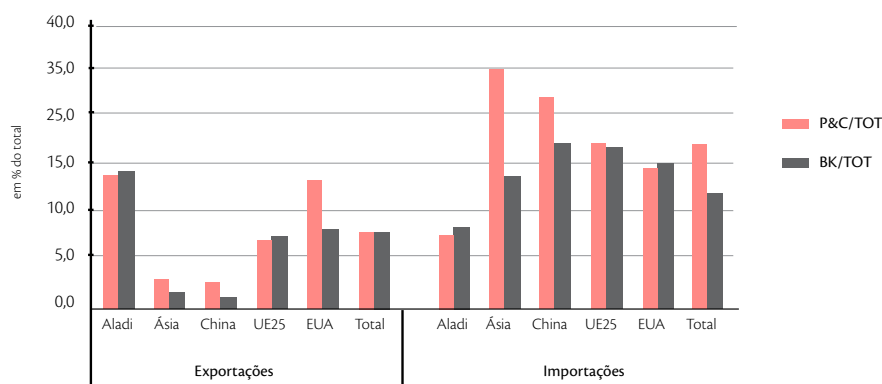
116 No caso da China em 2012, partes & componentes juntamente com as de bens de capital representavam 47% das exportações totais e 35% das importações totais. No caso do México para esse mesmo ano, o peso desses bens nas exportações e importações totais do país era de respectivamente 41% e 47%. A título de comparação, em 2012, o peso desses bens nas exportações e importações brasileiras totais era de 15% e 36%. Castilho (2012).



bens que são voltados, sobretudo para o mercado doméstico, dado que o superávit de bens finais é relativamente baixo. Porém, esse padrão não é homogêneo para todos os parceiros. O perfil do comércio com a Aladi denota uma maior articulação da indústria brasileira com os seus vizinhos.

Conforme mostrado em trabalho anterior sobre a integração produtiva entre os países da Aladi<sup>117</sup>, ainda que a integração produtiva regional seja baixa se comparada com outras regiões, alguns fatores como os menores custos de transação (devido à proximidade geográfica e cultural) e a atuação “regional” de empresas multinacionais na região<sup>118</sup> (fato esse que não está desconectado com o primeiro ponto) contribuem para que ocorra alguma articulação produtiva entre países vizinhos.

Dentre os diversos parceiros, a China é o país com o qual as importações e exportações desses produtos são os mais assimétricos. Do lado das exportações, o peso é inferior a 5% do total de manufaturados, enquanto do lado das importações, a participação é das mais elevadas (juntamente com a Ásia). Vale chamar a atenção que no caso do mercado brasileiro, a China vem cada vez mais ganhando mercado e conquistando espaços anteriormente ocupados pelos EUA e pela UE, sobretudo de bens de capital.



**Figura 69.** Peso do comércio de bens intermediários-partes e componentes, e de bens de capital no comércio total brasileiro de bens manufaturados por parceiro (2013, %)

Fonte: Comtrade

117 Castilho (2012).

118 Sejam elas empresas multinacionais de origem extra regional que desenhem suas estratégias de forma complementar nos países da região (indústria automobilística, por exemplo), sejam elas empresas multinacionais regionais (empresas brasileiras que atuam nos países vizinhos, por exemplo).

**Tabela 43.** Comércio exterior brasileiro por etapas de produção e por parceiro comercial (2013)

	Aladi	China	UE25	EUA	Total
Bens primários	-0,31	0,99	0,96	0,39	0,51
Bens intermediários semiacabados	0,06	-0,30	-0,08	-0,24	-0,13
Bens intermediários partes e componentes	0,43	-0,96	-0,61	-0,33	-0,51
Bens finais - Bens de Capital	0,35	-0,89	-0,43	-0,47	-0,21
Bens finais - Bens de Consumo	0,04	-0,82	-0,12	-0,06	0,06
Saldo total	0,09	0,10	-0,04	-0,19	0,00
Saldo manufaturas	0,16	-0,67	-0,25	-0,28	-0,18

Fonte: Comtrade. Elaboração própria.

## 2. Perspectivas sombrias para as exportações brasileiras de manufaturados: a concorrência chinesa no mercado latino-americano e a erosão das preferências brasileiras na Aladi

O mercado latino-americano é, como visto anteriormente, o principal mercado dos produtos manufaturados brasileiros, sobretudo aqueles de maior sofisticação. É também a região com a qual a indústria brasileira tem algum tipo de articulação produtiva. Articulação essa que é importante tanto do ponto de vista da competitividade da indústria brasileira quanto do ponto de vista da coesão dos acordos comerciais da América Latina.

O Brasil vem, no entanto, perdendo participação em seu mercado mais relevante. Nos anos 90, a integração latino-americana ganhou novo fôlego com o surgimento do Mercosul, o renascimento da Comunidad Andina (CAN) e os acordos que foram alimentados por esses sub-acordos regionais. Nesse contexto, o Brasil conseguiu expandir suas vendas de produtos manufaturados na região, tendo passado sua participação nos mercados da Aladi de 2,2% do total para 6,4% em 2005 (Tabela 44). Por outro lado, a Aladi saltou de mercado minoritário, responsável por 12% dos produtos manufaturados exportados pelo Brasil, para seu principal destino (a partir de 2000, sua participação seria de 27% ou mais). Embora para o Brasil, a Aladi tenha mantido sua colocação de principal



destino das exportações de manufaturados, a parcela de mercado do Brasil na Aladi vem caindo desde 2007, chegando em 2013 a um patamar próximo àquele observado em 2000 (4,5%).

A perda de mercado pelo Brasil pode ser em parte creditada à China, que viu sua participação no mercado de manufaturados da Aladi crescer de forma significativa desde os anos 90. Nos anos 2000, a China ganhou espaço desde o início da década, porém esse crescimento se acelerou a partir de 2005. Tal evolução contrasta com o que ocorreu com a participação brasileira nos mercados da Aladi, que aumentou até 2005, recuando em seguida.

Como se pode ver pela Tabela 44, o crescimento da parcela de mercado detida pela China nos países da América Latina foi muito superior ao crescimento observado em sua parcela no mercado mundial em seu conjunto, sugerindo que a região vem se tornando um mercado de crescente importância para aquele país.

Ao mesmo tempo, sugere que parte da perda de mercado do Brasil na região tem sido absorvida por aquele país. De fato, o Brasil, até aqui, não é o principal perdedor nos mercados da Aladi: exercícios mostram que as exportações chinesas para a região vêm deslocando outros fornecedores asiáticos, europeus e norte-americanos (Hiratuka e outros, 2012). O México parece estar sendo mais afetado pela concorrência chinesa da Aladi que o Brasil. No que se refere ao mercado doméstico brasileiro, Soares e Castilho (2014) encontraram resultado similar e constataram que a maior presença chinesa deslocou principalmente fornecedores de outros países. Ambos os resultados, porém, utilizam dados até 2009 e esse cenário pode ter se alterado desde então.

**Tabela 44.** Evolução do market share de produtos manufaturados do Brasil e da China na Aladi e no mercado mundial (em %)

Aladi				
	1990	2000	2005	2013
Brasil	2,2	4,2	6,4	4,5
China	0,8	2,5	8,3	18,2
Mundo				
Brasil	0,8	0,9	1,1	0,9
China	1,9	7,1	11,2	14,1

Fonte: Comtrade. Elaboração própria.

A perda do Brasil no mercado latino-americano não foi maior até o presente por conta das margens de preferência que gozam os produtos brasileiros no âmbito da Aladi. Os acordos da Aladi, existentes desde 1980, garantem reduções significativas para parte relevante dos produtos exportados pelo Brasil para a maioria dos países (México é o único parceiro a conceder reduções inferiores a 40%) e certamente contribuiram para o desempenho exportador brasileiro para o restante da América Latina desde os anos 90<sup>119</sup>.

Porém, a vantagem obtida pelos produtos brasileiros decorrente das preferências tem perdido eficácia devido à perda de competitividade dos produtos brasileiros em face de determinados países (notadamente asiáticos) e devido também à erosão das preferências resultante dos múltiplos acordos comerciais que têm sido assinados pelos países latino-americanos com países externos à região. Chile, Peru, México e Colômbia já assinaram um número elevado de acordos, com países de todos os continentes e, em alguns casos, com cláusulas e concessões mais aprofundadas do que aquelas presentes nos acordos com o Brasil<sup>120</sup>.

Tais acordos acabam por correr as vantagens tarifárias obtidas pelos produtos brasileiros nos mercados latino-americanos, muitas vezes beneficiando produtos provenientes de países com alta capacidade competitiva, como China e Coreia do Sul.

A reversão dessa tendência claramente negativa para as exportações brasileiras de manufaturados depende, por um lado, de uma melhora na competitividade dos produtos brasileiros e, por outro, de iniciativas que estimulem o comércio regional. Essas iniciativas devem possibilitar aprofundamento dos acordos com os vizinhos latino-americanos dentro de uma estratégia mais ampla de articulação produtiva na região: nesse caso, os efeitos seriam benéficos não somente para a indústria brasileira, mas também para os seus vizinhos latino-americanos.

---

119 O Brasil desfruta de concessões médias próximas a 100% na entrada dos mercados chileno, boliviano e peruano, além da isenção total no Mercosul. Colômbia e Equador concedem reduções médias de cerca de 50% e somente México concede menores preferências tarifárias para os produtos exportados pelo Brasil. Para maiores detalhes, ver Souza (2010), que também mostra, por meio da estimação de uma equação gravitacional, que o comércio entre os acordos da Aladi têm impacto positivo sobre os fluxos comerciais intra-regionais.

120 De acordo com os dados da OMC (<<http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>> , consulta em fevereiro de 2015), os números de acordos regionais notificados são os seguintes (entre parênteses após o nome dos países): Países do Mercosul (2, sendo que Uruguai tem mais um); Chile (23), Peru (12), Bolívia (1), Colômbia (7); Venezuela (2) e Equador (1).





## Referências

---

- BAUMANN, R. **Regional trade and growth in Asia and Latin America: the importance of Productive Complementarity**. Texto LC/BRS/R238, CEPAL, Brasília. 2010
- \_\_\_\_\_. O Mercosul aos vinte anos: uma avaliação econômica. **Texto para Discussão** n. 1627, IPEA, Brasília. 2011
- CASTILHO, M. A inserção do Brasil em um mundo fragmentado: uma análise da estrutura de comércio exterior brasileiro. In: ACIOLY, L.; CINTRA, M.A.M. (Orgs.). **Inserção Internacional Brasileira: temas de economia internacional**. 1 ed. Brasília: IPEA, v. 2, p. 369-396. 2010.
- \_\_\_\_\_. Impactos da crise econômica internacional sobre o comércio exterior brasileiro. In: ACIOLY, L.; LEÃO, R. (Orgs.). **Crise financeira global: mudanças estruturais e impactos sobre os emergentes e o Brasil**. IPEA, Brasília. 2011.
- \_\_\_\_\_. Comércio internacional e a integração produtiva: uma análise dos fluxos comerciais dos países da ALADI. **IPEA, Texto para discussão** n. 1705, Brasília. 2012.
- CHEN, L.; DE LOMBAERDE, P. Redes de distribución regional de la producción y organización en ejes en América Latina y en el Este Asiático: una perspectiva a largo plazo. **Integración & Comercio**, n. 32. 2011.
- COSTA, K. **Fragmentação internacional da produção e sofisticação das exportações: uma análise a partir dos fluxos de comércio do Mercosul entre 1994 e 2012**. In: ENCONTRO DA ANPEC, 42., Natal. 2014.
- FLORES, M.; VAILLANT, M. Cadenas globales de valor y sofisticación de la canasta de exportación en América Latina. **Integración & Comercio**, n. 32. 2011.
- FONTAGNÉ, L.; FREUDENBERG M.; ÜNAL-KESENCI D. Statistical analysis of EC trade in intermediate products. **External Trade Series - Studies and Research**, 6D, Eurostat. 1996.
- HAMAGUCHI, N. Integração produtiva regional no leste da Ásia. In: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOHLERS, M. (Orgs.). **Integração produtiva: caminhos para o Mercosul**. Brasília: ABDI, 2010 (Série Cadernos da Indústria ABDI, v. 16. 2010.
- HIRATUKA, C.; CASTILHO, M.; SOUZA, K.; MODOLO, D.; CUNHA, S. Avaliação da competição comercial chinesa em terceiros mercados. In: BITTENCOURT, G. (Org.). **El impacto de China en América Latina: comercio e inversiones**. 1ed. Montevideú: Red Mercosur, 2012, v. 1, p. 135-194.

- LEMOINE, F.; UNAL-KESENCI, D. China in the International Segmentation of Production Processes. **Document de travail du CEPPII** 2002-02, CEPPII, Paris: 2002.
- MEDEIROS, C. Integração produtiva: a experiência asiática e algumas referências para o Mercosul. In: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOHLERS, M. (Orgs.). **Integração produtiva: caminhos para o Mercosul**. Brasília: ABDI (Série Cadernos da Indústria ABDI, v. XVI). 2010.
- MILBERG, W.; WINKLER, D. **Outsourcing economics: global value chains in capitalist development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- MOTTA VEIGA, P.; RIOS, S. **Cadeias de valor baseadas em recursos naturais e upgrading de empresas e setores: o caso da América do Sul**. Rio de Janeiro: Cindes, 2008.
- OREIRO, J.L.; FEIJÓ, C. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2 (118), p. 219-232. 2010.
- PALMA, G. Four sources of de-industrialization and a new concept of the dutch disease. In: OCAMPO, J.A. **Beyond reforms, structural dynamics and macroeconomic vulnerability**. Stanford: Stanford University Press. 2005.
- PEREZ, C. Una visión para América Latina: Dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales. **Economica**, v.14, n.2. 2013.
- ROCHA, F. Comentários a Una visión para América Latin: Dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales, de Carlota Perez: a Lei de Engel. **Economica**, v.14, n.2. 2013.
- SOARES, E.; CASTILHO, M. **O impacto das importações chinesas na indústria brasileira nos anos 2000**. In: ENCONTRO DA ANPEC, 42. Natal. 2014
- SOUZA, K. **Os efeitos da integração comercial sobre os fluxos comerciais dos países membros da ALADI**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2010
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT - UNCTAD. **Global value chains and development**. Genebra: 2013.
- WHITTAKER, D.H.; ZHU, T.; STURGEON, T.; TSAI, M. H. Compressed Development. **Studies in Comparative International Development**, v. 45, n.4, p. 439-467. 2010.