

A construção da competitividade externa: o PAC e outras políticas associadas – uma reflexão

Fátima Faro¹

Ricardo Faro²

Resumo

O presente artigo realiza uma reflexão acerca dos possíveis efeitos gerados em decorrência da implementação pelo Governo Federal de um conjunto de medidas econômicas denominado Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, em combinação com outras políticas associadas, para a alavancagem dos negócios internacionais de nosso interesse, construção da competitividade externa do País e o alcance efetivo do *status* de *global trader*. Discute, ainda, o resultado presumível de tais medidas na consolidação do processo de integração regional, no contexto do Mercosul, e os possíveis impactos na geração e manutenção de empregos, redução das desigualdades e estabelecimento de uma nova rota de desenvolvimento econômico e social.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Infraestrutura. Comércio exterior. Integração regional. Negociações multilaterais.

1 Considerações iniciais

No início de cada novo ciclo de governo, independentemente da alternância de poder e alteração nos alicerces das políticas públicas que porventura estejam sendo

¹ Doutoranda em Economia UNB – Brasília – DF; Mestre em Economia pela Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro; Bacharel em Ciências Econômicas pela AEUDF – Brasília - DF; Consultora de empresas públicas e privadas em projetos de desenvolvimento regional-urbano-turístico; Assessora Parlamentar; Membro da Comissão de Especialistas do MEC; Professora Universitária e Co-autora do livro Curso de Comércio Exterior pela editora Atlas, São Paulo, Brasil.

² Especialista em Comércio Exterior com pós-graduação *Lato Sensu* pelo ICAT/AEUDF - Brasília - DF, Bacharel em Administração pela AEUDF – Brasília - DF, Analista Sênior da Diretoria de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A.; Professor Universitário e Coautor do livro Curso de comércio exterior pela Editora Atlas, São Paulo: Brasil.

aplicadas, busca-se naturalmente apontar as vertentes que devam funcionar como o eixo central dos interesses nacionais, num esforço capaz, entre outros aspectos, de impulsionar o País a estabelecer uma rota inequivocamente direcionada para a elevação da competitividade externa, um passo fundamental para que se produzam reflexos positivos nos níveis de desenvolvimento econômico e social.

Os quesitos para as quais merecem ser direcionadas as atenções, no entanto, são mais do que conhecidos. Originam-se nos grandes problemas que afetam o crescimento qualitativo da atividade produtiva como um todo e, supostamente, derivam da ineficiência estatal em promover ações adequadas com foco na geração de emprego, ocupação e renda, inclusão social, eliminação de desigualdades e implementação de medidas corretivas para a redução dos déficits em infraestrutura.

Como elementos coadjuvantes da formatação desse quadro, apontam-se também outros aspectos correlacionados a esses quesitos, como a eventual inexpressividade na adoção de políticas voltadas para o apoio à inovação tecnológica, modernização do parque industrial, desoneração fiscal, além da ausência de um sistema educacional forte, acessível a todas as camadas da população e em consonância com as exigências do mundo globalizado.

O desafio que de forma recorrente é enfrentado por nossas autoridades consiste na conjugação de forças para a implementação de uma base de sustentação sólida que venha a viabilizar o incremento do Produto Interno Bruto, a partir da dinamização das atividades produtivas, combinadas com a formação de poupança e a realização de investimentos em níveis crescentes e significativos.

A política industrial, tecnológica e de comércio exterior vigente reconhece que essa iniciativa pressupõe, entre outras medidas, o correto dimensionamento não apenas dos setores mais dinâmicos da economia, como também daqueles que detenham vantagens comparativas pouco exploradas ou, em última análise, despercebidas que, uma vez estimulados, possam responder de forma eficiente para possibilitar a alavancagem dos negócios internacionais de interesse brasileiro, que teimam em flutuar à deriva de ínfimas parcelas de participação nas trocas internacionais.

Todavia, no jogo das relações econômicas empreendido entre os países, esse passo nem sempre é exatamente fácil, em virtude da influência de fatores conjunturais, combinados com a intervenção de vários agentes, com ideias eventualmente dissonantes e interesses diversos.

Na convergência desses movimentos, no início de 2007, é implementado pelo Governo Federal o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, anunciado como uma ferramenta destinada a promover as modificações estruturais necessárias ao reaparelhamento do País para que, no mesmo compasso em que se busque o alcance de outros objetivos, viabilize a disputa do comércio internacional com as nações mais favorecidas, em condições de competitividade equivalentes.

2 Programa de aceleração do crescimento – principais características

O PAC foi estabelecido inicialmente para o triênio 2007-2010, ou seja, com a previsão da colheita dos resultados presumíveis ainda no decorrer do segundo “Governo Lula”.

Trata-se, na verdade, de um conjunto de medidas que, embora venha ser empregada com o objetivo de elevar os índices de crescimento econômico do País, não pode ser entendido como um plano de desenvolvimento em sentido estrito, uma vez que o seu foco não compreende outros setores socioeconômicos de fundamental importância para a indução efetiva do desenvolvimento nacional, a exemplo da saúde, ou mesmo a educação.

As medidas do PAC estão concentradas basicamente em cinco áreas de atuação a saber:

1. Infraestrutura;
2. Estímulo ao crédito e ao financiamento;
3. Estabelecimento de condições favoráveis à realização de investimentos;
4. Desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e
5. Execução de medidas fiscais de longo prazo.

A partir da implementação desse plano, pretende o Governo Federal eliminar, ou pelo menos reduzir expressivamente os gargalos que podem ser apontados como agentes responsáveis pelo baixo nível de crescimento da economia.

A ideia central do PAC consiste em aperfeiçoar a política fiscal, com manutenção das conquistas sociais, incluindo os parâmetros já fixados para a previdência em relação aos contribuintes ativos; reduzindo o custo dos financiamentos públicos voltados para a infra-estrutura, em particular no que diz respeito à geração, transmissão e distribuição de energia, logística (ferrovias, rodovias, aeroportos e portos); e desenvolvimento urbano (transporte urbano integrado e saneamento ambiental).

Entende-se que, embora a dimensão do PAC numa leitura preliminar esteja restrita ao território nacional, os seus efeitos, na verdade, poderão contribuir de forma incisiva para acelerar o processo de integração, conduzido tanto pelo Brasil quanto pelos seus países vizinhos, no contexto da IIRSA - Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, uma iniciativa que contempla o desenvolvimento de ações com foco específico nas áreas de transporte, energia e de telecomunicações.

Na concepção governamental, a aplicação de recursos financeiros, humanos, materiais, logísticos e tecnológicos ao amparo do PAC deve ser orientada de maneira a contemplar os interesses estratégicos, assumindo-se uma postura onde cabe o estímulo aos investimentos em áreas e empreendimentos essenciais à consecução do plano, e não exatamente em relação aos setores nos quais os retornos, principalmente em virtude da eventual implementação de uma Parceria Público-Privada - PPP, que parece figurar como uma das principais alternativas, sejam, portanto, perceptíveis com mais facilidade e, naturalmente, afigurem-se mais rentáveis.

2.1 Críticas ao PAC

Críticas bastante contundentes vêm sendo apresentadas contra o PAC. No cenário político, por exemplo, a oposição ao atual Governo tem procurado demonstrar que, na verdade, não existe fórmula mágica que num curto espaço de tempo possa redimensionar as potencialidades do País na busca por ações de desenvolvimentistas satisfatórias e, em sendo assim, tal programa estaria fadado a operar apenas como pano de fundo para uma tentativa de perpetuação do poder.

Dessa forma, as atividades produtivas praticamente não viriam observar nenhum efeito prático, reduzindo, portanto, a capacidade do País em incrementar

o seu respectivo nível de participação nas trocas internacionais e potencializar a sua importância no processo contínuo de negociação das bases do comércio.

Imagina-se inclusive que, nesse cenário, o Governo talvez venha enfrentar um processo custoso e demorado no seu respectivo cumprimento, haja vista que a sua aplicação plena depende do estabelecimento de marcos regulatórios e de alterações nos arcabouços legais, eventualmente ao longo de todo o período apontado para a sua vigência, implicando dizer, nesse caso, que um esforço sobremaneira caberia ser adotado, no sentido de cooptar os parlamentares, com vistas à aprovação dos dispositivos regulamentares indispensáveis ao funcionamento da máquina administrativa estatal.

Alguns observadores alegam que não há garantia de que o setor privado venha efetivamente aderir ao Programa, por intermédio de uma PPP, e que, sem esses intervenientes, o sucesso dessa empreitada seria comprometido.

Há quem sustente ainda que, em virtude do baixo nível de crescimento econômico que o Brasil tem apresentado nos últimos anos, fruto da aplicação de macro-políticas ineficazes, o PAC não seria suficiente para recuperarmos o tempo perdido, sobretudo no que diz respeito ao escoamento de nossos excedentes exportáveis em níveis significativos, e, em contraponto a isso, observaríamos um incremento de gastos públicos que poderiam contribuir para a elevação dos níveis de exposição externa e vulnerabilidade do Brasil, cujo equilíbrio, apesar de tudo, temos conseguido manter a duras penas.

3 Impactos no comércio exterior

O País tem se preocupado efetivamente em promover ações com vistas à formação de uma cultura exportadora que se preocupe em capacitar as nossas empresas a disputarem o mercado externo com seus concorrentes, oferecendo oportunidades de treinamento, orientando-as, por exemplo, quanto à validade da implementação de planos de promoção comercial; participação em missões empresariais, feiras e exposições; aplicação de sistemas de gestão da qualidade e de certificação; entre outras medidas que, em última análise, podem auxiliá-los na adequação do produto doméstico às exigências internacionais, no mesmo

compasso em que são negociados acordos com o objetivo de remover as barreiras ao comércio exterior.

Contudo, muito embora relevantes, essas iniciativas se mostram insuficientes para assegurar, de forma isolada, o alcance de índices crescentes de competitividade.

É preciso, sobretudo, ampliar a base exportadora, projeto que necessariamente envolve a internacionalização das atividades das micro e pequenas empresas que, em virtude do seu peso na economia brasileira (expressivo número de empreendedoras, com grande influência na criação de oportunidades de negócios, absorção de mão-de-obra e incremento da renda), torna-se uma ação essencial, consoante um cenário de globalização e aproximação crescente das nações, sob pena de passarmos a observar uma forte concorrência de intervenientes estrangeiros, face os movimentos de liberalização de comércio e acesso facilitado a mercados em terceiros países.

Ao amparo dessas iniciativas é imperativo também que se observe o engajamento e o apetite do governo e setores produtivos na busca pela concentração de nossas vendas externas em áreas que demandem produtos de grande conteúdo tecnológico aplicado, o que não significa, necessariamente, desestimular a manutenção ou mesmo a elevação do nível de negócios já alcançado, envolvendo mercadorias com menor valor agregado, onde somos extremamente competitivos.

Não obstante a tendência de crescimento e de diversificação da pauta de exportação brasileira, a verdade é que a nossa performance ainda depende muito do resultado da negociação de *commodities* (produtos do agronegócio, combustíveis, minerais e metais), cuja volatilidade de seu respectivo preço internacional, pode vir a contaminar o alcance de resultados econômicos mais expressivos. Segundo uma análise efetuada pelo Instituto de Estudo para o Desenvolvimento Industrial – IEDI, a participação brasileira nas exportações mundiais ainda permanece flutuando em torno de apenas 0,5% dos produtos de demanda crescente, um dos mais baixos índices obtidos entre os chamados países em desenvolvimento.

Nesse cenário, o incremento das trocas internacionais com as nações vizinhas, mais do que um caminho natural (em virtude da proximidade geográfica e outros valores compartilhados, tais como o costume, a cultura, as crenças etc.,

que podem de fato interferir na dinâmica de negócios), assume uma importância muito grande nesse projeto de expansão da nossa competitividade externa, primeiramente porque esses países figuram como os principais destinos para os nossos produtos de alta e média-alta tecnologia.

Além disso, a conjugação de empreendimentos elegíveis no âmbito da IIR-SA com aqueles, porventura, privilegiados pelo PAC, se de fato concluídos, podem efetivamente contribuir para a evolução do nível de negócios na América do Sul, ampliando as possibilidades de escoamento da produção brasileira, não apenas junto aos países do continente, como também em relação aos *players* asiáticos, haja vista que, nesse caso, além da modernização e expansão da capacidade operacional dos nossos portos, teríamos acesso aos portos localizados no Pacífico, em países como o Chile e o Peru, reduzindo o *lead time* das operações comerciais com o oriente.

O processo de amadurecimento do Mercosul como bloco econômico, no entanto, demonstra ser um elemento muito mais importante na composição desse quadro do que qualquer outro item a ser ressaltado. Corrobora esse fato a ampliação do número de participantes, com o ingresso da Venezuela, membro que, não obstante a falta de alinhamento com os Estados Unidos e que, em princípio, poderia gerar dificuldades adicionais na formatação de acordos de comércio com o Nafta, afigura-se estratégico para essa associação de países, não apenas em virtude da sua capacidade em gerar energia, mas devido, ainda, ao fato desse país compartilhar a região amazônica e acabar favorecendo a construção de um corredor de acesso facilitado ao Caribe.

Outras iniciativas recentes também parecem ratificar esse sentimento. Poderíamos mencionar, por exemplo, a instalação do Parlamento do Mercosul, que embora sem poder deliberativo, tendo apenas a função de consultoria, e esteja enfrentando alguma resistência, sobretudo, devido à forte assimetria que ainda persiste entre os seus membros, denota existir em cada país associado, sob o ponto de vista institucional, um compromisso político no sentido de buscar a aproximação de seus respectivos sistemas jurídicos e dispositivos legais, reduzindo, com isso, os trâmites burocráticos, tempo, energia e custos despendidos com o tratamento administrativo, aduaneiro e fiscal.

Outro sinal de fortalecimento do bloco diz respeito à decisão (por enquanto restrita à Argentina e Brasil), acerca da possibilidade de curso das exportações e importações em moeda local, (sem indexação ao dólar norte-americano, ou qualquer outra moeda conversível), configurando-se uma iniciativa que pode contribuir sobremaneira para que as trocas comerciais entre esses *players* sejam maximizadas (dentro do contexto de um mercado comum), reduzindo a dependência externa de fluxos de capitais e, permitindo a utilização das divisas disponíveis em cada país, no suporte a execução de outras macropolíticas.

Nesse sentido, afigura-se legítimo concluir que essa decisão recente sinaliza, a médio prazo, a intenção de vir a ser implantada uma moeda única, ato que certamente consolidaria os avanços quanto à aferição de um comércio muito mais dinâmico, permitindo ao bloco assegurar um poder de barganha bem maior nas negociações internacionais, conduzidas principalmente no âmbito da OMC, União Europeia e, ainda, junto aos EUA, esse último país, em particular, no que diz respeito à discussão da ALCA, na hipótese de registrarmos avanços significativos com vistas ao seu estabelecimento.

4 Considerações finais

Não há qualquer garantia de que, ao término do prazo fixado para a sua conclusão, o PAC e demais políticas associadas possam efetivamente gerar os benefícios que pretende o Governo Federal deixar como legado ao País.

No que diz respeito ao comércio exterior, em particular, muito provavelmente, em termos de participação global nas trocas econômicas, os nossos resultados não serão expressivos, ainda que nesse espaço de tempo, venhamos observar uma melhora substancial quanto aos investimentos em: infra-estrutura, construção e recuperação da malha terrestre de transportes, em conjugação com o acionamento eficiente da bacia hidrográfica para a navegação interior; modernização e ampliação da capacidade operacional dos nossos portos e aeroportos; além da adoção de outras medidas de cunho fiscal e tributário.

Isso é natural, haja vista que a edificação do *status* de *global trader* é uma iniciativa que requer dos países interessados muita disciplina, trabalho, tempo e paciência. Trata-se de um projeto de longo prazo de maturação, pressupondo um alto grau de articulação e de integração entre os segmentos empresariais e governo, na busca pelo desenvolvimento de competências, capazes de auxiliar a elevação real da competitividade externa.

Por outro lado, também não há segurança em apontar que nesse prazo que foi acenado pelo Governo Federal, as negociações conduzidas no contexto do Mercosul sofram uma evolução positiva, sem turbulências que porventura venham reduzir os seus efeitos benéficos.

De qualquer forma, ainda que esse conjunto de medidas contemple de forma velada a existência de artifícios destinados a conceber vida longa aos partidos políticos que compõem a situação, na tentativa da manutenção do poder, ao buscarmos maiores fatias do comércio internacional, qualquer movimento que porventura venha surtir efeito prático, ainda que residual, merece ser elogiado, afinal de contas, uma pequena marcha que represente algum tipo de evolução é melhor do que evolução nenhuma.

No futuro, talvez caiba para o Brasil o cenário defendido por alguns observadores, em que o oferecimento de soluções logísticas e aplicação de investimentos em infraestrutura como suporte ao comércio exterior viriam ser implementados pelos setores produtivos, ficando a cargo do governo o papel de agência reguladora, não sendo necessário, dessa forma, dependermos do sucesso da adoção de iniciativas em bloco, a exemplo do PAC.

Talvez, esse novo modelo que se sugere não seja adequado para nós em função do perfil econômico e social do País e expectativa geral da população.

Contudo, por enquanto, isso não é o mais importante. Resta-nos esperar e dar tempo ao tempo, uma vez que o plantio não pode preceder a aragem e o preparo do solo, sob pena de a semente não germinar. Quer nos parecer que se assim sempre foi... assim é que deve ser.

The construction of the external competitiveness: a reflection about “PAC” and other policies associated

Abstract

The purpose of this article is to discuss the evolution and the consequences of an economic plan called “PAC”, supported by the Brazilian federal government to emphasize the development of the country, regarding an adoption of economic measures, related to investments on infra-structure (in areas such as energy, engineering, transportation, logistic), as well as to stimulate the employment level and the foreign trade activities, specially those in charge of the micro, small and middle enterprises. Also, according to the effects of this plan, the article discusses the perspective of progress in the field of the regional integration, regarding the Mercosul countries associated.

Keywords: Development. Infra-structure. Foreign trade. Regional integration. Multilateral negotiations.

Referências

ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL. *Informativo de comércio exterior*, Rio de Janeiro, ano 8, n. 70, 2007.

BRASIL. Governo Federal. *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*. Brasília, 2003. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/Diretrizes_Oficial.pdf>. Acesso em: jul. 2009.

COUTINHO, Dirceu M. *Globalizantes & globalizados*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Principais aspectos do programa de aceleração do crescimento*, São Paulo, n. 41, jan. 2007. Nota Técnica.

FOSCHET, Mozart. *Relações econômicas internacionais*. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

GONÇALVES, Reinaldo. *O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas*. São Paulo: Contexto, 2000.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS. *A dinâmica das exportações brasileiras: preços, quantidades e destinos*. São Paulo: ICONI, 2007.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *O comércio exterior brasileiro em 2004*. São Paulo: IEDI, 2004.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *O comércio exterior brasileiro em 2006*. São Paulo: IEDI, 2006.

LOPEZ, José Manoel Cortiñas; SILVA, Marilza Gama. *Comércio exterior competitivo*. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

MAIA, Jayme de Mariz. *Economia internacional e comércio exterior*. São Paulo: Atlas, 2001.

MOREIRA, Benedicto Fonseca. *A construção de uma política de exportação de serviços: texto para discussão*. Rio de Janeiro: AEB, 2006.

PINHEIRO, Armando Castelar; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia Valls (Org.). *O desafio das exportações*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.