

breves cindes 43

Os condicionantes microeconômicos das exportações

apoio



Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Direction du développement et de la coopération DDC
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC
Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación COSUDE

CINDES é o coordenador da LATN no Brasil



Pedro da Motta Veiga

Janeiro de 2011



Os condicionantes microeconômicos das exportações

*Pedro da Motta Veiga**

1. Introdução

O Brasil teve, nas duas últimas décadas, desempenhos contrastantes no que se refere às exportações. Ao baixo dinamismo das exportações, observado nos anos 90, seguiu-se, sobretudo a partir de 2002, um *boom* exportador embalado pelo crescimento do comércio mundial e pela emergência da China.

No final da década de 90, alguns estudos buscaram identificar, na dimensão microeconômica, variáveis que pudessem contribuir para explicar o fraco dinamismo registrado pelas vendas externas na década. Na corrente década, o bom desempenho exportador brasileiro voltou a colocar em discussão a questão dos fatores que concorreram para a recuperação das exportações, mais além da evolução obviamente favorável da conjuntura internacional.

Em diferentes estudos, fatores microeconômicos passaram a ser analisados como condicionantes do desempenho exportador e, em particular, da resiliência de certos fluxos comerciais que parecem evoluir de forma crescentemente autônoma em relação às variáveis macroeconômicas que impactam as exportações.

Este trabalho resenha a literatura que se preocupou em identificar os principais condicionantes propriamente microeconômicos – ou seja, aqueles relacionados a atributos, características e estratégias das empresas – das exportações, especialmente no caso brasileiro, discutindo implicações de política que emergem destes estudos.

* Diretor do Cindes.

A segunda seção traz alguns fatos estilizados acerca da visão - bastante difundida no Brasil e na América Latina - de que a natureza e a intensidade das relações entre comércio e crescimento seriam condicionadas pelas características qualitativas da pauta de exportação e, em especial, pela composição setorial da pauta. Abre-se então espaço para visões alternativas que se afastam da “chave setorial” na discussão sobre qualidade das exportações e da especialização internacional de uma economia, focando na dimensão microeconômica.

A terceira seção discute, a partir de um conjunto de estudos realizados no Brasil e no exterior, dois tipos de questões. Em primeiro lugar, que atributos e características das empresas as habilitam a entrar e permanecer na atividade exportadora? Em segundo lugar, através de que processos e com apoio em quais *drivers* as empresas internalizam e operacionalizam tais atributos e características?

A quarta e última seção indaga sobre a relevância do tema dos condicionantes microeconômicos das exportações para a formulação das políticas públicas e discute propostas alternativas de políticas para fomentar a diversificação das exportações e a exportação de bens diferenciados.

2. Comércio e crescimento: da diversificação da pauta aos condicionantes microeconômicos da exportação

Ao longo dos anos 80 e 90, diversos países latino-americanos empreenderam movimentos unilaterais e negociados de liberalização comercial. As expectativas de que estes processos ensejassem o crescimento das exportações e tivessem impactos positivos sobre o crescimento das economias latino-americanas somente em parte e de forma bastante heterogênea, segundo os países, se cumpriram.

Tais resultados abriram espaço para o questionamento da contribuição da liberalização comercial para o crescimento e, mais além, para que se reabrisse o debate acerca das relações entre comércio e crescimento. Ganham peso, neste debate, as correntes de reflexão para as quais a natureza e a intensidade destas relações seriam condicionadas pelas características qualitativas da pauta de exportação.

Numa visão que vem ganhando adeptos nos últimos tempos, avalia-se que a contribuição das exportações para o crescimento depende, em grande medida, da diversificação da pauta - sem qualificações outras em relação às características e aos vetores desta diversificação. Nesse caso, a oposição relevante - do ponto de vista da contribuição ao crescimento - se dá entre concentração e diversificação das exportações, cabendo às políticas públicas incentivar a diversificação produtiva e das exportações. Intuitivamente se admite que uma excessiva concentração das exportações em muito poucos produtos ou setores aumenta a volatilidade da receita de exportação - que se torna dependente do desempenho daqueles poucos produtos - e é negativa para impulsionar o crescimento econômico.

Mais além da importância da diversificação da pauta de exportações, a discussão sobre “qualidade” das exportações deu origem a distintas visões, duas das quais merecem aqui destaque. Uma delas enfatiza a importância da composição

setorial da pauta, arguindo que há composições com maior potencial para estimular o crescimento que outras. Nesta visão, as políticas públicas deveriam buscar a melhor especialização internacional, identificando-a com uma composição da pauta exportadora onde têm destaque setores dinâmicos no comércio internacional ou na qual são relevantes setores de “alto valor agregado” ou de elevado conteúdo tecnológico. Nesse caso, a dicotomia relevante para a análise opõe “boa” e “má” especialização setorial e as políticas públicas deveriam fomentar mudanças estruturais que se traduzam em deslocamento do vetor de exportações na direção dos setores mais valorizados por esse tipo de análise.

Este tipo de argumento esteve presente no debate brasileiro sobre política de exportação nos anos 90, em torno dos fatores domésticos capazes de explicar o fraco desempenho exportador observado ao longo da década. Enfatizou-se o fato de estar a estrutura das exportações excessivamente concentrada em bens intermediários, com pouco valor agregado, ou em produtos pouco dinâmicos no mercado internacional, o que não permitiria um maior crescimento do valor das vendas externas (Motta Veiga e Iglesias, 2003). A recomendação de política que derivou deste diagnóstico foi a implementação de políticas setoriais de apoio à produção doméstica e ao esforço de pesquisa e desenvolvimento, para mudar a estrutura da pauta exportadora no sentido de adicionar-lhe bens com maior conteúdo tecnológico e/ou de aí aumentar o peso dos setores mais dinâmicos do comércio internacional.

Em contraste com esta visão, que valoriza a dimensão setorial e domina os debates sobre especialização produtiva e internacional, outra linha de análise afasta-se da “chave setorial” e abre espaço para outras dimensões da competitividade. É o caso, por exemplo, das teorias e dos estudos empíricos sobre cadeias globais de valor, que também partem do pressuposto de que características específicas das exportações têm impactos sobre os benefícios que essas são capazes de gerar sobre o crescimento.

A literatura sobre cadeias de valor relativiza o peso da dimensão setorial na avaliação da qualidade da inserção internacional de uma economia: pode-se participar

de cadeias de valor de setores dinâmicos e/ou intensivos em tecnologia, mas essa participação pode se dar no *low end* da cadeia de geração de valor desses setores. Dito de outra forma, pode-se participar “mal” de uma cadeia que os defensores da “boa” especialização valorizam *a priori*. Inversamente, pode-se participar, em “boa” posição, de cadeias pouco valorizadas pelos autores que priorizam atributos setoriais na avaliação da qualidade da especialização¹.

Sem questionar a idéia de que a diversificação das exportações é um objetivo positivo em si, a reflexão sobre cadeias de valor “qualifica” a diversificação, sem fazê-lo unicamente à luz da “chave setorial”: há diversificações melhores do que as outras e a avaliação qualitativa da diversificação não dependerá (apenas) da composição setorial da diversificação. Dependerá sim da qualidade da inserção dos novos produtos e setores nas cadeias globais de valor, dos papéis e funções desempenhados pelas empresas de um país nessas cadeias, de suas oportunidades para *upgrade* sua posição no interior das cadeias, etc.

Nesse sentido, na literatura das cadeias globais de valor, a melhoria de qualidade da exportação não se traduziria apenas em mudanças na composição da pauta de produtos. Ela também diria respeito a transformações que ocorrem no plano dos processos produtivos e de gestão no país exportador, em deslocamentos na rede de funções que são desempenhadas por diferentes empresas (de diversos países) ao longo da cadeia de valor, etc. Processos menos tangíveis e quantificáveis do que as mudanças que se expressam na composição setorial da pauta, mas nem por isso menos importantes, ganham importância no enfoque das cadeias globais de valor.

Outra vertente de estudos e reflexões *policy-oriented* – que tem pontos convergentes com as teorias das cadeias globais de valor – afasta-se da “chave setorial”

¹ Segundo Arbix (s/d), “a desvalorização da chave setorial é importante para que a política industrial não busque privilegiar a produção de bens aparentemente intensivos em tecnologia - por serem produzidos em setores identificados como tais - mas que correspondem a etapas pouco sofisticadas e bastante banalizadas das cadeias de produção destes bens”.

na discussão sobre qualidade das exportações e da especialização internacional de uma economia para focar na dimensão microeconômica.

Esta reflexão foi incentivada pelo forte crescimento das exportações brasileiras entre 2000 e 2006 - após um longo período de baixo dinamismo. Segundo Araújo e De Negri (2007), o desempenho na década corrente “questiona o conhecimento que se tem acerca dos determinantes do desempenho exportador e dos fatores de competitividade com que contam as empresas brasileiras no comércio internacional”. Abre espaço, portanto, para focalizar os “determinantes microeconômicos do comércio exterior”, bem como “os impactos deste sobre as firmas”.

A análise dos condicionantes da decisão empresarial de exportar e de manter nos mercados externos sugere que tais fatores dizem respeito tanto ao funcionamento interno das empresas quanto ao ambiente (macroeconômico, regulatório, condições de concorrência nos mercados externos) em que ela atua.

Neste trabalho, interessa essencialmente discutir o papel dos condicionantes propriamente microeconômicos – ou seja, aqueles relacionados a atributos, características e estratégias das empresas – no processo de internacionalização via exportações das empresas.

Neste aspecto específico, há três tipos de questões que emergem como relevantes a partir de um conjunto de estudos realizados no Brasil e no exterior. Em primeiro lugar, que atributos e características das empresas as habilitam a entrar e permanecer na atividade exportadora? Em segundo lugar, através de que processos e com apoio em quais *drivers* as empresas internalizam e operacionalizam tais atributos e características? Em terceiro lugar, qual a relevância do tema dos condicionantes microeconômicos das exportações para a formulação das políticas públicas? A literatura recente sobre o tema dos condicionantes trata destas três questões.

A entrada na atividade exportadora implica, para a empresa, custos fixos significativos – incorridos antes de se iniciarem as exportações – e um grau elevado de

3. Os condicionantes microeconômicos das exportações

incerteza, em especial no que se refere à lucratividade da exportação, às características dos mercados externos e às especificações e requerimentos ligados ao produto. Custos elevados e incertezas diversas tornam, em muitos países, inclusive o Brasil, a entrada na atividade exportadora um movimento com grau não desprezível de risco para a empresa.

No Brasil, os custos fixos especificamente associados à exportação não são pequenos. Isso ajuda a explicar tanto a inércia em relação à base exportadora e a tendência, observada nos últimos anos, de redução do número de empresas – sobretudo de pequeno porte – exportadoras, quanto a presença de alta taxa de rotatividade entre os exportadores.

Diversos estudos realizados no final dos anos 90 e início da corrente década buscaram mapear a dimensão microeconômica das exportações brasileiras (BNDES, 2002; FUNCEX, 1998). A partir de pesquisas de campo junto a um número expressivo de exportadores, estes estudos identificaram alguns dos principais desafios e riscos com que estas empresas se defrontam, ao abordar o mercado externo:

- O principal risco associado à atividade exportadora – risco identificado tanto por empresas nacionais, quanto por firmas controladas por capitais estrangeiros – relaciona-se à intensidade da competição enfrentada pela empresa nos mercados externos.
- O nível de exigência que a atividade exportadora coloca para as empresas é alto. Tal fato impõe, para a maioria das empresas, a adoção de normas de qualidade específicas, requeridas nos mercados de destino, a busca de parceiros nos mercados externos para a comercialização e distribuição dos produtos e o estabelecimento de linhas específicas de produtos e tecnologias de produção direcionadas ao mercado externo. O nível de exigência varia segundo os mer-

cados de destino das exportações, sendo particularmente elevado no caso dos países desenvolvidos.

A constatação de que a exportação envolve custos que atuam como uma barreira à entrada fornece a *rationale* para o argumento de que as firmas mais produtivas se “autoselecionam” para a exportação, já que empresas menos eficientes não conseguem fazer frente àqueles custos². Nesta hipótese, a maior permanência nos mercados externos se deve, principalmente, às condições iniciais das firmas, alcançadas antes da entrada nas exportações.

Neste momento, as empresas já teriam alcançado as condições de eficiência e qualidade requeridas para permanecer no mercado internacional. Numa etapa posterior – pós-entrada na exportação – o ganho de eficiência associado às exportações (decorrente do efeito de aprendizado) aumentaria a probabilidade de permanência na atividade exportadora.

Quais os atributos das empresas que são capazes de enfrentar os custos e incertezas que caracterizam a entrada na atividade exportadora e, na seqüência, conseguem consolidar-se na exportação?

Diversos estudos realizados no Brasil e no exterior buscaram responder a esta pergunta. Araújo (2005) resenhou vários destes trabalhos, a maioria dos quais utiliza ferramentas econométricas, e os resultados desta resenha podem ser assim sintetizados:

- No caso dos países desenvolvidos, os estudos indicam que produtividade, escala e transnacionalidade da firma são fatores que afetam positivamente tanto a probabilidade de exportar quanto o volume exportado. No que se refere aos determinantes tecnológicos, os esforços endógenos de P & D e inovação se relacionariam positivamente com a probabilidade e o volume das exportações.

² Nesta linha, “a existência de custos fixos de entrada faz com que apenas as empresas que atinjam certo nível de competitividade estréiem no mercado internacional” (Araújo e De Negri, 2007).

- No caso dos países em desenvolvimento, todos os textos resenhados concluem que a produtividade e o tamanho da firma têm efeito positivo e significativo sobre as exportações, tanto em probabilidade quanto em volume. Sobre os impactos da transnacionalidade da firma, as conclusões são menos robustas. Já a relação entre determinantes tecnológicos e exportações varia de acordo com o país e o setor.
- No caso do Brasil, a produtividade do trabalho e o tamanho da firma (faturamento ou número de empregados) aparecem como determinantes positivos e significantes em todos os modelos estimados, assim como a eficiência de escala. A dotação de recursos naturais e de mão de obra também emerge dos estudos como determinante relevante. No caso dos determinantes tecnológicos, o indicador de inovação de produto ou processo afeta positiva e significativamente a probabilidade de a firma exportar, em conjunto com a eficiência de escala. A transnacionalidade impacta positivamente a probabilidade de a empresa exportar mas, mais ainda, sua propensão a importar.

Araújo (2005) conclui que, embora fatores como a dotação de recursos naturais continuem a atuar como determinantes das exportações brasileiras, “fatores microeconômicos, como rendimentos de escala, inovação e tecnologia” começam a aparecer como condicionantes relevantes das vendas externas, de tal forma que “diferentes firmas de um mesmo setor podem ter diferentes níveis de competitividade internacional”.

Na grande maioria dos trabalhos, portanto, variáveis microeconômicas como o tamanho e a produtividade da firma parecem guardar uma relação positiva e significativa com a probabilidade da empresa exportar. A permanência da empresa na atividade exportadora parece ser particularmente sensível ao tamanho da empresa (BNDES, 2002 e Kannebley Jr, 2010). A relação entre os fatores tecnológicos - especialmente a intensidade de P & D desenvolvida pela firma - e o desempenho exportador também aparece como relevante, embora condicionada a características nacionais e setoriais.

A análise dos fatores microeconômicos que influenciam a entrada e permanência na atividade exportadora, para o caso brasileiro, foi aprofundada através de um conjunto de trabalhos elaborados pelo IPEA a partir da montagem de uma ampla base de dados e informações relativas às empresas industriais brasileiras (De Negri, Salerno e Barros de Castro, 2005). Estes trabalhos integram à explicação do forte crescimento das exportações brasileiras na corrente década a dimensão microeconômica, dando destaque à presença, entre as empresas exportadoras, de firmas cuja estratégia competitiva se distancia daquela adotada pela grande maioria de empresas brasileiras.

Enquanto estas não diferenciam produtos, têm baixa produtividade e competem essencialmente através de preços, o subconjunto ressaltado pelos autores – amplamente minoritário no universo de empresas industriais brasileiras – busca a inovação e a diferenciação de produtos como estratégia de competição nos mercados externo e interno. Segundo os autores, “essas firmas exportam, diferenciam produtos e auferem preços-prêmios de, no mínimo, 30%, em relação aos demais exportadores”³.

A identificação, a partir do cruzamento de bases de dados de produção industrial, emprego e comércio exterior, deste subconjunto de empresas ajudaria a explicar, para os coordenadores do estudo do IPEA, o desempenho exportador do Brasil na corrente década e, em especial, a relevância de determinantes microeconômicos até então pouco valorizadas pelos estudiosos do tema: a diferenciação de produtos e a inovação.

³ O perfil deste grupo de empresas é assim descrito pelos autores: este grupo tem, na média, faturamento superior aos demais grupos (o grupo dos especializados em produtos padronizados e o grupo dos que não diferenciam produtos e têm baixa produtividade), maior produtividade e eficiência técnica, além de maiores participações nos mercados. Além disso, este grupo de empresas paga, na média, os maiores salários e emprega mão de obra mais qualificada. Estas firmas obtêm, no mercado internacional, preços melhores do que as demais exportadoras e demandam mais importações de componentes para a produção. No caso brasileiro, os estudos sugerem que as empresas inovadoras estão em todos os setores e que a inovação e diferenciação do produto são estratégias competitivas bem sucedidas, independentemente dos setores.

A análise do desempenho deste subconjunto de empresas nos estudos do IPEA sugere que haveria uma relação dinâmica e virtuosa entre, de um lado, exportações, de outro, inovações e diferenciação de produtos, e que esta relação teria efeitos positivos sobre o nível de investimentos das empresas. Assim, para De Negri, Salerno e Barros de Castro (2005), a inovação tecnológica seria um fator determinante das exportações das firmas brasileiras, aumentando a propensão da firma a exportar.

Estabelecidas estas relações entre variáveis microeconômicas e exportações, restaria entender como se dá, no nível da empresa, o processo de “autoseleção” para a atividade exportadora e como a diferenciação de produtos se consolida como estratégia de exportação.

Um conjunto de estudos realizados sob a coordenação no BID nos últimos anos (Bonelli e Pinheiro, 2007; Artopoulos *et alli*, 2010; Agosin e Bravo-Ortega, 2009; Hernandez, I. *et alli*, 2010, entre outros) fornece algumas pistas em relação a estas questões, ao se indagar sobre os fatores que condicionam estratégias empresariais bem sucedidas de entrada na atividade exportadora e de diversificação de exportações.

Uma das mais interessantes conclusões destes estudos - ao menos para os propósitos deste trabalho - aponta para o fato de que gerar crescimento sustentável das exportações de bens diferenciados requer da firma a adoção de um conjunto de práticas empresariais que é substancialmente diferente daquele que é necessário para competir com êxito no mercado doméstico.

Segundo Artopoulos *et alli* (2010), estas mudanças podem ser classificadas em dois grandes grupos: *upgrade* de produto e *upgrade* de *marketing*. Na primeira categoria, incluem-se o *upgrade* e adaptação dos produtos, do processo de produção (para atender aos padrões de qualidade) e de fornecedores de bens e serviços. Já na segunda, incluem-se as medidas que permitem à empresa desenvolver a capacidade de entender as preferências e necessidades dos consumidores estrangeiros e a natureza da competição nos mercados externos, estabelecer uma estra-

tégia de marca e entender a estrutura das redes de distribuição no exterior. Entrar com sucesso nos mercados de exportação - e, em especial, nos de países desenvolvidos - requer dos potenciais exportadores esforços substanciais para *upgrade* as características físicas dos seus produtos e para tornar as práticas de *marketing* mais sofisticadas. Consolidar-se como exportador nestes mercados impõe exigências crescentes que permitam à empresa *upgrade* sua posição nas cadeias internacionais de valor de que ela participa.

No nível de análise das cadeias de valor, o processo de *upgrading* pode ter diferentes origens (compradores, fornecedores, etc), mas a dinâmica do *upgrading* é condicionada pelo grau de desenvolvimento das capacidades da firma e de seu ambiente local, regional e nacional. É a interação entre esses dois fatores o que define as possibilidades e as trajetórias de aprendizado e *upgrading* das firmas e dos setores. O processo de *upgrading*, nesta visão, pode dizer respeito aos processos produtivos, aos produtos e às funções exercidas pela empresa na cadeia, mas a literatura sobre o tema parece valorizar principalmente o *upgrading* funcional.

Através deste, a empresa se distancia das “atividades em que a competitividade depende dos custos e as barreiras à entrada são baixas” – e nas quais é alta a vulnerabilidade das empresas frente a novos competidores – e busca atividades mais intensivas em conhecimento e menos vulneráveis à concorrência. Em geral, a literatura de cadeias de valor identifica nas atividades não manufatureiras, como a inovação, o desenho e a construção de marcas, as funções da cadeia de valor mais rentáveis e mais protegidas da concorrência por barreiras à entrada.

Um dos principais retornos (*pay-offs*) gerados por estes esforços produtivos e de *marketing* é justamente a redução do grau de substitutibilidade dos produtos da firma que os leva a cabo relativamente àqueles oferecidos pelos competidores.

Um estudo sobre as estratégias internacionais das empresas brasileiras líderes na exportação de carne de frango revelou que, para estas empresas, o foco em atividades voltadas para a construção de ativos específicos que constituam bar-

reiras à entrada de novos concorrentes é essencial na estratégia de busca de rentabilidade e de sustentabilidade no longo prazo das exportações. Embora o fator preço seja essencial para a competitividade das exportações, as empresas buscam “fugir” dos segmentos de produtos onde somente o preço importa, migrando para segmentos onde outros fatores podem determinar a preferência do consumidor (Motta Veiga e Rios, 2008).

Além disso, as empresas líderes diversificam “horizontalmente” seu portfólio de produtos, investindo em outros tipos de carnes (bovinos e suínos), que também são exportados. A diversificação embute incertezas, mas – bem sucedida – reduz riscos associados à concentração em um único mercado de produtos e fortalece o posicionamento das empresas do setor junto a seus clientes domésticos e externos, que são os mesmos no caso da carne de frango e de outras carnes.

Inserem-se também nessa estratégia os investimentos no exterior, primeiro em comercialização e logística e mais recentemente em produção industrial. Investimentos no exterior também se explicam, nesse setor, seja como estratégia de *tariff-jumping* (na União Européia), seja pelo fato de que muitos países têm interesse em expandir a produção de frangos – inclusive por razões de segurança alimentar – funcionando o investimento nesses países como uma apólice de seguro contra eventuais futuras medidas discriminatórias contra importações e como uma garantia de participação em mercados de consumo em expansão.

Outro fator a incentivar investimentos produtivos em outros países em unidades de carne processada relaciona-se com os objetivos de construção de marca e com o acompanhamento de tendências e preferências do mercado consumidor, relevante no caso da produção de alimentos processados vendidos ao consumidor final. Além disso, os custos de logística e distribuição de alimentos processados são superiores aos de carne não processada, incentivando a implantação de unidades de produção próximas ao mercado consumidor.

Quais os fatores relevantes para que as empresas sigam – e obtenham sucesso – em suas estratégias de *upgrading* internacional? Como em todas as experiências empresariais de envolvimento com as exportações – especialmente na América Latina – atuam como condicionantes, ao lado dos fatores especificamente microeconômicos, a existência de vantagens comparativas relacionadas à dotação de recursos naturais e políticas públicas. Os pesos relativos de cada um destes fatores nas histórias de sucesso variam bastante, mas, em todas elas, sobressai e relevância da dimensão microeconômica.

Nesta dimensão, a acumulação de ativos específicos, em especial ativos de conhecimento, desempenha papel relevante, na medida em que ajuda a empresa a reduzir incertezas e mitigar os riscos associados às iniciativas de *upgrade* - que se concretizam através de investimentos e têm custos importantes.

Segundo Artopoulos *et alli* (2010), no caso das empresas analisadas – pioneiras em seus respectivos setores na exportação de produtos diferenciados – o conhecimento de *marketing* relacionado aos mercados internacionais reduziu drasticamente a incerteza associada à implementação das medidas de *upgrade*, gerando ademais incentivos para investir em *upgrade* de produto. Neste estudo, centrado no caso argentino, o surgimento de empresas pioneiras de exportação em distintos setores é amplamente explicado por uma “vantagem de conhecimento” *vis à vis* dos outros participantes da indústria, relativa aos gostos, operação e práticas de negócios dos mercados externos. Os pioneiros adquiriram esta vantagem antes e independentemente da decisão de exportar.

Nos casos de Equador (Hernandez, I. *et alli*, 2010) e Chile (Agosin e Bravo-Ortega, 2009), as histórias de sucesso descritas pelos estudos indicam que as “descobertas de exportação” se apoiaram fortemente em vantagens comparativas naturais, mas exigiram sempre, da parte das empresas, acumulação de conhecimentos específicos e adaptações tecnológicas. No Equador, identificar o “produto certo” foi um fator chave para permitir à empresa alcançar um grau de produtividade que facilitou as exportações a preços competitivos.

No Brasil, o estudo de Bonelli e Pinheiro (2007) constatou que dois fatores microeconômicos levaram as empresas de três diferentes setores (aeronaues, telefones celulares e carne suína) a entrar em exportações: (i) economias de escala, só viáveis com exportação; (ii) complementaridade de produtos / economias de escopo (carne suína). Segundo os autores, as três atividades analisadas – exportações de aeronaves, carne suína e telefones celulares – compartilham o fato de que os exportadores estiveram crescentemente concentrados em desenho, *marketing*, P & D, levando a coordenação com fornecedores a ser um elemento importante em suas estratégias. Além disso, a exportação exigiu desenvolvimento de novas funções da empresa (distribuição, por exemplo). Nos três casos, as firmas tiveram que inovar continuamente para se manter competitivas.

4. Os condicionantes microeconômicos das exportações e as políticas públicas

Do ponto de vista das políticas públicas de fomento da competitividade e de apoio às exportações, este conjunto de estudos dá uma contribuição original. Entre as recomendações de política que se podem derivar das conclusões destes estudos, vale destacar a idéia genérica de que políticas de promoção de exportações devem integrar a dimensão microeconômica a seus objetivos e instrumentos. O que isto significa?

Em primeiro lugar que exportar produtos diferenciados deve ser um objetivo de política: inserir-se no comércio internacional através da diferenciação de produtos e consolidação de marcas permite reduzir a dependência das exportações com relação às variáveis macroeconômicas de curto prazo, como a taxa de câmbio, preços internacionais e conjuntura internacional. Este ponto é especialmente importante para países como o Brasil, em que a falta de atividade exportadora é notável no caso de bens diferenciados: uma fração substancial das exportações de produtos industriais consiste de *commodities* como celulose, alumínio e petroquímicos, sendo pequena a participação de empresas produtoras de bens diferenciados nas exportações.

Em segundo lugar que políticas de promoção de exportações preocupadas com resultados devem focar seus esforços em firmas que já exportam e em empresas cujo perfil microeconômico permite que se as caracterize como potenciais exportadoras. Diversos trabalhos que exploraram a dimensão microeconômica das exportações indicam que há, no universo de empresas industriais brasileiras, um grupo de firmas potencialmente exportadoras, assim definidas por não exportarem, mas terem características semelhantes às das exportadoras (tamanho, produtividade, eficiência de escala - características associadas à probabilidade e volume de exportação).

São empresas que estão no limiar de se tornar exportadoras e sobre as quais se deveria concentrar os esforços de política (o foco da política). Em contraposição, estes mesmos estudos sustentam que empresas pouco competitivas e não exportadoras deveriam ser objeto de outras políticas - voltadas para a profissionalização da gestão e a adequação tecnológica - políticas que são “anteriores” à promoção de exportação.

Em terceiro lugar, que políticas não especialmente voltadas para a promoção de exportações, mas que contribuam para o crescimento da produtividade e o aumento da escala técnica e empresarial das firmas, também têm um papel a cumprir. Elas contribuem para gerar, nas empresas, processos de autoseleção para a atividade exportadora e, no caso das empresas que já exportam, permitir-lhes dar passos adicionais em suas estratégias de internacionalização.

A integração da dimensão microeconômica à formulação de políticas de exportação suscita duas perguntas:

- Que políticas são mais eficientes para promover estratégias de “descobertas de exportação” (indo além de políticas para promover o crescimento das firmas) e de internacionalização das empresas em que a diferenciação de produtos desempenhe papel central?

- Que políticas contribuem para a difusão, intra e inter-setorial, dos benefícios associados às estratégias de internacionalização das empresas bem sucedidas em diferenciação dos produtos?

Estas duas perguntas têm recebido dos analistas respostas contrastantes, que traduzem visões nitidamente distintas em relação às políticas mais recomendáveis. No que se refere a primeira destas perguntas, para Hausmann e Rodrik (2003) - cujas reflexões inspiraram o desenvolvimento pelo BID dos estudos nacionais já citados - a descoberta de novas atividades exportadoras ocorre em um ambiente de incerteza e em que há dificuldades para importar e adaptar tecnologia. Superados estes obstáculos, os custos para os seguidores copiarem os pioneiros caem e diluem as rendas destes. Nesta visão, apenas uma parte do valor criado pela descoberta é apropriada pelo pioneiro, o resto se transformando em *spillovers*. Os autores defendem a intervenção pública para estimular novas descobertas e limitar a imitação. Na ausência de intervenção, esta situação tenderia a levar a um sub-investimento em novas atividades e, na fase de difusão, a um “excesso” de entrantes que geraria a diluição das rendas dos pioneiros.

As incertezas desempenham papel relevante no quadro de análise de Hausmann e Rodrik, em especial no que se refere à lucratividade da exportação da nova atividade. Várias incertezas também tendem a comprometer a exportação de um bem que não era produzido anteriormente no país ou que era produzido apenas para o mercado doméstico: incertezas sobre os mercados externos, sobre especificações e requerimentos ligados ao produto, etc. São incertezas relacionadas aos custos de produção e comercialização, mas também às características da demanda externa.

Nesta visão, a ausência de intervenção pública levaria a uma “sub-provisão de inovação”. Seria importante discriminar entre inovadores e imitadores para limitar os benefícios aos inovadores. Hausmann e Rodrik (2003) recomendam o uso de créditos subsidiados como instrumento de política de “discriminação positiva” que permitiria focar em firmas pioneiras, ao contrário de medidas de política horizontais, como a proteção comercial, cuja utilização afetaria um grande número de

empresas e setores. Em boa medida, a argumentação destes autores atualiza a teoria da indústria nascente e valida parte das políticas de oferta que caracterizaram a industrialização no Brasil.

Uma visão radicalmente diversa emerge de outros trabalhos, entre os quais o estudo recente da OECD - Fernandez e Paunov (2010) - que se pergunta se uma maior exposição à importação estimula a inovação incremental que se reflete no *upgrading* da qualidade do produto nas firmas em economias emergentes. As principais novidades do estudo referem-se ao fato de que se analisam os impactos a partir de dados ao nível de firma e produto e de que se medem os impactos de inovação incremental, muito mais usual e difundida do que P & D nos países em desenvolvimento.

Segundo os autores do estudo, a resposta à pergunta por eles formulada é positiva e o mecanismo que explicaria o *upgrading* é a competição: as firmas *upgrade* a qualidade dos seus produtos para diferenciá-los daqueles dos seus concorrentes. A conclusão principal do estudo - aplicado ao caso chileno - é que uma maior competição de importados leva os produtores domésticos a inovar, buscando o *upgrading* da qualidade dos produtos. A competição de importados provenientes de países menos avançados do que o Chile não geraria nenhum impacto sobre o *upgrading* dos produtos domésticos, indicando que este seria provocado pela concorrência dos importados com maior nível de qualidade.

Segundo o mesmo estudo, os impactos positivos ocorrem, mas são condicionados pelas oportunidades que diferentes indústrias oferecem para estas inovações. Portanto, a especialização de uma economia importa, quando se consideram o potencial de impactos da competição externa sobre a inovação dos produtores domésticos.

Também no que se refere à segunda pergunta, há posições nitidamente diferentes entre os autores dos estudos que se debruçaram sobre o tema. Hausmann e Rodrik (2003) afirmam a importância de limitar a difusão e os *spillovers* das “descobertas” das empresas pioneiras, de forma a maximizar a apropriação por estas dos benefícios destas descobertas e garantir níveis adequados de investimento em novas atividades.

Curiosamente, a maioria dos casos latino-americanos descritos nos estudos nacionais realizados no quadro do projeto do BID não referenda de forma convincente nenhuma das duas hipóteses de Hausmann e Rodrik. No caso da hipótese relativa à difusão, os casos nacionais parecem explicitar a importância de certas políticas públicas para promover a difusão de inovações geradas a partir de experiências pioneiras de sucesso e, com isso, dinamizar o processo de diversificação das exportações. No caso do Chile (Agosin e Bravo-Ortega, 2009), conclui-se que “a difusão envolveu não apenas copiar o líder, mas uma porção importante de inovação e de adoção de novas tecnologias”, e consolidar a marca dos produtos chilenos em novos produtos de exportação.

Assim, são recomendadas políticas voltadas à provisão de infra-estrutura tecnológica e de certificação, para o estabelecimento de sistemas de informação relacionados às características dos mercados externos e para a oferta de bens públicos que facilitem a introdução de novos produtos de exportação. O caso do Chile, país em que se observou diversificação da pauta de exportação de alimentos (frutas, vinhos e salmão), é mais uma vez interessante. Neste país, o papel de entidades públicas e de instituições público-privadas na difusão de inovações e na provisão de serviços técnicos de apoio à produção e exportação de novos produtos parece ter sido fundamental.

Na realidade, os trabalhos aqui citados se inserem no marco do debate sobre as relações entre competição – de origem doméstica e externa – e inovação. Até que ponto a competição nos mercados de produtos incentivam – ou ao contrário – desincentivam comportamentos empresariais virtuosos em termos de inovação e de diferenciação de produtos? Hausmann e Rodrik alinham-se entre aqueles que defendem a necessidade de garantir a obtenção de rendas monopólicas pelo inovador para que este tenha estímulos recorrentes para inovar, o que implicaria condicionar as políticas de competição e de importação à luz dos objetivos de discriminar positivamente em favor dos inovadores.

A esta linha se opõem os trabalhos que, como o de Fernandez e Paunov, que correlacionam maior competição – doméstica e/ou externa – com comportamentos inovativos e de diferenciação de produtos. O já citado trabalho de Motta Veiga e Rios (2008), observa que “um mercado interno amplo, segmentado e concorrencial – onde a competição entre os produtores se junta a pressão de outros *players* da cadeia, como por exemplo as empresas de varejo – é um ambiente propício para que as empresas adquiram a musculatura necessária a participar do “jogo” das cadeias globais de valor, que tende a reproduzir as características do “jogo” doméstico”.

Em primeiro lugar, porque a hipótese de Hausmann e Rodrik embute elevados riscos de “falha de governo” que sempre acompanham políticas de escolha e beneficiamento de empresas específicas. A experiência brasileira com este tipo de política, tanto na fase de substituição de importações quanto na etapa atual em que a política industrial fomenta a consolidação de “campeões nacionais” em diferentes setores, corrobora esta preocupação. No período da industrialização protecionista, “durante muitos anos, empréstimos de agências do governo foram concedidos a diversas empresas, desde que comprovada a não existência de outra firma doméstica atuando na produção do bem” (Canêdo-Pinheiro, 2010).

Se tais políticas podem cumprir um papel positivo nas fases iniciais da industrialização e de diversificação da estrutura industrial, elas se tornam muito mais questionáveis em fases posteriores do desenvolvimento. Como observa Canêdo-Pinheiro (2010), “este tipo de modelo se ajusta melhor a economias em estágios iniciais de desenvolvimento”, fato que os autores parecem reconhecer.

Considerando-se o grau de complexidade e de diversificação alcançado pela estrutura industrial e pelas exportações do país, bem como tendências recentes da competição internacional - em que a China emerge como “fábrica do mundo” – a hipótese de adotar restrições à competição e garantias à apropriação por empresas pioneiras de rendas monopólicas geradas a partir de atividades inovadoras parece altamente problemática, do ponto de vista de seus custos sociais.

5. Conclusões

Numa visão alternativa à do modelo de Hausmann e Rodrik, caberia às políticas públicas incentivar não apenas as inovações, mas a sua difusão através de instrumentos capazes de fomentar a competição entre produtores domésticos e entre estes e os produtores estrangeiros.

O caso do Brasil é ilustrativo a este respeito. Políticas públicas não diretamente relacionadas à inovação – notadamente as políticas comercial e de concorrência – podem contribuir decisivamente para tornar a inovação uma estratégia de crescimento economicamente atraente para as empresas, frente a alternativas menos onerosas para elas, como o acesso privilegiado a benefícios estatais ou a eliminação da concorrência através de barreiras regulatórias.

Também são elas que podem favorecer a difusão dos benefícios da inovação para além dos limites da empresa inovadora, limitando, em favor da economia e da sociedade como um todo, o poder de mercado conferido pela inovação.

O manejo da política comercial no Brasil fornece um excelente exemplo de como desestimular a inovação e tornar o desempenho das exportações de manufaturados rigidamente dependentes da evolução da taxa de câmbio (Araújo e Motta Veiga, 2010).

A estrutura da tarifa comercial brasileira preservou o critério fundamental que prevaleceu na definição das alíquotas de importação durante a industrialização protecionista: a escalada tarifária ao longo da cadeia produtiva. Assim, bens intermediários foram contemplados com alíquotas que variam entre 10% e 16%, e bens de consumo entre 18% e 20%.

O principal defeito deste critério é que a proteção conferida à indústria de bens intermediários gera ônus para os setores situados a jusante destes setores (todos os demais setores industriais) e para a competitividade das exportações de manufaturados.

Os setores produtores de bens intermediários são fortemente concentrados no Brasil e são liderados, em muitos casos, por grandes grupos nacionais e por empresas transnacionais. Em todos os casos, as empresas líderes destes setores dispõem de considerável poder de mercado frente a clientes cuja estrutura de oferta é bem mais desconcentrada. O único papel da proteção tarifária e do uso de instrumentos de defesa comercial (como as ações antidumping) é o de ampliar o poder de mercado das empresas dos setores intermediários. A principal diferença entre as atuais estruturas de tarifas de importação do Brasil, da China e da Índia reside nos níveis de proteção aduaneira concedidos pelo governo brasileiro às indústrias de bens intermediários.

Se as políticas de comércio e de concorrência não atuarem no sentido de promover a competição no mercado doméstico, dificilmente as políticas de fomento à inovação terão sucesso. E muito provavelmente os benefícios do progresso técnico – quando este ocorrer – não se difundirão ao conjunto do setor industrial e da economia.

Referências bibliográficas

Agosin, M.R. e Bravo-Ortega, C. (2009) - *The emergence of new successful export activities in Latin America: the case of Chile*, IADB Research Network Working Paper no. 552.

Araújo, B.C. (2005) - *Os determinantes do comércio internacional ao nível da firma: evidências empíricas*, Texto para Discussão IPEA no. 1133.

Araújo, B.C. e De Negri, J. A. (2007) - *As empresas brasileiras e o comércio internacional*, IPEA (2007).

Araújo, J.T. e Motta Veiga, P. (2010) - Incentivo à inovação e política comercial, em O Estado de São Paulo, 20 de setembro.

Arbix, G. (2008) - *Innovative firms in three emerging economies: comparing the Brazilian, Argentinean and Mexican industrial elites*, Center for Latin American Studies (CLAS) Working Papers, Berkeley.

Arbix, G. (s/d) - *Política Industrial e a perspectiva de futuro para o Brasil*, processado.

Artopoulos, A., Friel, D. e Hallack, J.C. (2010) - *Challenges of exporting differentiated products to developed countries: the case of SME-dominated sectors in a semi-industrialized country*, IADB Working Paper Series no. 166.

Bonelli, R. e Pinheiro, A.C. (2007) - *New export activities in Brazil: comparative advantage, policy or self-discovery?*, Texto para Discussão no. 1269^a, IPEA

Canêdo-Pinheiro, M. (2010) - *A política industrial brasileira dos governos Lula*, Breves CINDES 39, agosto.

De Negri, J.A.; Salerno, M.; Barros de Castro, A. (2005) - *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*, IPEA.

Fernandes, A.M e Paunov, C. (2010) - *Does trade stimulates innovation? Evidence from firm-product data*, OECD Development Centre Working Paper no. 286, January.

FUNCEX (1998) - *Avaliação do desempenho das exportações brasileiras para os Estados Unidos da América no período de 1990/98*, Relatório Final de Pesquisa (volume 2).

Hausmann, R. e Rodrik, D. (2003) - *Economic development as self-discovery*, Journal of Development Economics, v. 72.

Hernandez, I., Cely, N., Gozález, F., Muñoz, E. e Prieto, I. (2010) - *The discovery of new export products in Ecuador*, IADB Working Paper Series no. 165.

Kannebley Jr., S; Esteves, L.A.; Peixoto da Silva, A.M.; e Araújo, B.C. (2010) - *Padrões microeconômicos de comércio exterior e a estratégia brasileira de exportação*, Texto para Discussão no. 1473, IPEA

Motta Veiga, P. e Rios, S.P. (2008) - *Cadeias de valor baseadas em recursos naturais e upgrading de empresas e setores de países em desenvolvimento: o caso do Brasil*, CEPAL.

Motta Veiga, P. e Iglesias, R. (2003) - *Políticas de incentivo às exportações no Brasil entre 1964 e 2002: resenha de estudos selecionados*, Série Temas de Economia Internacional no. 2, Secretaria de Assuntos Internacionais / Ministério da Fazenda.

Pinheiro, A.C; Markwald, R; Valls Pereira, L. - organizadores (2002) - *O desafio das exportações*, BNDES.