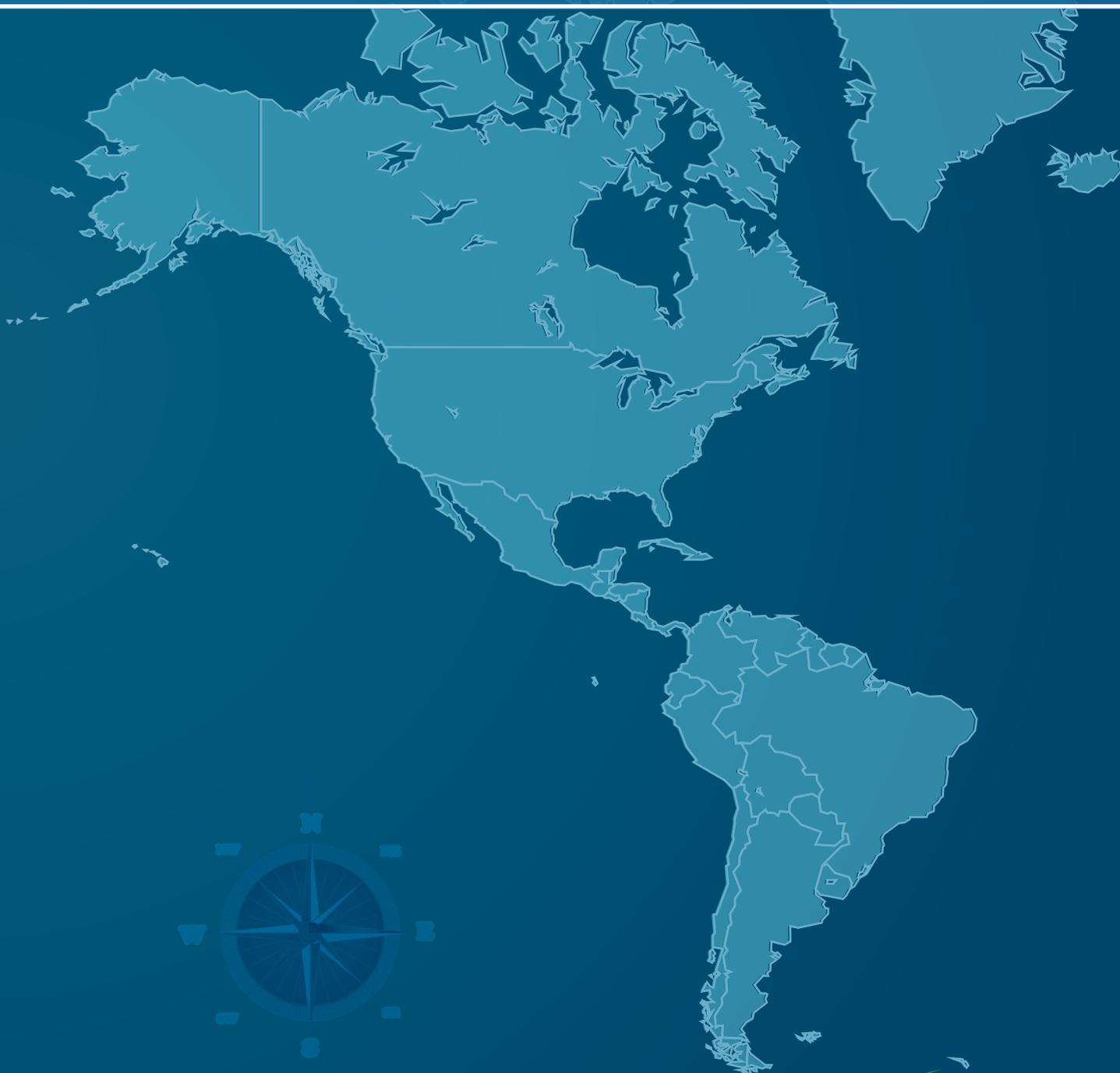


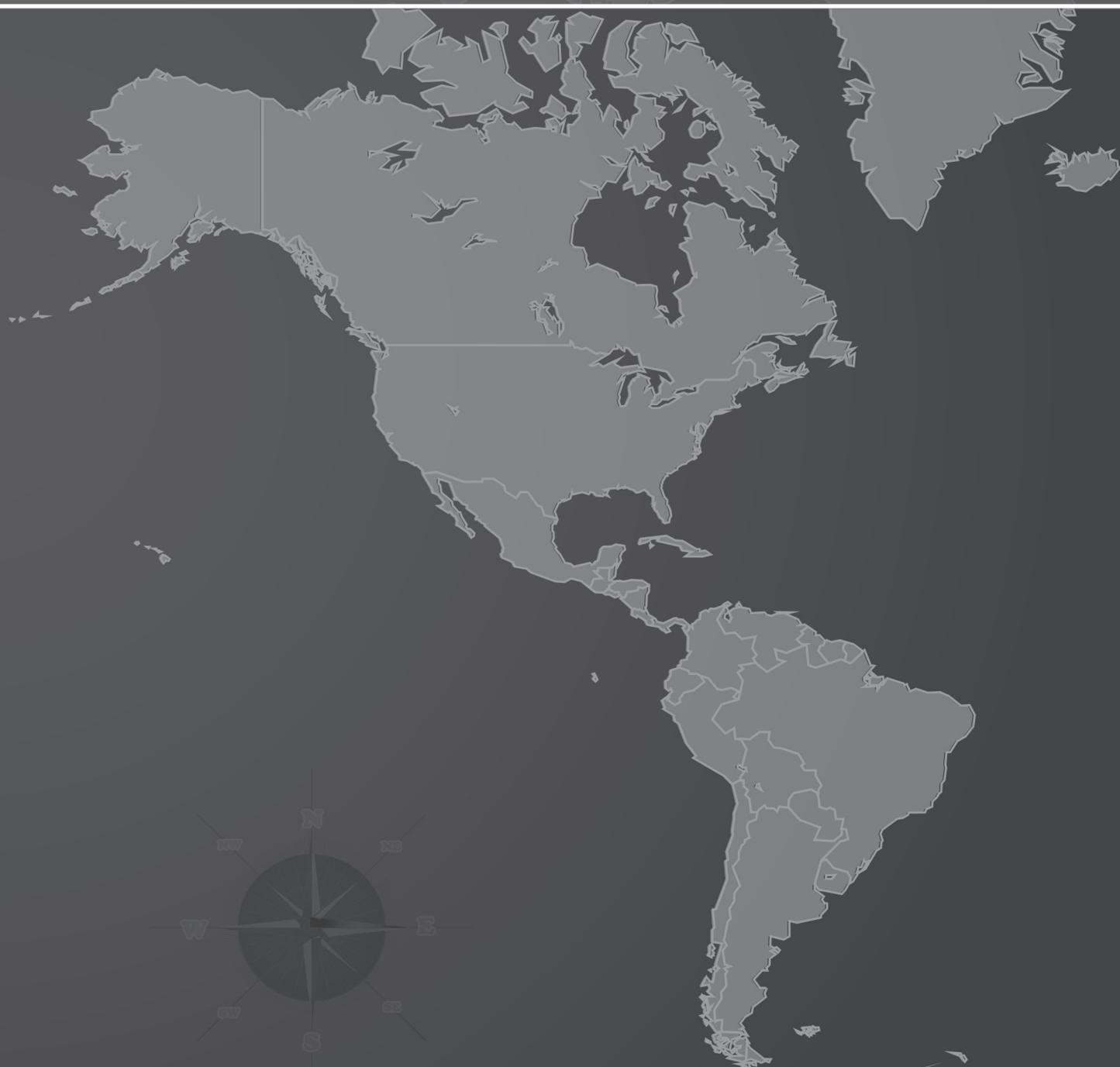
Boletim de Economia e Política Internacional

Número 23
Maio | Ago. 2017



Boletim de Economia e Política Internacional

Número 23
Maio | Ago. 2017



ipea

Governo Federal
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação e Infraestrutura, Interino**
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**
Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editores

Edison Benedito da Silva Filho
Marcello Cavalcanti Barra

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2017

Boletim de economia e política internacional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. – n.1, (jan./mar. 2010 –). – Brasília: Ipea. Dinte, 2010 –

Quadrimestral.
ISSN 2176-9915

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional. 3. Periódicos.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais.

CDD 337.05

O Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI) é uma publicação da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea e visa promover o debate sobre temas importantes para a inserção do Brasil no cenário internacional, com ênfase em estudos aplicados no campo da Economia Internacional e das Relações Internacionais, tendo como público-alvo acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

EVOLUÇÃO RECENTE DO MERCADO INTERNACIONAL DE PETRÓLEO – UM CASO CLÁSSICO DA INSTABILIDADE DOS OLIGOPÓLIOS	5
Luis Eduardo Duque Dutra	
RELAÇÕES COMERCIAIS E COOPERAÇÃO ECONÔMICA ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS NOS ANOS 2000	13
Israel de Oliveira Andrade Nilton de Almeida Naretto Luiz Gustavo Aversa Franco	
ANÁLISE DA TRAJETÓRIA RECENTE DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO <i>GREENFIELD</i> DA COREIA DO SUL NO BRASIL	31
Marcelo Almeida de Britto Guilherme Vampré Homsy Edison Benedito da Silva Filho	
A DIGITALIZAÇÃO DO MERCADO DE CAPITAIS NO BRASIL: TENDÊNCIAS RECENTES	43
Edemilson Cruz Santana Júnior	
ALÉM DO HAITI: A QUEM SE DESTINA A COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA BRASILEIRA?	73
João Antônio dos Santos Lima	
BASE INDUSTRIAL DE DEFESA DO BRASIL: NOTAS PARA UMA ESTRATÉGIA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES	101
Edison Benedito da Silva Filho	

EVOLUÇÃO RECENTE DO MERCADO INTERNACIONAL DE PETRÓLEO – UM CASO CLÁSSICO DA INSTABILIDADE DOS OLIGOPÓLIOS

Luis Eduardo Duque Dutra¹

RESUMO

Após a abrupta queda no preço internacional do petróleo a partir de 2014, havia a expectativa de reversão da trajetória de expansão da produção. Contudo, esta continuou a se expandir mesmo no contexto de crise, o que evidencia o distanciamento desse mercado do modelo ideal de livre concorrência. A especificidade do mercado de petróleo deriva não apenas de sua grande concentração e do padrão oligopolista de competição, mas também dos efeitos causados por rupturas tecnológicas e pela entrada de novos atores. Esses fatores cooperam para produzir equilíbrios cada vez mais instáveis no mercado de petróleo no curto prazo, com consequências importantes para as estratégias dos países que dependem desse recurso para promover seu desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

Palavras-chave: recursos naturais; oligopólios; jogos não cooperativos.

ABSTRACT

After the abrupt drop in the international oil price from 2014, there was the expectation of a reversal of the production expansion trajectory. However, this continued to expand even in the context of crisis, showing how this market departs from the ideal model of free competition. The specificity of the oil market derives not only from its high concentration and oligopolistic pattern of competition, but also from the effects caused by technological disruptions and the entry of new players. These factors cooperate to produce increasingly unstable equilibria in the oil market in the short term, with important consequences for the strategies of countries that rely on this resource to promote development, as is the case in Brazil.

Keywords: natural resources; oligopoly; noncooperative games.

JEL: P48; C72; D43.

1 INTRODUÇÃO

O colapso do preço do petróleo completou dois anos no último trimestre de 2016. Atualmente, o preço de cerca de US\$ 50 por barril é inferior à metade daquele que vigorou imediatamente depois da crise financeira de 2008 e 2009. À queda tão acentuada, seguem-se a retração da oferta e o aumento da procura de forma que, mais cedo ou mais tarde, o mercado encontre seu equilíbrio.

Não foi o que aconteceu: a produção de óleo bruto cresceu 4% e o consumo não cresceu nem 1% nos últimos dois anos. A conclusão é imediata: não se trata de um mercado livre; além disso, o comportamento revela a característica dos oligopólios: sua instabilidade. Incapaz de fixar um acordo sobre o preço, o capital é, em última instância, o culpado pela persistência dos desequilíbrios (Dutra, 2015).

1. Doutor em ciências econômicas pela Universidade de Paris e mestre em planejamento energético pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia da Universidade federal do Rio de Janeiro (COPPE/ UFRJ). Assessor Especial da Diretoria da Agência Nacional do Petróleo – ANP (2012-2017).

O presente artigo se divide em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção discute a intuição teórica por trás da instabilidade no equilíbrio de mercados oligopolizados. A terceira seção apresenta a trajetória recente do mercado internacional de petróleo e o desafio imposto pela estagnação da demanda, num contexto de entrada de novos produtores e tecnologias disruptivas. A quarta seção conclui o trabalho apontando possíveis consequências para produtores e consumidores desse mercado no futuro próximo.

2 EQUILÍBRIO E INSTABILIDADE EM ESTRUTURAS OLIGOPOLIZADAS DE MERCADO

A partir do dogma de que a competição baixa o preço, a ciência econômica distingue três estruturas de mercado e, com isso, compreende como os preços são fixados em cada uma delas. Os modelos são razoavelmente simples. Os mercados se diferenciam pelo número de produtores: muitos, na concorrência perfeita; alguns, no oligopólio; e um só, no monopólio. A plena competição, ao baixar o preço, beneficia o comprador e limita o lucro do vendedor ao mínimo necessário à sua reprodução. Em outro extremo, quando ela não existe e só um produtor atua, a oferta será reduzida, o preço subirá e, assim, ele se apropriará de lucros extraordinários (Tirole, 1988).

Nas duas estruturas anteriores, o comportamento é previsível. A dificuldade repousa no oligopólio, principalmente quando concentrado e não supervisionado por uma autoridade reguladora. Alguns poucos atores – os maiores entre eles – são capazes de fixar um preço elevado para a mercadoria, caso consigam um acordo sobre a produção conjunta. Contudo, quanto mais diferentes eles são, mais difícil é sustentar o compromisso (Fudenberg e Tirole, 1989; Tirole, 1988). É o que acontece no petróleo, em que a produção se localiza em poucos países (com custos distintos) e os cartéis são recorrentes.

Pior, nos oligopólios, a instabilidade chega sem aviso prévio e se consuma em curto espaço de tempo. Em outubro de 2014, o barril de óleo do tipo WTI² era vendido por US\$ 80, abaixo dos quase US\$ 100 do mês anterior. Pouco depois, entre dezembro daquele ano e janeiro de 2015, seu valor já estava abaixo de US\$ 50. No ano seguinte, em janeiro de 2016, o barril chegou a ser cotado a menos de US\$ 30. O colapso, portanto, começou no último trimestre de 2014 e, passados quase dois anos, em setembro de 2016, o preço do barril – ainda inferior a US\$ 50 – é metade do que aquele que vigorava (AIE, 2016). E tende a permanecer neste patamar para os próximos anos se nenhum acordo for restabelecido entre os principais produtores.

3 EVOLUÇÃO RECENTE DO MERCADO INTERNACIONAL DE PETRÓLEO

Em qualquer mercado, sem aumento na procura, só a diminuição da oferta pode recuperar o preço e o acirramento da competição só agrava a reprodução do capital. O comportamento dos principais atores ilustra a dificuldade de se reestabelecerem a ordem e o lucro extraordinário, que o preço alto assegurava. A comparação entre a média diária da produção de óleo cru e de condensados de 2014

2. WTI (*West Texas Intermediate*) corresponde ao preço de referência do barril de petróleo negociado nos Estados Unidos, em contraposição ao "Brent" que é o padrão negociado na Bolsa de Londres (batizado deste modo porque era em grande parte extraído de um único campo de petróleo e gás da Shell situado no Mar do Norte denominado Brent, embora hoje sirva de referência a todo o petróleo proveniente dessa região). Para uma leitura mais aprofundada sobre as características desses dois preços referenciais do mercado mundial de petróleo e seu diferencial no tempo, ver Miller, Chevalier e Leavens (2010) e Ederington *et al.* (2011).

(o último ano da fase de alta) e a mesma ao final do 3º trimestre de 2016 revela, primeiro, a estratégia de cada um deles e, em seguida, a completa falta de coordenação entre eles (tabela 1).

TABELA 1

Produção média de óleo cru e condensados em 2014 e em setembro de 2016

(Em milhões de barris por dia)

País	2014	3º trim. 2016
Arábia Saudita	9,5	10,6
Irã	2,8	3,7
Iraque	3,3	4,5
Venezuela	2,5	2,1
Nigéria	1,9	1,4
OPEP ¹	37,5	40,6
CEI ²	13,9	14,2
Canadá	4,3	4,3
Noruega	1,9	1,9
Estados Unidos	12	12,2
Brasil	2,3	2,7
México	2,8	2,4
China	4,2	3,9
Total	93,7	97,2

Fonte: Agência Internacional de Energia (AIE, 2016).

Notas: ¹ Opep – Organização dos Países Exportadores de Petróleo, grupo que inclui Argélia, Angola, Equador, Irã, Iraque, Kuwait, Líbia, Nigéria, Catar, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Venezuela. A Indonésia retirou-se do bloco em 2009.

² CEI – Comunidade de Estados Independentes, grupo de países da extinta União Soviética (URSS) formado por Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Moldávia, Rússia, Tajiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão. Desde 2005 o Turcomenistão não mais figura como membro permanente do bloco, mas apenas associado.

As maiores adições ocorreram no Iraque (1,2 milhão barris por dia), na Arábia Saudita (1,1 milhão bpd) e no Irã (900 mil bpd). Justamente os produtores de menor custo e, entre eles, encontra-se quem fixa o preço no final do dia: a Arábia Saudita. Os três adicionaram 3,2 milhões bpd à produção mundial e mais que compensaram as quedas em dois membros importantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep): a Nigéria (menos 500 mil bpd) e a Venezuela (menos 400 mil bpd). De fato, Iraque, Arábia Saudita e Irã responderam por todo o incremento da produção do cartel, sendo que os demais membros se encarregaram de substituir a produção venezuelana e nigeriana em queda (AIE, 2016).

No Golfo Pérsico e na Península Árabe, é evidente que os detentores das melhores jazidas ampliaram suas vendas por estarem mais preocupados com a receita do que com o preço. O mesmo ocorreu com a Rússia e os países da Comunidade de Estados Independentes (CeI) – bloco que sucedeu a antiga União Soviética (URSS) –, que dispõem de longa tradição e concorrem com a Arábia Saudita em volume de produção. Mais de 300 mil bpd foram adicionados por eles nos últimos dois anos, sem demonstrar nenhuma inquietação com a sobreoferta atual. Juntos, os países da Opep e da CEI acrescentaram quase 3,5 milhões de bpd a um mercado praticamente estagnado (tabela 1). A procura aumentou menos que 1 milhão de bpd no mesmo período. Neste sentido, sem um pacto entre ambos, não há como estabelecer um preço de equilíbrio no mercado internacional do petróleo.

3.1 O lado da oferta: um ajuste vagaroso e incerto

O que deteriora a situação é que, no interior e nas fronteiras do sistema de produção petrolífero, o ajuste se faz lentamente. Em muitos países não participantes da Opep, a extração de óleo e condensados não aumentou nem diminuiu. Detentores de campos relativamente caros, a Noruega e o Canadá estão neste caso. Nos últimos dois anos, a produção se manteve em torno de 1,9 milhão bpd e 4,3 milhões bpd, respectivamente. A atividade participa da formação da renda nacional e continua prioritária, embora ambos se posicionem entre os mais ricos do globo e a maldição da abundância do petróleo não seja uma ameaça.

A diversidade de interesses fora da Opep e da ex-URSS fica patente quando se consideram novos atores, como o Brasil. Mergulhado numa crise doméstica sem precedentes e a despeito do preço do petróleo em queda, a extração aumentou em 400 mil bpd nos últimos dois anos – exclusivamente no pré-sal. Desta forma, tal fato representa a inércia do grande capital, principalmente na fronteira mais promissora neste início do século XXI.

Tendo em vista os aspectos supracitados, se não foi nos países anteriores, onde poderia ter ocorrido o ajuste dos produtores? Entre os mais relevantes, a redução foi expressiva em apenas dois países: México e China – menos 400 mil bpd e menos 300 mil bpd, respectivamente. Há dois anos, o primeiro abriu o mercado para atrair investimentos e reverter a queda acelerada da produção em campos tradicionais, contudo isso leva tempo. Se a China, por um lado, produz o dobro que o México, por outro, é a maior importadora mundial, além de apresentar um oportunismo comercial inigualável. Claramente, preferiu comprar no exterior a produzir domesticamente um óleo mais custoso e de menor qualidade.

Os Estados Unidos são um caso à parte. Entre os três maiores países produtores do mundo e maior consumidor, foi palco da revolução trazida pelo não convencional. A US\$ 50 por barril, a atividade está no limite da viabilidade em novas áreas e em retração naquelas já desenvolvidas. No entanto, nem a rápida deterioração do preço conseguiu paralisá-la. Comparada à média de 2014, a extração de petróleo e condensados estadunidenses foi 200 mil bpd superior em setembro de 2016. Um êxito notável dentro da atual conjuntura.

Aqueles que responderam pelo aumento nos últimos quinze anos não reagiram de imediato. À margem, os produtores de maior custo resistem ao fechamento e procuram sobreviver a qualquer preço; é da natureza da competição, mesmo que seja imperfeita e, por vezes, predatória. De fato, o ajuste veio com atraso e é insuficiente. Em 2015, nos Estados Unidos, a média de 13 milhões de bpd extraídos foi 1 milhão maior que em 2014, outro feito histórico. Em setembro passado, frente ao pico, houve uma queda de 800 mil bpd. A diminuição ocorreu nos últimos doze meses e, pelo que foi visto até aqui, está longe de influenciar os preços no mercado internacional.

Diante do incremento nos países da Opep e da ex-URSS, da participação de novos atores – como o Brasil (e o Cazaquistão) – e da resistência dos produtores com maior custo em deixarem a atividade, a capacidade ociosa só pode ser revertida por um aumento sustentado – e imediato – da demanda. A queda em 50% do preço foi rápida e substancial, mas (e isso é novo) não provocou qualquer alteração da demanda. Portanto, esse é um claro sinal da mudança de condições de produção e das vendas no século XXI que o oligopólio terá dificuldade em apreender.

3.2 O lado da demanda: pico e estagnação

Depois de mais de um século e meio de crescimento, a procura pode estar próxima de seu máximo. Somados condensados e óleo cru, cerca de 97 milhões de bpd são processados nas refinarias espalhadas pelos quatro cantos do mundo atualmente. Talvez exista espaço para acrescentar 10 milhões de bpd à capacidade de tratamento, ou ainda o dobro disso, mas isso somente no decorrer da próxima década, em razão da presente sobreoferta.

No refino, não será a quantidade, mas a qualidade do combustível o atributo na competição do século XXI. A revolução da mobilidade associada à eletrônica moderna, os ganhos de eficiência dos motores e processos, e a substituição das fontes de energia fóssil respondem por uma transformação estrutural em seu início. Apesar de apontá-la, não cabe aqui tratar a fundo tal questão.

Destarte, basta constatar a falta de apetite do consumidor. A despeito do preço ter caído pela metade, a procura aumentou em menos de 1%, mais exatamente 0,8%. É o que se verifica quando se compara o consumo mundial médio diário nos terceiros trimestres de 2015 e 2016 (tabela 2). Neste diapasão, transcorreu, um ano depois do início da queda e o segundo ano do novo patamar, tempo suficiente para repassar os benefícios ao comprador final. Nem a baixa de preço, nem o tempo, contudo, parecem capazes de reverter a quase estagnação global, ou mesmo reativar a procura por derivados. Além disso, a política energética de redução das emissões e diversificação em nada contribui para uma melhoria das perspectivas.

TABELA 2

Demanda média por petróleo no terceiro trimestre de 2015 e no terceiro trimestre de 2016
 (Em milhões de barris por dia)

Continente	3º tri 2015	3º tri 2016
América do Norte	25	24,8
<i>Total OCDE¹</i>	<i>46,9</i>	<i>46,7</i>
China	11,5	11,6
Ex-URSS	5,1	5,3
África	4	4,1
Ásia (excluindo China)	12,3	12,9
Total	96	96,8

Fonte: AIE (2016).

Nota: ¹ OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, grupo de países composto por Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, Turquia, Alemanha, Espanha, Canadá, Estados Unidos, Japão, Finlândia, Austrália, Nova Zelândia, México, República Checa, Hungria, Polónia, Coreia do Sul, Eslováquia, Chile, Eslovênia, Israel e Estônia.

No centro da economia mundial, o petróleo já alcançou seu pico. O menor consumo, recentemente observado nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), não deixa margem à dúvida em relação à profundidade das mudanças que se anunciam. Menos 200 mil bpd deixaram de ser consumidos entre os terceiros trimestres de 2015 e de 2016, segundo o *Oil Market Report*, publicado pela Agência Internacional de Energia (AIE). Nem o fraco desempenho europeu, japonês e coreano dá conta de tamanha redução, nem o repasse apenas parcial do menor preço do petróleo ao consumidor de derivados explica um comportamento assim.

Mais surpreendente é constatar que o consumo norte-americano (Canadá, Estados Unidos e México) não se comportou de forma diferente. A escala e a diversidade dos dois primeiros se combinam e fazem deles os mercados mais concorrenciais do mundo, com os menores preços entre os membros da OCDE e onde os repasses são rapidamente transmitidos. Portanto, avaliando tal contexto, nada disso foi suficiente para incrementar o consumo, tendo registrado queda na procura entre os terceiros trimestres de 2015 e 2016: menos 200 mil bpd (tabela 2).

A inaptidão da procura só não é maior naqueles países de industrialização tardia. Mas, mesmo nesses, o crescimento é vegetativo. Na China, o consumo cresceu apenas em 100 mil bpd nos últimos doze meses. Nos países que formavam a URSS, o consumo aumentou em 200 mil bpd. Até na África, pouca industrializada e o mais pobre entre os continentes habitados, o baixo preço não surtiu efeito nas vendas. O consumo africano cresceu módicos 100 mil bpd. Em toda a Ásia (excluída a China), a procura por óleo e condensados aumentou em 600 mil bpd entre os terceiros trimestres de 2015 e 2016. O consumo saltou de 12,3 milhões bpd para 12,9 milhões bpd – um aumento maior que os anteriores, mas mesmo assim absolutamente desproporcional à queda do preço do barril (AIE, 2016).

Tudo isso somado, a demanda mundial cresceu pouco: de 96 milhões de bpd para 96,8 milhões de bpd. Assim, nos últimos doze meses, o acréscimo foi de 800 mil bpd, o que não representa 1% de incremento relativo. Além disso, esse incremento ficou quase todo concentrado em mercados distantes do oceano Atlântico, do outro lado do mundo. Portanto, esse pífio desempenho salienta não somente um deslocamento geográfico, mas também a natureza do colapso de preço e o desafio da oferta em se ajustar à nova realidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliando a conjuntura como um todo, o comportamento dos protagonistas se enquadra no dilema do prisioneiro, clássico da teoria dos jogos. A traição (ou delação) compensa, é sempre tentadora, enquanto a manutenção do compromisso depende de todos, não admitindo qualquer defecção. Passados dois anos, nada indica uma queda da produção mundial, ou qualquer reversão da situação. Diante de uma procura anêmica, tudo tende a ficar como está e o preço, bem longe dos US\$ 100 ainda por algum tempo.

No entanto, a despeito do poder dos maiores produtores, também no oligopólio a regra básica dos mercados funciona: o preço resulta da interação entre vendedores e compradores. E, neste ponto, o padrão de comportamento do consumidor parece mudar e, assim, adequar-se mais rapidamente ao século XXI que os próprios produtores. As famílias estão endividadas, ameaçadas de perder o emprego, ou já desempregadas. As pessoas podem estar incomodadas com o custo de se manter um automóvel e com os engarrafamentos diários que enfrentam. Muitas decidiram morar perto do trabalho, ou usam a bicicleta nos deslocamentos urbanos. O consumidor mais jovem não tem o automóvel como ícone, enquanto a bicicleta e os patins ocupam as ciclovias das metrópoles. Assim, é muito provável que as economias obtidas com os menores preços da gasolina e do óleo diesel tiveram uso melhor e, certamente, menos intensivo em energia, do que a compra de mais combustível.

Não faltam desafios aos poderosos do petróleo e o equilíbrio do oligopólio ainda está muito distante. No curto prazo, em razão da morosa conjuntura econômica mundial, não se espera a recuperação da procura. No médio prazo, a sobrecapacidade atual persistirá enquanto os produtores marginais sobreviverem. No longo prazo, a transformação da riqueza envolve uma nova relação de

preço, que não parece beneficiar as fontes energéticas fósseis. Além da possível volatilidade enquanto um acordo não for fixado, a competição se sobreporá. Portanto, se a competição abaixa o preço – como dizem os economistas há três séculos –, e se o coletor de impostos não for ganancioso, quem se beneficiará será o consumidor. Melhor para todos.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA – AIE. **Oil Market Report**. Paris, out. 2016. Disponível em: <<https://www.iea.org/oilmarketreport/omrpublic/>>. Acesso em: 23 nov. 2016.
- DUTRA, L. E. D. A queda de preço do petróleo em 2014 e a crise estrutural do capitalismo. **Princípios** (São Paulo), v. 134, p. 27, 2015.
- EDERINGTON, L. H. *et al.* Factors influencing oil prices: a survey of the current state of knowledge in the context of the 2007-08 oil price volatility. **U.S. Energy Information Administration Working Paper Series**. Washington D.C., 30 ago. 2011.
- FUDENBERG, D; TIROLE, J. Noncooperative game theory for industrial organization: an introduction and overview. **Handbook of Industrial Organization**, v. 1, cap. 5, p. 259-327, 1989.
- MILLER, K. D.; CHEVALIER, M. T.; LEAVENS, J. **The role of WTI as a crude oil benchmark**. Purvin & Gertz, CME Group, jan. 2010. Disponível em: <http://www.bauer.uh.edu/spirrong/PurvinGertz_WTI_Benchmark_Study.pdf>.
- TIROLE, J. **The Theory of Industrial Organization**. Cambridge: The MIT Press, p. 479, 1988.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.
- CHEVALIER, J.M. L'économie industrielle en question. **Économie Contemporaine Series**. Paris: Calmann-Lévy, p. 268, 1977.

RELAÇÕES COMERCIAIS E COOPERAÇÃO ECONÔMICA ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS NOS ANOS 2000¹

Israel de Oliveira Andrade²
Nilton de Almeida Naretto³
Luiz Gustavo Aversa Franco⁴

SINOPSE

Os Estados Unidos da América têm sido, historicamente, um dos maiores parceiros do Brasil, tanto no comércio exterior quanto nas relações bilaterais. Ainda que mudanças nos perfis diplomático e comercial brasileiro nas últimas décadas tenham provocado alterações nas cooperações entre os dois países, sua importância permanece central para as relações internacionais políticas e econômicas do Brasil. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar o vínculo entre os dois países, tendo como foco os aspectos macroeconômicos e comerciais das relações bilaterais. Ao longo do texto, serão abordados o perfil das relações econômicas Brasil-Estados Unidos durante as três últimas décadas do século XX (apresentando os ciclos de distanciamento e aproximação entre os dois países ao longo do período), a evolução destas relações nos últimos quinze anos (destacando o comércio bilateral) e o desenvolvimento da cooperação política e econômica americano-brasileira no século XXI (mostrando os pontos de convergência e divergência entre os dois países).

Palavras-chave: Brasil; Estados Unidos; comércio internacional; política externa.

TRADE RELATIONS AND ECONOMIC COOPERATION BETWEEN BRAZIL AND THE UNITED STATES IN THE 2000'S

ABSTRACT

The United States of America (USA) has been historically one of Brazil's greatest partners, in both foreign trade and the bilateral relations. Although changes in the Brazilian commercial and diplomatic profile have provoked alterations on the relations between the two countries, its importance remain central to Brazil's international political and economic relations. In this sense, the purpose of this work is to analyse the relation between the two countries, with a focus on the macroeconomic and commercial aspects of the bilateral relations. Along the text, the profile of the Brazil-US economic relations during the last three decades of the 20th century (presenting the cycles of distancing and approximation between the two countries along the period), the evolution of these relations in the last 15 years (emphasizing the bilateral trade) and the development of the American-Brazilian political and economic cooperation in the 21st century (presenting the points of convergence and divergence between the two countries) will be addressed.

Keywords: Brazil; United States; international trade; foreign policy.

JEL: F14; F50

1. Os autores agradecem as valiosas contribuições de Fernanda De Negri, Renato Baumann das Neves, Marcos Antonio Macedo Cintra e Alexandre Peixoto Messa, isentando-os de quaisquer imperfeições remanescentes no texto.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

3. Economista do Banco Central do Brasil (BCB).

4. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diset/Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Atores centrais em suas respectivas vizinhanças regionais, Estados Unidos e Brasil, as duas maiores economias do continente americano, têm desfrutado relações políticas, econômicas e comerciais fortes há várias décadas. No caso brasileiro, os norte-americanos foram, por muito tempo, os principais aliados e parceiros diplomáticos do país e, até recentemente, eram, também, seu principal parceiro comercial; o mesmo, contudo, não pode ser dito a respeito da importância do Brasil para os Estados Unidos. Embora sejam cuidadosos o suficiente para sempre ressaltar a importância da parceria com o Brasil, o peso e a importância deste para a política externa e para o comércio exterior norte-americano são, na melhor das hipóteses, secundários.

De fato, a assimetria é característica marcante das relações Brasil-Estados Unidos, nos âmbitos político e econômico. No cenário político internacional e no panorama da economia global, os dois países se encontram em posições bastante distanciadas, sendo os Estados Unidos a única superpotência do período pós-Guerra Fria com interesses e potencial de ação globais e capacidade de atuar em todo o globo, inclusive por meios militares. O Brasil, ainda que figure entre as maiores economias, populações e território do mundo e tenha alcançado *status* de *global player* no período recente, não pode ser comparado à magnitude do poderio político-militar e do peso econômico norte-americano. Ainda assim, os dois países desfrutam de uma relação consolidada e consideravelmente harmoniosa, a despeito de divergências políticas e disputas econômico-comerciais normais entre quaisquer países de considerável importância.

O objetivo deste trabalho é, justamente, analisar a relação entre os dois gigantes americanos, tendo como foco os aspectos macroeconômicos e comerciais das relações bilaterais. Nesse sentido, o texto encontra-se dividido em mais quatro seções, além desta introdutória. Na segunda seção, será examinado um breve relato das relações econômicas Brasil-Estados Unidos durante as três últimas décadas do século XX, apresentando os ciclos de distanciamento e aproximação entre os dois países ao longo do período. A terceira seção dará prosseguimento a esta análise, enfatizando a evolução destes vínculos nos últimos quinze anos e destacando, em detalhes, os aspectos do comércio bilateral entre os dois países. A quarta seção complementarizará a análise ao apresentar a evolução da cooperação política e econômica americano-brasileira no século XXI, mostrando os pontos de convergência e divergência entre Brasil e Estados Unidos. Por fim, a última seção encerrará o trabalho, apresentando as conclusões.

2 BREVE RELATO DAS RELAÇÕES ECONÔMICAS BRASIL-ESTADOS UNIDOS (1970-2000)

O período 1970-2000 foi marcado por oscilações e mudanças consideráveis nas políticas internas de Brasil e Estados Unidos que afetaram as relações econômicas bilaterais entre os dois países. Na segunda metade dos anos 1970 e nos anos 1980, a centralidade norte-americana nas agendas política e econômica das relações internacionais do Brasil seria questionada e o Brasil buscava diversificar suas parcerias externas. O fim da bipolaridade política da Guerra Fria na virada dos anos 1980-1990 fez com que os Estados Unidos recuperassem seus *status* de principal parceiro brasileiro, porém, as dificuldades econômicas e políticas vividas pelo país faziam com que a condução desta parceria fosse alterada ao longo da década.

Nos anos 1970, a política externa brasileira em relação aos Estados Unidos transitou de uma postura de alinhamento para um posicionamento de autonomia em relação àquele país, que se manteria até a década de 1990 (Desiderá Neto e Albres, 2012). Por um lado, no âmbito político, foram marcantes as desavenças em diversos itens da agenda bilateral entre os governos Ernesto Geisel no Brasil (1974-1979) e Jimmy Carter nos Estados Unidos (1977-1981). Por outro, no âmbito econômico, as relações entre os dois países se ampliaram e se tornaram mais complexas, tendo os bancos norte-americanos adquirido peso cada vez maior no cenário de crescente endividamento externo do Brasil (Hirst, 2006).

À época, em sua procura por maior autonomia, a política externa brasileira passou a adotar um tom mais universalista, buscando novas parcerias em áreas até então pouco exploradas, como a Europa Oriental, tendo como um de seus efeitos a relativa diminuição da importância norte-americana para o comércio exterior e o recebimento de investimentos estrangeiros no Brasil. A década de 1980, por sua vez, foi marcada pela deterioração das relações bilaterais, tendo como uma de suas principais razões a “perda de complementaridades econômicas” (Lessa, 2010, p. 121, tradução nossa), além de contenciosos em questões de comércio exterior, ciência e tecnologia, propriedade intelectual, dívida externa e financiamento ao desenvolvimento.

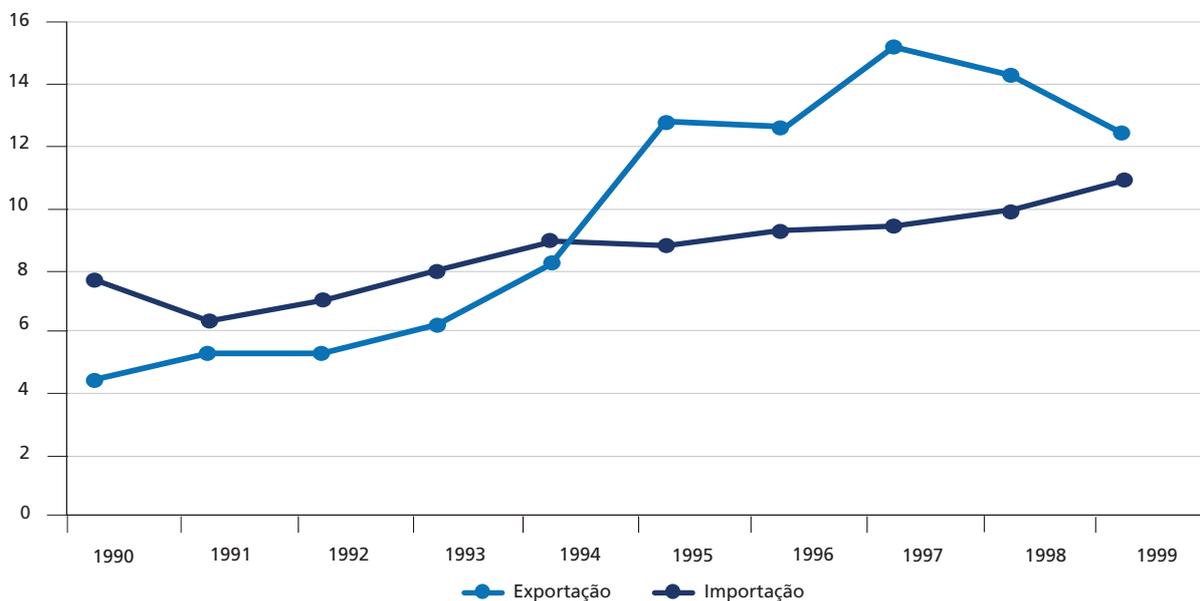
Esse cenário seria alterado no início da década de 1990 devido tanto a fatores globais (fim da Guerra Fria) quanto específicos do contexto brasileiro (reformas econômicas iniciadas pelo governo Fernando Collor, em especial os processos de abertura econômica e de privatização). Após mais de uma década buscando a autonomia pela distância em suas relações exteriores, o Brasil retornou à aliança especial com os Estados Unidos, tanto nas questões políticas quanto nas econômico-comerciais. Na visão da nova liderança do país, o cenário internacional político e econômico centrado na hegemonia política e na preponderância econômica norte-americana inviabilizava a manutenção de uma postura de distanciamento daquele país (Pecequilo, 2010).

Embora as relações com os Estados Unidos tenham permanecido centrais para a política exterior do Brasil até o fim da década, seu modo de operação mudou. Enquanto o governo Collor (1990-1992) adotou postura de alinhamento automático, os governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiram postura mais pragmática em suas relações com os Estados Unidos. Isto se deveu à percepção de que “nenhum benefício resultou da aliança especial renascida” (Pecequilo, 2010, p. 134, tradução nossa). Nessas circunstâncias, o governo FHC gradualmente promoveu ajustes na política externa, entre eles a diversificação e a ampliação de parcerias com China, União Europeia, Japão, Índia, Rússia e África do Sul (*idem, ibidem*).

Conforme afirmado por Hirst (2006, p. 98), durante a década de 1990, “o relacionamento econômico Brasil-Estados Unidos adquiriu nova complexidade”, passando a envolver “uma teia de interesses e pressões mais diversificada” e a se desenvolver em “diferentes esferas”. Um setor em que a importância norte-americana foi especialmente forte foram os investimentos estrangeiros diretos (IED). Entre 1991 e 1998, os Estados Unidos foram a principal fonte de investimentos estrangeiros no Brasil, tendo o país representado o sétimo principal destino de IED norte-americano no período, sendo o primeiro entre os países em desenvolvimento e responsável por mais de 50% dos investimentos realizados na América do Sul (*op.cit.*, p. 100). Esta tendência, contudo, seria revertida a partir de 1999 devido à desaceleração da economia norte-americana com o fim do processo de privatizações de empresas estatais no Brasil e as consequências da crise de desvalorização do real desencadeada naquele ano (Milani, 2011).

Quanto às relações comerciais, a década de 1990 foi marcada, de um lado, pelo crescimento do comércio bilateral e, de outro, pela inversão do saldo da balança comercial. No contexto do lançamento do Plano Real, baseado na ancoragem cambial, em 1994, a balança comercial brasileira passou a registrar *deficit* significativos, e as transações comerciais com os Estados Unidos equivaliam a cerca de 50% desse *deficit* comercial. Em contrapartida, o *superavit* norte-americano em relação ao Brasil fez com que o mercado brasileiro se tornasse cada vez mais importante para as exportações norte-americanas. O *deficit* brasileiro somente seria reduzido a partir de 1999, em decorrência da desvalorização do real. O gráfico 1 ilustra a evolução destas tendências.

GRÁFICO 1

Exportações e importações brasileiras (1990-1999)
(Em US\$ bilhões)

Fonte: World Integrated Trade Solution (WITS), 2016. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>.

A intensificação das relações comerciais Brasil-Estados Unidos durante os anos 1990 acarretou um aumento nas disputas comerciais bilaterais, tendo os dois países recorrido frequentemente ao regime do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) para a solução de contenciosos. Em forte contraposição ao período 1948-1991, em que o Brasil se viu envolvido em treze disputas no GATT (sendo somente uma delas reclamação por parte dos Estados Unidos), entre 1992 e 1996, o Brasil se envolveu em dezessete disputas, três delas fruto de reclamação norte-americana (Hirst, 2006, p. 103-104).

3 AS RELAÇÕES ECONÔMICAS BRASIL-ESTADOS UNIDOS (2001-2015)

Os primeiros anos do século XXI foram marcados por mudanças de governo no Brasil e nos Estados Unidos, com desdobramentos importantes para as relações políticas e econômico-comerciais entre os dois países. Do lado norte-americano, a ascensão do republicano George W. Bush em 2001 implicou o unilateralismo da política externa, causando preocupações e divergências consideráveis mesmo entre os principais aliados e parceiros dos Estados Unidos. Do lado brasileiro, a inauguração

do governo Luiz Inácio Lula da Silva trouxe mudanças importantes à política externa no país, que buscou diversificar suas parcerias e aumentar sua presença diplomática no mundo, especialmente entre os países do sul global (Vigevani, 2011; Pecequilo, 2010; Milani, 2011; Desiderá Neto e Albres, 2012; Lessa, 2010).

No que tange à agenda econômico-comercial, as relações Brasil-Estados Unidos foram fortemente marcadas por consideráveis divergências nas negociações regionais da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e na Rodada Doha de negociação multilateral da OMC. Em ambas as arenas, observa-se a persistência de dificuldades à ampliação do comércio de forma benéfica aos interesses brasileiros (Vigevani, 2011).

Nas negociações regionais relativas à implementação da Alca, os Estados Unidos pressionavam por uma estrutura de acordo similar à que havia sido estabelecida para o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (North American Free Trade Agreement – Nafta) – acordo comercial entre Estados Unidos, Canadá e México –, e o Brasil e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) resistiam à pressão americana. O impasse entre os governos dos países em relação ao quadro das conversações e ao arranjo hemisférico chegou ao máximo em 2003, durante a reunião ministerial de Cancún. Conforme explicado por Mariano e Vigevani (2006, p. 346):

[os] assuntos que eram de interesse do Brasil (...) eram exatamente aqueles que os Estados Unidos não se dispunham a ceder, e vice-versa. De um lado, (...) os norte-americanos buscavam incluir, principalmente, serviços, compras governamentais, investimentos e propriedade intelectual, enquanto os interesses brasileiros centravam-se no acesso a mercados e no comércio agrícola.

Nesse contexto, o Brasil, indisposto tanto a abandonar as negociações quanto a ceder às pressões norte-americanas, lançou a proposta de um acordo de menor abrangência que ficou conhecido como Alca *light* (Mariano e Vigevani, 2006; Hirst, 2006). Inflexíveis em sua visão do que deveria ser o formato da Alca, os Estados Unidos recusaram a contraproposta brasileira e gradativamente abandonaram a iniciativa, dando preferência à negociação de acordos bilaterais com os países da América Central e Caribe e da América do Sul não associados ao Mercosul.

No âmbito da Rodada Doha da OMC, os dois países se viram em lados opostos (Desiderá Neto e Albres, 2012), tendo o Brasil e seus aliados do Grupo dos Vinte (G20) comercial demandado reduções nas práticas protecionistas e de subsídios agrícolas dos países desenvolvidos, entre eles os Estados Unidos. De fato, a criação do G20 comercial é um exemplo ilustrativo, por se tratar de:

contrastar os interesses comerciais dos países ricos e os riscos de uma aliança União Europeia-Estados Unidos que consolidasse um regime internacional de comércio que não favorece a busca de equilíbrio e os interesses dos países produtores de bens agrícolas, como o Brasil (Vigevani, 2011, p. 13).

A conformação de blocos relativamente opostos nas negociações levou ao “travamento” da Rodada Doha e impediu o avanço das questões agrícolas na OMC.

O caso do contencioso do algodão iniciou-se em 2001, a partir de reclamações de produtores brasileiros. Eles levaram suas demandas ao governo federal, o qual buscou negociar a questão diretamente com o governo norte-americano e, não obtendo sucesso, levou a questão ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC (Vigevani, 2011). Ao final do julgamento, em 2009, o referido órgão negou o recurso americano e decidiu a favor do Brasil, que foi autorizado a retaliar os Estados Unidos em US\$ 830 milhões. Contudo, após conversações bilaterais em 2010, o Brasil concordou em postergar as retaliações até 2012, com base na promessa norte-americana de rever sua legislação

agrícola e suas práticas consideradas ilegais, além de ajuda financeira aos agricultores brasileiros (Pecequillo, 2010, p. 146).

Para além da tendência de aumento da corrente de comércio bilateral Brasil-Estados Unidos, observa-se também no período uma clara inflexão no resultado comercial. Entre 2001 e 2008, fase de ascensão da economia americana, predominou o saldo comercial positivo brasileiro. A partir de 2009, dada a combinação de crise econômica nos Estados Unidos, de ocupação pela China de novos espaços no mercado internacional de produtos industriais e de câmbio valorizado no Brasil, inverte-se a situação e, a partir de então, o Brasil passa a registrar *deficit* comercial na relação com os Estados Unidos. Essa inflexão será vista nas subseções seguintes.

3.1 Comércio exterior Brasil-Estados Unidos (2001-2008)

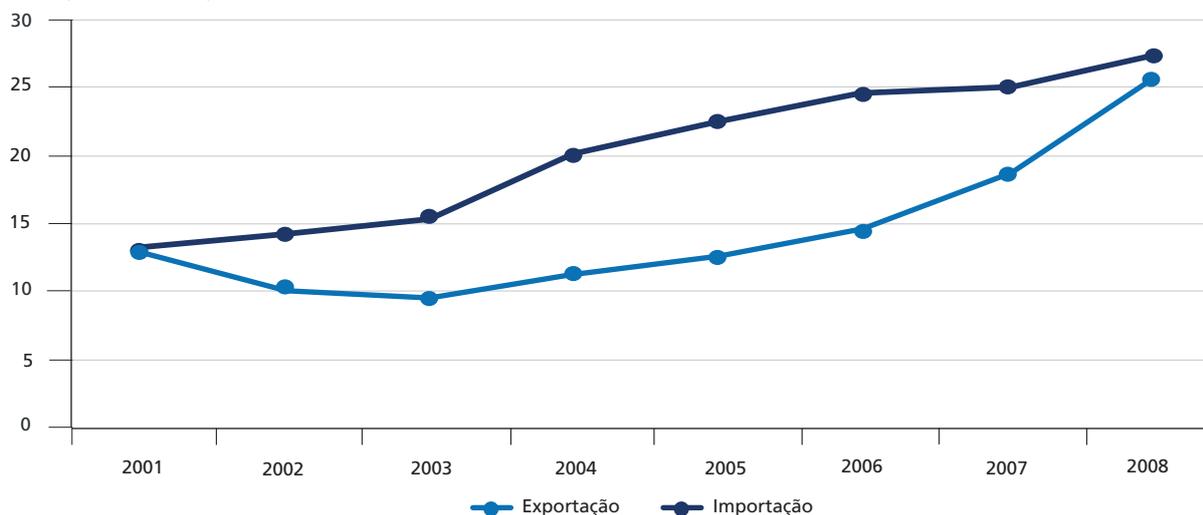
A despeito das divergências externalizadas nos fóruns de negociação da OMC e da Alca, o comércio entre Brasil e Estados Unidos foi encorajado durante os anos 2000, tendo resultados positivos até 2008, quando foi desacelerado devido aos efeitos da crise financeira internacional desencadeada naquele ano. Em contrapartida, os dois países passaram a se aproximar politicamente no âmbito do G20 financeiro em busca de soluções para a contenção da crise (Desiderá Neto e Albres, 2012).

Entre 2000 e 2008, o Brasil recuperou o saldo comercial positivo em relação aos Estados Unidos, o qual correspondeu à parcela preponderante do *superavit* comercial registrado pelo Brasil no período.⁵ O gráfico 2 demonstra a evolução desses fluxos comerciais.

GRÁFICO 2

Exportações e importações brasileiras (2001-2008)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), 2016.

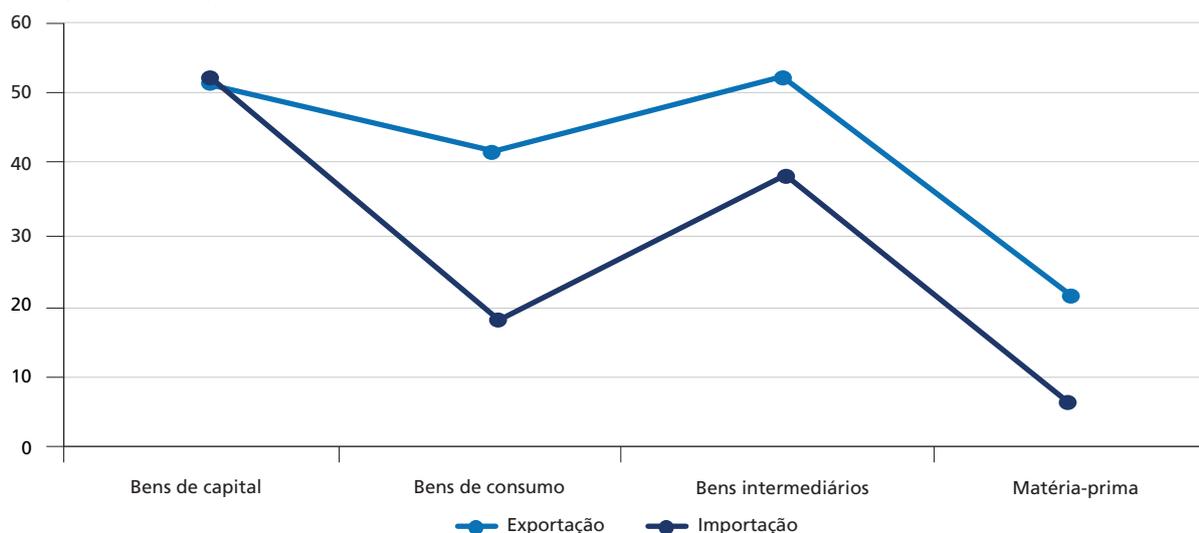
5. Segundo Vígevani (2011, p. 27), foram observadas pequenas oscilações nesse padrão, cabendo notar que o "superavit com a União Europeia superou aquele com os norte-americanos em 2007, mas deve-se considerar que com esse bloco o valor agregado das exportações é menor, predominando o peso de *commodities*".

No que tange ao perfil dos fluxos comerciais, deve-se destacar o aumento de preço das *commodities* e a liquidez do sistema financeiro internacional no início dos anos 2000 como fatores que contribuíram para impulsionar as exportações brasileiras (Vigevani, 2011). O gráfico 3 apresenta o perfil das exportações e importações brasileiras para os Estados Unidos por tipo de produto.

GRÁFICO 3

Exportações e importações brasileiras por tipo de bem (2001-2008)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: WITS, 2016. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>.

Percebe-se a partir do exame deste gráfico o claro *superavit* brasileiro no comércio bilateral com os Estados Unidos no período analisado, o qual se reflete em todos os setores, à exceção dos bens de capital, único setor no qual os norte-americanos obtiveram saldo comercial levemente positivo.

3.2 Comércio exterior Brasil-Estados Unidos (2008-2015)

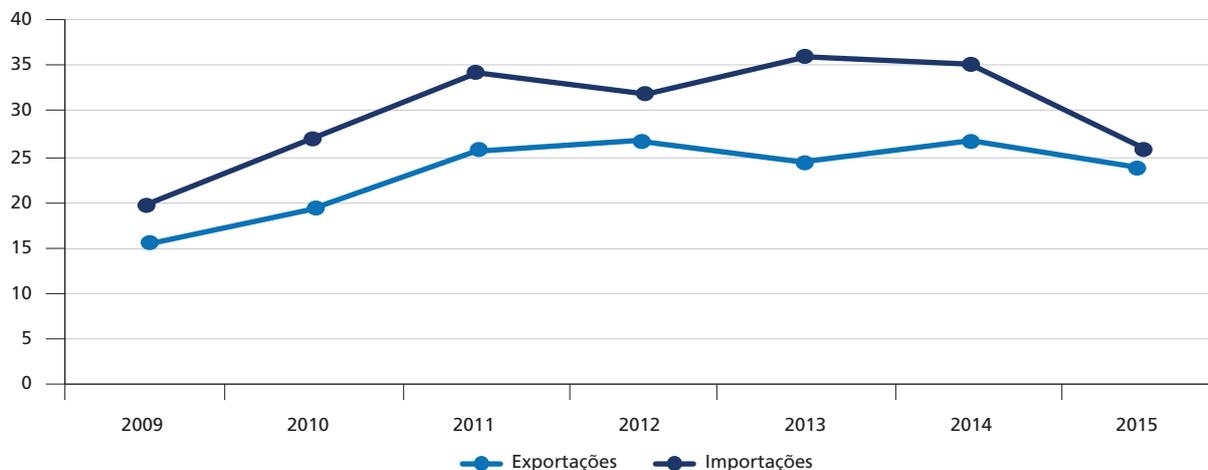
A partir de 2008, mais especificamente após o desencadeamento da crise econômico-financeira internacional, o comércio Brasil-Estados Unidos foi desacelerado devido aos efeitos da crise. Em contrapartida, os dois países passaram a se aproximar politicamente no âmbito do G20 financeiro em busca de soluções para a contenção deste problema (Desiderá Neto e Albres, 2012). Outro desenvolvimento significativo que afetou as relações comerciais entre eles foi a ascensão da China como fornecedora de bens industriais no cenário do comércio internacional.

Em termos gerais, o pujante comércio bilateral Brasil-Estados Unidos tem sido mais favorável aos norte-americanos, considerando-se o saldo comercial bilateral acumulado pelo Brasil no período. De fato, é importante ressaltar que a pauta de exportações do Brasil é majoritariamente composta por *commodities* e, quanto mais ela caminha no sentido dos produtos agrícolas, tende-se a diminuir a participação dos Estados Unidos nas exportações do Brasil, uma vez que a economia norte-americana é também grande produtora desses produtos, em particular de cereais.

GRÁFICO 4

Exportações e importações brasileiras (2009-2015)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: MDIC, 2016.

TABELA 1

Exportação por produtos do Brasil para os Estados Unidos (2014-2015)

Tipos de produtos	US\$ milhões	Participação no total (%)
Metais	750	19,98
Máquinas e eletrônicos	587	15,64
Combustíveis	344	9,17
Transportes	482	12,84
Madeira	125	3,33

Fonte: MDIC, 2016.

TABELA 2

Importação por produtos do Brasil com origem nos Estados Unidos (2014-2015)

Tipos de produtos	US\$ milhões	Participação no total (%)
Máquinas e eletrônicos	1.290	28,54
Químicos	961	21,26
Combustíveis	800	17,70
Plásticos ou borracha	422	9,34
Transportes	297	6,57

Fonte: WITS, 2016. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>.

Pode-se concluir a partir da análise dos dados apresentados que os fluxos comerciais entre os dois países, ainda que mais favoráveis aos Estados Unidos, não são tão díspares. Por um lado, os norte-americanos têm vantagem na venda de máquinas e eletrônicos e combustíveis; por outro, há maiores ganhos brasileiros na venda de transportes.

3.3 Características da inserção comercial atual de Brasil e Estados Unidos

De forma geral, Brasil e Estados Unidos apresentam perfis consideravelmente diferentes quanto à sua atuação no comércio internacional, tanto pelo volume de fluxos de mercadorias quanto pela composição destes fluxos. Ademais, os dois países vivem momentos distintos em suas relações comerciais, com os Estados Unidos em franca recuperação econômica acompanhada de crescimento dos fluxos desde 2009, ao contrário do Brasil, que, desde 2011, passa por um momento de estagnação e leve queda em suas transações comerciais.

A despeito da crise econômico-financeira internacional originada no mercado norte-americano em 2007-2008, os Estados Unidos ainda respondem pela maior parte do comércio internacional global e passam por franco crescimento de suas transações nos últimos anos. A queda acentuada dos fluxos comerciais em 2008-2009 não alterou o perfil da balança comercial norte-americana, que se mantém fortemente deficitária, característica que deve ser examinada à luz do forte comércio intrafirmas realizado pelas multinacionais americanas ao redor do mundo.

Em 2014, os Estados Unidos registraram um volume de cerca de US\$ 1,62 trilhão em exportações, compostas por um rol de mais de 4,5 mil produtos vendidos a mais de 220 parceiros. Seu principal foco regional é o continente americano que, combinado, responde por mais de 45% das exportações, seguido pelos mercados do Leste Asiático. Este foco é ainda mais claro ao se detalhar o exame das exportações norte-americanas por países, uma vez que seus parceiros do Nafta, Canadá e México, respondem, sozinhos, por mais de 30% deste tipo de venda, enquanto China e Japão respondem por mais de 10%.

TABELA 3
Exportações norte-americanas por país e região (2013-2014)
(Em %)

Regiões/países	Participação no total
Por regiões	
América Latina e Caribe	26,02
Leste Asiático e Pacífico	23,83
Europa e Ásia Central	20,39
América do Norte	19,32
Oriente Médio e norte da África	5,39
Por países	
Canadá	19,28
México	14,83
China	7,63
Japão	4,13
Reino Unido	3,32

Fonte: WITS, 2016. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>.

Embora a América Latina seja o maior mercado regional para o qual os Estados Unidos exportam, o Brasil figura em apenas oitavo lugar no *ranking* de parceiros econômicos norte-americanos.

Ainda maior que o volume de exportações são as importações dos Estados Unidos, que, em 2014, totalizaram US\$ 2,35 trilhões. Sua pauta de importações é fortemente baseada nos bens

industrializados (bens de capital, intermediários e de consumo), que respondem por mais de 80% das compras, enquanto matérias-primas não chegam a 15% – vale ressaltar novamente a importância do comércio intrafirmas nesse contexto.

TABELA 4

Importações totais norte-americanas por tipo de produto (2013-2014)
(Em %)

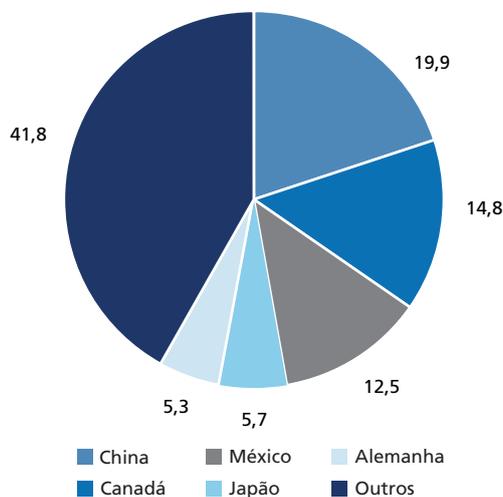
Tipo de produto	Participação no total
Bens de consumo	33,90
Bens de capital	32,18
Bens intermediários	15,38
Matérias-primas	14,07

Fonte: WITS, 2016. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>.

No que tange aos parceiros, as importações norte-americanas não se diferenciam muito das exportações, sendo 34% das primeiras provenientes de seus vizinhos Canadá e México. A importância do Brasil é ainda menor nas exportações, estando o país apenas no 15º lugar entre os parceiros dos Estados Unidos, atrás do Vietnã, com apenas 1,3% das importações para o mercado norte-americano.

GRÁFICO 5

Importações totais norte-americanas por parceiro econômico (2013-2014)
(Em %)



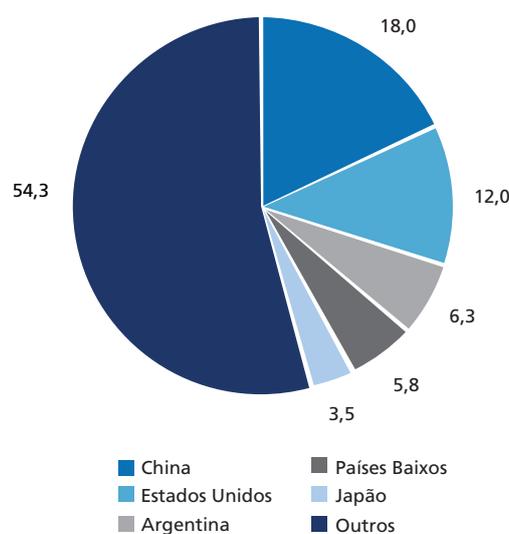
Fonte: WITS, 2016. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>.

Naturalmente, a participação brasileira no comércio internacional é consideravelmente mais modesta. Contudo, diferentemente do caso norte-americano, que manteve o perfil de sua balança comercial a despeito dos abalos econômicos, a desaceleração e a estagnação do crescimento econômico brasileiro tiveram efeitos consideravelmente mais fortes sobre os fluxos comerciais do país, o qual tem registrado queda no valor de exportações e importações desde 2011 e, em 2014, viu a inversão de sua tendência superavitária, registrando o primeiro *deficit* dos últimos anos.

Com respeito às exportações, o país registrou um valor de cerca de US\$ 225,1 bilhões em 2014, porém com uma diversidade não muito aquém da dos Estados Unidos (cerca de 4 mil produtos exportados para 215 mercados). Em termos de distribuição regional, os fluxos brasileiros de comércio exterior são consideravelmente diversificados, tendo três países um papel de destaque tanto nas exportações quanto nas importações: China, Estados Unidos e Argentina. Estes são responsáveis por 18%, 12% e 6% das exportações brasileiras, respectivamente.

GRÁFICO 6

Exportações brasileiras totais por parceiro econômico (2013-2014)
(Em %)



Fonte: MDIC, 2016.

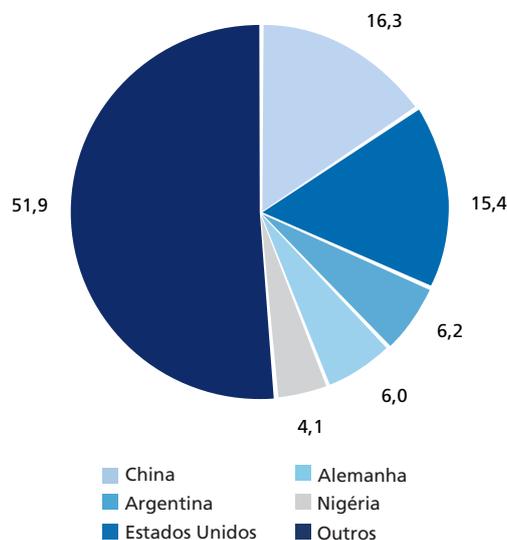
Em relação às importações, os três principais parceiros comerciais do Brasil respondem por 16% (China), 15% (Estados Unidos) e 6% (Argentina) das compras brasileiras, demonstrando perfil bastante semelhante às exportações.

Quanto à composição de seus fluxos comerciais, o Brasil apresenta características contrárias em suas pautas de exportação e importação. Ao se analisar a composição da pauta de exportações do país, percebe-se certo equilíbrio entre o peso das matérias-primas (46%) e o de bens industrializados (54%). Contudo, o quadro das importações demonstra forte predominância destes últimos, que respondem por 88% das importações, contra apenas 11,6% das primeiras.

GRÁFICO 7

Importações brasileiras totais por parceiro econômico (2013-2014)

(Em %)



Fonte: MDIC, 2016.

GRÁFICO 8

Exportações brasileiras por tipo de produto (2013-2014)

(Em %)

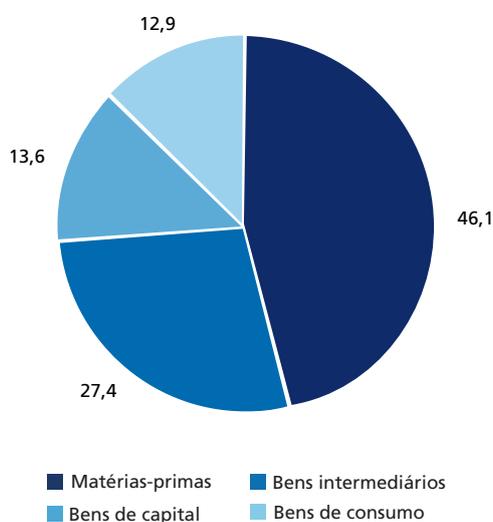
Fonte: WITS, 2016. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>.

TABELA 5

Importações brasileiras por tipo de produto (2013-2014)

Tipo de bens	US\$ bilhões	Participação no total (%)
Bens de capital	75,32	32,88
Bens de consumo	65,19	28,46
Bens intermediários	60,90	26,59
Matérias-primas	26,72	11,66

Fonte: WITS, 2016. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org>>.

4 A COOPERAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA BRASIL-ESTADOS UNIDOS (2001-2015)

A cooperação bilateral política e econômica entre Brasil e Estados Unidos nos últimos quinze anos segue, de forma geral, o padrão do relacionamento mantido por longa data entre os dois países. Estudiosos da política externa brasileira classificam a relação com os Estados Unidos como uma “parceria fundamental”, uma “relação estruturante” que tem servido de base para o desenvolvimento do conceito de “parcerias estratégicas”, central à política exterior do Brasil (Lessa, 2010, p. 118-120). Segundo Vigevani (2011, p. 15):

[as] posições do Estado brasileiro em relação aos Estados Unidos visam ao fortalecimento de vínculos positivos e ao aumento das relações em suas diferentes vertentes: comerciais, financeiras, transferência de tecnologia, políticas, culturais etc. Esse interesse está vinculado – e busca ser funcional – ao objetivo de garantir melhores condições de inserção em outras arenas internacionais.

No século XXI, o desenvolvimento dos quadros políticos brasileiro e norte-americano afetou a relação entre os dois países. Segundo Vigevani (2011, p. 17-21), “a intensificação do unilateralismo na administração W. Bush (2001-2008) fortaleceu nos governos Cardoso e Lula da Silva, particularmente neste último, o interesse por políticas ativas de articulação internacional voltadas aos grandes países emergentes”. Além disso, ocorreu uma mudança do paradigma dominante na política externa brasileira, que transitou da chamada autonomia pela participação para a autonomia pela diversificação, reforçando a variação de parcerias mencionada anteriormente. A conjunção destes dois fatores foi fundamental para o desenvolvimento recente da relação bilateral.

A despeito da busca por diversificação de parcerias estratégicas para o Brasil no período recente, especialmente direcionada a países emergentes do eixo Sul-Sul, observa-se que as relações Brasil-Estados Unidos se fortalecem, verificando-se a manutenção e o reforço dessa tradicional parceria (Lessa, 2010). De acordo com Vigevani (2011, p. 39), mesmo com a diminuição da importância relativa dos Estados Unidos para o quadro geral das relações políticas e econômicas internacionais do Brasil, a relação Brasil-Estados Unidos preserva sua relevância e vem estabelecendo uma “agenda positiva”, porém com “aspectos em que as diferenças são perceptíveis”.

O estabelecimento do “diálogo estratégico”, em 2015, significava na prática que “as relações bilaterais incorporariam questões regionais e globais” (Pecequillo, 2010, p. 142, tradução nossa).⁶ As relações bilaterais passavam assim a se desenvolver em diversos níveis: *i*) a agenda bilateral entre os dois governos; *ii*) a interação nos processos políticos regionais; e *iii*) as visões mais gerais acerca dos processos políticos globais. Nas negociações políticas regionais e globais, os dois governos tenderam a adotar posições mais divergentes. Conforme Vigevani (2011, p. 42):

[a] preocupação do Brasil pelas bases norte-americanas na Colômbia, a falta de sintonia na crise de Honduras, o modo como se persiste em discutir questões como o narcotráfico e as guerrilhas colombianas, a busca da manutenção do diálogo, visando ao respeito às decisões dos órgãos internacionais, são pontos que permitem visualizar dificuldades nas relações bilaterais.

É importante ressaltar que no gerenciamento do diálogo estratégico não há comunicação entre os diversos temas em discussão, fazendo com que “as diferenças sobre a agenda e sua implementação

6. Segundo Pecequillo (2010), a importância deste desenvolvimento é perceptível pelo fato de os Estados Unidos somente compartilharem do mesmo diálogo com países como Reino Unido, China e Índia.

permaneçam isoladas e raramente comprometam a qualidade geral das relações” (Lessa, 2010, p. 121, tradução nossa).

Segundo Pecequillo (2010), as relações Brasil-Estados Unidos durante o governo Lula (2003-2010) foram “uma das questões mais controversas da política externa do país” (Pecequillo, 2010, p. 132, tradução nossa). A autora identifica três fases distintas. Na primeira fase, que durou de 2003 a 2005, observa-se o pico do unilateralismo norte-americano durante a administração W. Bush contraposto pela diversificação de parcerias externas por parte do Brasil. Na segunda fase, transcorrida entre 2005 e 2008, houve a reaproximação dos países. Por fim, na terceira fase (2008-2010), iniciada com a ascensão do democrata Barack Obama ao governo dos Estados Unidos, voltaram a acontecer divergências no campo político.

Nesse período, a relação bilateral entre os dois países passou por importantes momentos de convergência e divergência. No que tange à convergência, destaca-se a assinatura do Memorando de Entendimento para Avançar a Cooperação em Biocombustíveis, em 2007, focado em pesquisas conjuntas na área de biocombustíveis (especificamente etanol) e em estudos para a criação de mercados, ainda que o acesso do etanol brasileiro ao mercado norte-americano tenha esbarrado em obstáculos nos anos seguintes (Pecequillo, 2010, p. 144).

O caso da crise política de Honduras, desencadeada pela deposição do então presidente Manuel Zelaya, representou uma “mistura de conflito e parceria” (*op. cit.*, p. 146, tradução nossa) em que, inicialmente, Brasil e Estados Unidos se viram em posições semelhantes (apoiando o presidente deposto) para, em seguida, gravitarem em direção a posições divergentes devido à mudança de posicionamento dos norte-americanos sobre a questão. O mesmo padrão se observou na questão nuclear iraniana em 2010 (*idem, ibidem*), quando Brasil e Turquia buscaram negociar um acordo com o Irã sobre a questão com o aval dos Estados Unidos. Uma vez finalizado o acordo, contudo, a diplomacia norte-americana passou a criticar a iniciativa turco-brasileira e a buscar a renovação das sanções contra o Irã no Conselho de Segurança das Nações Unidas, causando grande insatisfação ao governo brasileiro. Estes dois episódios, junto às fortes críticas brasileiras à condução norte-americana da Guerra ao Terror na primeira metade dos anos 2000, foram pontos de divergência na relação bilateral durante a primeira década do século XXI (Desiderá Neto e Albres, 2012).

Com a transição do governo Lula para o governo Dilma Rousseff, a política externa brasileira começa a viver momentos turbulentos. A relação do governo no Brasil com os Estados Unidos também foi acompanhada por turbulências e instabilidades. Em meados de 2013, denúncias feitas pelo ex-funcionário da Agência de Segurança Nacional (National Security Agency – NSA) Edward Snowden revelaram que a então presidente Dilma havia sido alvo de espionagem do governo norte-americano, deixando-a “injuriada pessoalmente” (Cervo e Lessa, 2014, p. 143). Como resposta, Dilma cancelou sua visita de Estado aos Estados Unidos e apresentou um projeto de regime internacional para governança da internet às Nações Unidas em parceria com a chanceler alemã Angela Merkel (que também havia sido vítima da espionagem). As relações bilaterais somente seriam normalizadas no ano seguinte, com a ex-presidente Dilma retomando a agenda previamente estabelecida e com o vice-presidente norte-americano, Joe Biden, firmando compromissos com o Brasil de reformular o sistema norte-americano de vigilância eletrônica.

A despeito de tais turbulências, o padrão do relacionamento bilateral não se alterou e, mesmo com o Brasil passando por um período de retraimento em sua política externa, suas relações com

os Estados Unidos continuaram se fortalecendo no governo Dilma (Desiderá Neto e Albres, 2012), tendo os dois países mantido relações econômicas “significativas e crescentes”. Nesse novo período, observaram-se avanços importantes na agenda bilateral graças a novos acordos de cooperação.

Nos últimos anos, vários acordos bilaterais têm sido assinados entre os governos dos dois países (dez em março de 2011, cinco em abril de 2012 e onze em junho de 2015)⁷ e, atualmente, existem mais de trinta mecanismos de diálogo entre os governos brasileiro e norte-americano nas mais diversas áreas, entre os quais se destacam o Diálogo de Parceria Global (conduzido pelos ministérios de relações exteriores), o Diálogo de Cooperação em Defesa (conduzido pelos ministérios da defesa), o Diálogo Estratégico em Energia e o Diálogo Econômico-Financeiro.⁸

Um dos exemplos da cooperação bilateral estabelecida nos últimos anos é a Parceria para Governo Aberto, proposta inicialmente pelo presidente Barack Obama em 2010 e oficializada no âmbito das Nações Unidas no ano seguinte com copresidência brasileira. O objetivo geral desta parceria é “compartilhar boas práticas (incluindo o desenvolvimento de novas tecnologias da informação) que assegurem a prestação de contas dos governos, a fiscalização de suas atividades e a participação dos cidadãos na vida pública”. Também foi importante a decisão norte-americana de não renovar as tarifas aplicadas ao etanol brasileiro, a qual representou uma “conquista do Brasil e avanço nos entendimentos bilaterais” (Desiderá Neto e Albres, 2012, p. 82-84).

Uma das áreas de maior cooperação recente entre os dois governos é a defesa, iniciada com o estabelecimento, em 2012, do Diálogo de Cooperação em Defesa. Este diálogo consiste na realização de consultas regulares entre os ministros da defesa de ambos os países com supervisão dos respectivos presidentes, visando “possibilitar o compartilhamento de opiniões e a identificação de oportunidades para colaboração em questões de defesa ao redor do mundo” (Desiderá Neto e Albres, 2012, p. 86). Mais recentemente, em junho de 2015, entraram em vigor o Acordo de Cooperação em Defesa e o Acordo Geral de Segurança da Informação Militar. Além de abarcarem áreas como pesquisa e desenvolvimento, segurança da tecnologia e aquisição e desenvolvimento de produtos e serviços, estes acordos promovem a realização de exercícios conjuntos entre as Forças Armadas dos dois países e o compartilhamento de capacidades e tecnologias, tanto em nível governamental quanto entre atores privados.

Por fim, durante visita da ex-presidente Dilma aos Estados Unidos em junho de 2015, os dois países firmaram acordo de expansão da cooperação econômica por meio do alinhamento de padrões regulatórios e o desenvolvimento de sistemas de janela única para facilitar o comércio. Ademais, foram anunciados trabalhos conjuntos na aplicação de patentes e na ampliação de investimentos em infraestrutura em ambos os países.⁹

5 CONCLUSÃO

As relações Brasil-Estados Unidos ganharam maior complexidade ao longo das últimas décadas. Após um longo período de favorecimento das relações com os norte-americanos e de tratamento

7. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35640.htm>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

8. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5120&Itemid=478&cod_pais=USA&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR>. Acesso em: 17 mar. 2016; e <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35640.htm>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

9. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35640.htm>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

diferenciado dado aos Estados Unidos, o Brasil passou a buscar, em diferentes momentos e de formas diversas, papel mais assertivo em suas conexões com aquele país, com posicionamentos divergentes em questões políticas e econômicas regionais e multilaterais, sem, contudo, colocar em xeque sua relevância como parceiro. Isto se deveu à mudança de orientação da política externa brasileira após 2003, pois diminuiu-se a importância relativa de parcerias tradicionais e buscou-se a diversificação das relações exteriores do país, especialmente entre países do sul global. Ainda assim, o quadro geral de assimetria econômica-comercial das ligações entre os dois países permanece.

No que tange à economia e ao comércio, não se pode negar a evolução e o progresso vivenciados pelo Brasil desde os anos 1970. De simples país periférico, alcançou *status* de *global player* e potência emergente na economia e nas relações internacionais, passando a figurar entre as maiores economias do mundo.

No século XXI, Brasil e Estados Unidos passaram por oscilações políticas e econômicas bastante relevantes que, logicamente, impactaram fortemente suas atuações internacionais e relações bilaterais. Os Estados Unidos iniciaram o século enfrentando o maior choque econômico desde a Grande Depressão, não obstante, vivem na atual década um período de recuperação econômica e de restauração de sua credibilidade política (fortemente abalada após o unilateralismo da administração W. Bush), o que se reflete na retomada dos fluxos comerciais do país. Ainda que a hegemonia americana seja cada vez mais contestada nos campos político e econômico por potências emergentes como China, Índia e Rússia, seu papel central permanece inabalado.

O Brasil – tendo restabelecido suas instituições democráticas, promovido importantes reformas econômicas e retomado a normalidade nas suas relações financeiras internacionais no final do século passado – iniciou o século XXI com um novo dinamismo econômico e ampliou seu protagonismo no cenário político internacional, passando a participar do G20 financeiro e a figurar como uma das principais potências emergentes, em conjunto com países como China, Índia e África do Sul. Contudo, ingressou nesta década em um período de declínio no cenário internacional, chegando a ser chamado de “potência emergente decadente”. À crise econômica que assola a economia brasileira nos últimos anos se soma a forte crise política vivida pelo governo brasileiro, que tem sua coesão interna colocada em xeque e, conseqüentemente, perde de forma significativa a capacidade de conduzir os projetos e atividades do Estado. Este cenário interno bastante desfavorável leva ao forte retraimento internacional brasileiro que contrasta fortemente com seu período anterior de ascensão.

A despeito das disparidades estruturais e conjunturais entre os dois países, Brasil e Estados Unidos mantêm uma parceria forte, consolidada e de longa duração. Ainda que o cenário interno brasileiro se mostre instável, a importância da parceria norte-americana deve se manter, fazendo com que o país continue buscando o reforço das relações políticas e econômicas com seu parceiro norte-americano.

REFERÊNCIAS

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

DESIDERÁ NETO, W. A.; ALBRES, H. M. Relações Brasil-Estados Unidos no governo Dilma: a agenda das visitas presidenciais oficiais em 2011 e 2012. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 11, p. 77-88, 2012.

HIRST, M. Os cinco “As” das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. *In*: LESSA, A. C.; OLIVEIRA, H. A. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 91-127.

LESSA, A. C. Brazil’s strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, p. 115-131, 2010.

MARIANO, M. P.; VIGEVANI, T. A Alca e a política externa brasileira. *In*: LESSA, A. C.; OLIVEIRA, H. A. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 321-356.

MILANI, C. R. S. A importância das relações Brasil-Estados Unidos na política externa brasileira. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 6, p. 69-85, 2011.

PECEQUILO, C. S. A new strategic dialogue: Brazil-US relations in Lula’s presidency (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 132-150, 2010.

VIGEVANI, T. **Relações Brasil-Estados Unidos**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 30).

ANÁLISE DA TRAJETÓRIA RECENTE DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO *GREENFIELD* DA COREIA DO SUL NO BRASIL

Marcelo Almeida de Britto¹
Guilherme Vampré Homsy²
Edison Benedito da Silva Filho³

RESUMO

O presente artigo analisa a trajetória dos fluxos de investimento estrangeiro direto *greenfield* da Coreia do Sul para o Brasil no período de 2003 a 2015, utilizando dados fornecidos pela plataforma FDI Markets consolidados com base nos anúncios de projetos de companhias. A análise dos dados revela que a trajetória de rápido crescimento dos investimentos sul-coreanos no país foi revertida a partir de 2011, refletindo a queda do ritmo de crescimento da economia brasileira e o agravamento das incertezas quanto à solidez dos fundamentos fiscais do país. Não obstante, o estudo também destaca o elevado potencial de complementaridade produtiva entre as duas economias, sinalizando a possibilidade de melhor aproveitamento das oportunidades de comércio e investimento por meio de uma maior aproximação bilateral.

Palavras-chave: investimento direto; integração econômica; multinacionais.

ABSTRACT

This article analyzes the trajectory of FDI flows from South Korea to Brazil in the period 2003-2015, using data provided by the consolidated FDI Markets platform based on the announcements of company projects. Analysis of the data reveals that the rapid growth trajectory of South Korean investments in the country was reversed as of 2011, reflecting the slowdown in the growth of the Brazilian economy and the worsening of uncertainties regarding the solidity of the country's fiscal fundamentals. Nevertheless, the study also highlights the high potential for productive complementarity between the two economies, signaling the possibility of better utilization of trade and investment opportunities through closer bilateral relations.

Keywords: foreign direct investment; economic integration; multinationals.

JEL: F15; F21; F23.

1 INTRODUÇÃO

A República da Coreia do Sul é um país de aproximadamente 99 mil km², com uma população de 50,2 milhões de habitantes e renda *per capita* média de cerca de US\$ 30 mil anuais. O território do país é 70% composto por montanhas; sua carência em recursos naturais e, principalmente, em terras agricultáveis fez com que, historicamente, o país sempre fosse um grande importador de alimentos, para além da atividade agrícola de subsistência que depende fortemente de subsídios governamentais para sobreviver.

Até meados dos anos 1960, a Coreia do Sul situava-se entre os países mais pobres do mundo, tendo sido devastada pela guerra com o vizinho comunista na década anterior e enfrentado um período de

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa da Dinte do Ipea.

grave instabilidade política após o término do conflito. Contudo, a partir do final dessa década, o país deu um enorme salto em termos de crescimento econômico e progresso social, alcançando atualmente um patamar que já lhe permite figurar entre os países considerados desenvolvidos no mundo. A ascensão econômica do país coincidiu com a implantação de um amplo programa de reformas econômicas e políticas capitaneado pelo governo Park, que alcançou o poder após um golpe de Estado em 1961.

Embora inquestionavelmente exitoso, o modelo econômico coreano desenvolvido na segunda metade do século XX ainda suscita debate quanto aos determinantes de seu sucesso.⁴ Alguns autores atribuem o chamado “milagre coreano” à eficiência do planejamento governamental, em especial a sua estratégia bem-sucedida de *pick up the winners* (Amsden, 1989; Wade, 1990).⁵ Outros atribuem o crescimento coreano principalmente ao investimento maciço em capital humano e à sinergia existente entre empresas, famílias e governo, derivada da cultura de determinação e disciplina – característica das sociedades asiáticas influenciadas pela doutrina confucionista (Platteau, 1994; Zakaria, 1994; Douglass, Ho e Ooi, 2007). Em que pese essas divergências, há consenso quanto ao papel desempenhado pelas políticas de abertura comercial, incentivo à internacionalização das empresas nacionais e atração de capital estrangeiro para o incremento do investimento doméstico e a absorção de novas tecnologias, elementos essenciais para o sucesso econômico da Coreia do Sul (World Bank, 1993; Rodrik, 1994; Bhagwati, 2000; Canêdo-Pinheiro, 2013).

O propósito deste artigo é analisar a dinâmica recente dos fluxos de investimento estrangeiro direto (IED) *greenfield* da Coreia do Sul para o Brasil, com vistas a apontar oportunidades para incremento do comércio bilateral e da integração econômica. O texto se divide em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção faz uma breve revisão da teoria e da literatura aplicadas aos determinantes do investimento estrangeiro direto e seus efeitos sobre a economia receptora. A terceira analisa os fluxos de IED *greenfield* coreanos para a economia brasileira na última década, destacando seu montante e distribuição setorial, além de uma classificação desses fluxos de acordo com a intensidade tecnológica dos setores industriais beneficiados pelo IED coreano no Brasil, comparativamente aos projetos recebidos de outros países do mundo. A quarta seção aponta alguns desafios e oportunidades para a economia brasileira no sentido de incrementar e potencializar os ganhos do comércio com a Coreia do Sul. A quinta seção conclui o trabalho, sugerindo a necessidade de maior ênfase da política comercial brasileira para a superação dos entraves e aproveitamento das oportunidades econômicas geradas pelos investimentos sul-coreanos.

4. Krugman (1994) se notabilizou por ter levantado objeções à continuidade da bem-sucedida trajetória de expansão econômica da Coreia do Sul e de outros países asiáticos que imitavam seu modelo, o que lhe auferiu o mérito de ter sido o primeiro economista a antecipar a crise asiática que seria deflagrada em 1997-1998. Para o autor, o sucesso coreano nada mais seria do que o resultado da rápida acumulação de capital nas décadas anteriores; as políticas governamentais de incentivo a setores industriais específicos teriam desempenhado efeito pouco relevante sobre o desempenho econômico. Ainda, o baixo ritmo de disseminação do progresso técnico do setor exportador para outros ramos da economia coreana implicava que esse modelo estaria fadado ao esgotamento no médio prazo. Contudo, em trabalhos posteriores, Krugman admitiu que algumas indústrias coreanas poderiam ser consideradas exemplos bem-sucedidos de política industrial. Em especial aquelas que desenvolveram vantagens comparativas a partir do adensamento e da modernização da infraestrutura dos núcleos urbanos do país e da integração por meio da abertura comercial em cadeias de valor para nichos tecnológicos específicos, notadamente capitaneados por empresas japonesas (Fujita, Krugman e Venables, 2001; Krugman, Obstfeld e Melitz, 2011). Posteriormente, as empresas coreanas lograram alcançar padrões de tecnologia e produtividade suficientes para liderarem elas próprias cadeias de valor em segmentos industriais relevantes, como eletroeletrônicos, automóveis e construção naval, ocupando progressivamente o espaço antes dominado pelas firmas japonesas e europeias.

5. Esta estratégia também é comumente apontada como fonte de inspiração para as políticas recentes de desenvolvimento adotadas no Brasil a partir do segundo mandato do presidente Lula. Ver Almeida (2009; 2013), Ismael *et al.* (2011) e Lazzarini (2012).

2 DETERMINANTES DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO E DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO PRODUTIVA

Segundo a classificação proposta originalmente por Dunning (1993), os principais fatores que determinam o investimento das empresas em novas plantas no exterior podem ser assim resumidos em: *i*) busca de novos mercados para seus produtos finais (*market-seeking strategy*); *ii*) busca de insumos (recursos naturais e humanos) mais baratos que nos seus mercados de origem (*resource-seeking strategy*); *iii*) integração horizontal e vertical para redução de custos e consolidação de sua participação nos mercados internacionais (*efficiency-seeking strategy*); e *iv*) criação e aquisição de ativos estratégicos por meio de cadeias de valor que permitam à firma sustentar e elevar sua competitividade em nível global (*strategic-assets seeking*).

De início, o investimento estrangeiro direto (IED) nas economias em desenvolvimento se concentrava em setores intensivos em recursos naturais ou mão de obra pouco especializada para fins de exportação. Essa estratégia de investimento baseada no controle e aproveitamento de insumos básicos de produção (*resource-seeking*) ainda permeia grande parte dos fluxos globais de IED, sobretudo para países ricos em recursos primários ou que dispõem de grande excedente de trabalhadores com baixos salários em seus centros urbanos (Dunning e Narula, 1996).

Contudo, a dimensão econômica de países como o Brasil, China, Índia e México também explica o movimento crescente de empresas estrangeiras que neles se instalam com o objetivo de fornecer bens e serviços finais aos consumidores locais (*market-seeking*). Concentrado principalmente nos setores de bem de consumo duráveis e serviços, esse fluxo de IED é primariamente orientado pela necessidade de contornar barreiras comerciais impostas pelo país receptor e, secundariamente, também visa ampliar o acesso a outros mercados com os quais este país mantém condições privilegiadas de comércio (Silva Filho, 2015).

Em que pese a relevância para os países emergentes dos fluxos de IED voltados ao aproveitamento da mão de obra local e de recursos naturais, além do suprimento de bens de consumo e serviços, é crescente o interesse das grandes multinacionais pela exploração de outras vantagens competitivas desses mercados. O elevado ritmo de crescimento das economias emergentes nas últimas décadas, aliado à progressiva melhoria das condições sociais, de infraestrutura e de governança política, criou as condições para novas oportunidades de investimento visando ganhos de produtividade (*efficiency-seeking*), notadamente em setores manufatureiros intensivos em tecnologias de miniaturização e de informação (Dunning e Narula, 1996).

Nesse sentido, a expansão das firmas para novos mercados deve estar fundamentada numa estratégia de longo prazo que contemple não apenas benefícios evidentes de curto prazo – tais como o diferencial de custo dos insumos ou o dinamismo do mercado consumidor –, mas também elementos como a infraestrutura, a estabilidade política, o desempenho do marco regulatório e o grau de integração produtiva e comercial do país receptor.

3 INVESTIMENTOS COREANOS CORRENTES NO BRASIL DE 2003 ATÉ 2014, SEGUNDO A BASE DE DADOS FDI MARKETS

Um olhar geral sobre o perfil dos investimentos da República da Coreia no Brasil – com a utilização da base de dados FDI Markets⁶ – do período de fevereiro de 2003 até junho de 2014 revela 51 projetos, totalizando um montante de quase US\$ 10 bilhões em investimentos e aproximadamente 31,5 mil empregos diretos gerados. Esta seção analisará em maior detalhe os projetos sul-coreanos de IED *greenfield* na economia brasileira, utilizando, nas tabelas a seguir, a classificação proposta pela base FDI Markets (*atividade industrial, setor industrial, cluster e subsetor industrial*).

Os investimentos classificados como *produção industrial* representam quase 85% do montante de recurso investido pela República da Coreia no Brasil no período de 2003 até junho de 2014. Esse segmento foi responsável também por mais de 96% dos empregos gerados pelas empresas coreanas na economia brasileira, conforme pode ser aferido na tabela 1. Outro subsetor com aporte significativo de inversões é o de *comércio*, com um montante de recursos investidos que perfaz cerca de 11% do total investido pela Coreia do Sul no Brasil nesse período.

TABELA 1

Distribuição dos investimentos diretos *greenfield* da Coreia do Sul no Brasil por atividade industrial¹ (2003-2014)

Tipo	Número de projetos	Capital investido (US\$ milhões)	Empregos gerados
Produção industrial	37	8.476,6	30.355
Comércio	4	1.087,4	203
Extração	1	316,0	214
Pesquisa e desenvolvimento	2	81,0	620
Vendas, <i>marketing</i> e suporte ao produto	4	12,5	73
Formação e capacitação	1	12,1	61
<i>Design</i> e desenvolvimento	1	9,3	57
Suporte técnico	1	0,7	14
Total	51	9.995,6	31.597

Fonte: FDI Markets ([s.d.]).

Nota: ¹ Esta classificação segue o padrão adotado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme a metodologia da base de dados FDI Markets.

6. A análise contida nesta seção se refere a projetos de investimentos coreanos no período de 2003 até meados de 2014, a partir dos dados de anúncios de investimentos compilados pelo *Financial Times* (FDI Markets). Algumas informações são fornecidas diretamente pelos investidores, outras são estimadas com base em projetos semelhantes no mundo. O chamado IED *greenfield* consiste no montante de investimento recebido pelo país cuja destinação é exclusivamente a criação ou expansão de capacidade produtiva das companhias estrangeiras no território nacional. Essa rubrica não inclui, portanto, fluxos de capital destinados ao investimento em ativos diversos (portfólio), fusões e aquisições (*brownfield*) ou incremento de caixa das empresas. Embora o fluxo de IED total seja a variável mais relevante, do ponto de vista das contas externas, a principal vantagem em analisar o volume de investimento *greenfield* é a possibilidade de alcançar uma visão mais realista dos efeitos do IED sobre a economia nacional, uma vez que são os investimentos em estoque de capital que produzem impactos significativos sobre as variáveis reais, como emprego e produção. Contudo, como se tratam de anúncios de projetos, esses valores podem ser interpretados como fluxos efetivos de capital no tempo.

Um exame mais detalhado do projeto de investimento arrolado como atividade industrial de *extração* (tabela 1), correspondente ao setor industrial *energia* (tabela 2), revela que a empresa SK Innovation (SK Energy) começou, em 2007, a investir na exploração petrolífera no bloco BMC-08. O montante de capital investido no projeto até o momento é de US\$ 316 milhões, mas já ostenta uma razão expressiva de geração de empregos por Capex.

TABELA 2

Distribuição dos investimentos diretos *greenfield* da Coreia do Sul no Brasil por setor industrial¹ (2003-2014)

Tipo	Número de projetos	Capital investido (US\$ milhões)	Empregos gerados
Indústria	3	4.035,6	4.093
Equipamentos de transporte	11	1.940,9	7.346
Serviços financeiros	4	1.087,4	203
Bens de consumo	8	965,6	8.668
Produtos eletrônicos e de TI	15	639,1	5.451
Produtos de madeira	2	550,0	4.122
Energia	1	316,0	214
Construção civil	2	210,0	696
Alimento e tabaco	4	176,0	716
Ciências da natureza	1	75,0	88
Total	51	9.995,6	31.597

Fonte: FDI Markets ([s.d.]).

Nota: ¹ Esta classificação segue o padrão adotado pela metodologia da base FDI Markets.

Com relação à classificação de *clusters*, dos 51 projetos de investimento da Coreia do Sul no Brasil listados na base FDI Markets, a maior carteira é a de *produtos eletrônicos e de TI* – com quinze projetos; seguida pelo subgrupo de *equipamentos de transporte* – com onze projetos; e *bens de consumo* – com oito projetos. Em seguida, estão os subgrupos de *serviços financeiros e alimentos e tabaco* – com quatro projetos cada um; e o de *indústria* – com três. Este último é o subsetor responsável pelo maior aporte de recursos, tendo investido cerca de 40,37% de tudo. Sob o ponto de vista dos empregos gerados, o subgrupo de *bens de consumo* se destaca, sendo responsável por cerca de 27,43% do total gerado pelo investimento coreano no Brasil no período (tabela 2).

As classificações por setor e subsetor industrial são mais detalhadas que as duas anteriores (tabelas 3 e 4). No primeiro, o maior subgrupo é o de *bens de consumo eletrônicos* – com oito projetos; seguido por *automotivo (OEM)* – com seis projetos; *comunicações e componentes eletrônicos* – com cinco projetos cada um; *serviços financeiros e maquinário e ferramentas industriais* – com quatro projetos cada um; e *química* – com três projetos. O subgrupo que mais gerou empregos foi o de *bens de consumo eletrônicos*, respondendo por aproximadamente 27,43% do total de empregos gerados pelos investimentos coreanos no período.

TABELA 3

Distribuição dos investimentos diretos *greenfield* da Coreia do Sul no Brasil de acordo com clusters setoriais¹ (2003-2014)

Tipo	Número de projetos	Capital investido (US\$ milhões)	Empregos gerados
Metalurgia e siderurgia	1	4.000,0	4.000
Automotivo (OEM)	6	1.741,2	5.654
Serviços financeiros	4	1.087,4	203
Bens de consumo eletrônicos	8	965,6	8.668
Têxtil	1	450,0	3.000
Componentes eletrônicos	6	418,6	3.137
Carvão, petróleo e gás natural	1	316,0	214
Maquinário e ferramentas industriais	4	282,2	1.032
Comunicações	5	166,6	1.729
Transportes não automotivos (OEM)	2	144,1	1.553
Química	3	140,6	173
Plásticos	1	100,0	1.122
Alimentos e tabaco	2	73,8	388
Autopeças	2	52,4	130
Semicondutores	1	32,0	52
Computadores e periféricos	1	20,2	399
Borracha	1	3,2	9
Software e serviços TI	2	1,7	134
Total	51	9.995,6	31.597

Fonte: FDI Markets ([s.d.]).

Nota: ¹ Esta classificação segue o padrão adotado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme a metodologia da base de dados FDI Markets.

Sob o ponto de vista do total investido, o subsetor que correspondeu ao maior dispêndio foi o de *metalurgia e siderurgia* – com aproximadamente 40% do total investido –, seguido do *automotivo (OEM)*, com aproximadamente 17,42% do montante investido pelos sul-coreanos no período entre 2003 e meados de 2014.

Na classificação por subsetor, o maior subgrupo é o de *equipamentos e componentes elétricos (outros)* – com seis projetos; *automóveis e equipamentos de comunicação* – com cinco projetos cada um; *equipamentos de áudio e vídeo, eletrodomésticos e maquinário agrícola, de construção civil e de mineração* – com três projetos cada um; e *outros bens de consumo eletrônicos, bancos de varejo, bancos corporativos e de investimento e navios e barcos* – com dois projetos cada. Apenas um projeto é o maior responsável pelo destaque que o subgrupo *ferro, aço e ligas de ferro* possui na tabela 4. Esse único projeto aportou o maior montante de recursos, correspondendo a cerca de 40% do total investido pelas empresas coreanas no Brasil no período. Como o mesmo projeto já havia se destacado pelo mesmo motivo ao ser examinada a tabela 3, o exame em pormenor do projeto revelou ser o investidor a empresa Dongkuk Steel Mill, que montou uma empresa siderúrgica no Ceará, em *joint venture* com a Vale do Rio Doce, denominada Companhia Siderúrgica do Pecém, na cidade de São Gonçalo do Amarante. Essas informações foram registradas na base FDI Markets em 2005.

Pela tabela 4, o segundo subgrupo em importância sob o ponto de vista do montante de capital investido é o de *automóveis*, com US\$ 1.724,2 milhões investidos, perfazendo aproximadamente 17,25% do montante investido pelas empresas coreanas no Brasil.

Sob o ponto de vista da criação de empregos, o subgrupo que se destaca é o de *eletrodomésticos*, sendo responsável por cerca de 20,74% dos empregos gerados pelos investimentos das empresas coreanas no Brasil (FDI Markets, [s.d.]). Sob o ponto de vista da criação de empregos, o segundo subgrupo da tabela 4 a se destacar é o de *demais equipamentos e componentes elétricos*, responsável por aproximadamente 17,76% de todos os empregos criados. Por sua vez, o subgrupo *ferro, aço e ligas de ferro*, apesar de responder pelo maior aporte de capital no período dentre os subgrupos, sob o ponto de vista da criação de empregos, ocupou apenas o terceiro lugar, correspondendo a aproximadamente a 12,66% de todo emprego gerado no Brasil pelo IED coreano.

TABELA 4

Distribuição dos investimentos diretos *greenfield* da Coreia do Sul no Brasil de acordo com subsetores industriais¹ (2003-2014)

Tipo	Número de projetos	Capital investido (US\$ milhões)	Empregos gerados
Têxteis e indústrias têxteis	1	450,0	3.000
Equipamentos de computadores e periféricos	1	20,2	399
Equipamentos de áudio e vídeo	3	214,9	1.497
Outros bens de consumo eletrônicos	2	41,3	617
Equipamentos de comunicação	5	166,6	1.729
Equipamentos elétricos e componentes (Outros)	6	418,6	3.137
Automóveis	5	1.724,2	5.612
Caminhões de alta carga	1	17,0	42
Bancos de varejo	2	721,4	102
Eletrodomésticos	3	709,4	6.554
Serviços personalizados de programação de computadores	1	0,7	14
Tabaco	1	9,3	57
Pesticidas, fertilizantes e outros produtos químicos agrícolas	1	60,0	71
Ferro, aço e ligas de ferro	1	4.000,0	4.000
Produtos químicos básicos	1	75,0	88
Serviços de <i>design</i> de sistemas de informática	1	1,0	120
Grãos e plantas oleaginosas	1	64,5	331
Petróleo e carvão (outros produtos)	1	316,0	214
Tintas, coberturas, aditivos e adesivos	1	5,6	14
Semicondutores e outros componentes eletrônicos	1	32,0	52
Bancos corporativos e de investimento	2	366,0	101
Pneus	1	3,2	9
Veículos automotores – assentos e acabamento interior	1	2,4	30
Tecidos artificiais e sintéticos	1	100,0	1.122
Navios e barcos	2	144,1	1.553
Maquinário agrícola, de construção civil e de mineração	3	252,2	953
Maquinário de propósitos gerais	1	30,0	79
Sistemas de frenagem para veículos a motor	1	50,0	100
Total	51	9.995,6	31.597

Fonte: FDI Markets ([s.d.]).

Nota: ¹ Esta classificação segue o padrão adotado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme a metodologia da base de dados FDI Markets.

3.1. Intensidade tecnológica dos investimentos coreanos no Brasil

Em termos comparativos, o padrão de investimentos diretos *greenfield* da Coreia do Sul no Brasil apresenta um nível de intensidade tecnológica ligeiramente superior, posto que se encontra mais concentrado em setores de média tecnologia que a média dos investimentos externos na economia brasileira. As tabelas 5 e 6 a seguir apresentam a distribuição dos projetos de IED *greenfield* coreanos e do restante do mundo no Brasil em termos de intensidade tecnológica setorial.

TABELA 5

Distribuição setorial do IED *greenfield* da Coreia do Sul no Brasil, classificado em termos de intensidade tecnológica (2006-2017)

(Em %)

Setores ¹	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média
Média tecnologia	61,8	87,0	66,0	6,2	72,1	72,5	100	100	93,3	29,7	n.d.	100	70,6
Serviços	0,6	0,0	30,5	0,0	17,6	0,7	0,0	0,0	0,6	70,3	n.d.	0,0	17,7
Alta tecnologia	37,6	0,0	3,5	93,8	10,3	26,8	0,0	0,0	6,1	0,0	n.d.	0,0	10,8
Recursos naturais	0,0	13,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.	0,0	1,0
Baixa tecnologia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.	0,0	0,0

Fonte: FDI Markets ([s.d.]).

Nota: ¹ A classificação de setores por intensidade tecnológica segue a metodologia apresentada em Baumann *et al.* (2013, p. 630).

TABELA 6

Distribuição setorial do IED *greenfield* do mundo (exceto Coreia do Sul) no Brasil, classificado em termos de intensidade tecnológica (2006-2017)

(Em %)

Setores ¹	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média
Média tecnologia	58,7	64,3	60,2	52,9	61,5	57,0	45,6	40,4	41,7	58,9	42,6	25,2	53,1
Alta tecnologia	13,1	7,8	5,1	25,7	15,2	25,0	21,8	33,0	28,2	13,1	32,1	40,1	20,6
Serviços	13,4	20,5	22,8	12,4	12,1	8,9	25,8	17,1	21,4	17,0	15,7	24,1	16,4
Recursos naturais	4,9	5,2	6,8	8,8	6,1	6,9	3,9	4,7	6,1	6,8	8,0	6,2	6,3
Baixa tecnologia	9,9	2,1	5,1	0,3	5,2	2,2	2,8	4,7	2,6	4,3	1,7	4,5	3,5

Fonte: FDI Markets ([s.d.]).

Nota: ¹ A classificação de setores por intensidade tecnológica segue a metodologia apresentada em BAUMANN *et al.* (2013, p. 630).

Além da maior concentração em setores de média tecnologia, os investimentos coreanos no Brasil também diferem do padrão global na medida em que praticamente não visam o setor primário (recursos naturais), no qual o país apresenta claras vantagens competitivas. Esse padrão distinto da inserção coreana na economia brasileira sugere que o comércio entre os países tem convergido nas trocas de produtos finais para uma maior integração entre as cadeias industriais de ambos, ainda

que o Brasil tenha permanecido ao largo de grande parte da dinâmica recente de adensamento das cadeias globais de valor em virtude do baixo grau de abertura de sua economia.

4 OPORTUNIDADES DE APROFUNDAMENTO DAS RELAÇÕES ECONÔMICAS BILATERAIS

Tomando ao pé da letra a teoria ricardiana das vantagens comparativas, Brasil e Coreia do Sul deveriam ser economias com elevado grau de complementaridade e sinergia. Mas não é isso o que se tem observado na prática. A Coreia do Sul protege sua ineficiente agricultura, em grande medida por influência de concepções confucionistas herdadas do passado, que, dentre outras crenças, vaticina que o consumo de arroz da própria terra seria fundamental para preservar a saúde espiritual das pessoas. Embora o ritmo acelerado de desenvolvimento das últimas décadas tenha provocado profundas mudanças de hábitos nos coreanos, esta e outras tradições ancestrais permanecem influenciando as decisões econômicas e comerciais do país.

Brasil e Coreia do Sul apresentam um potencial elevado de interação econômica, baseado nas diferentes vantagens competitivas e padrões de inserção internacional de cada um. Contudo, é preciso avançar nas relações bilaterais para superar entraves nos fluxos de comércio com elevado potencial de crescimento, a exemplo do agronegócio e das manufaturas coreanas.

Um exemplo de dificuldade no comércio Brasil-Coreia são as barreiras fitossanitárias que o país asiático impõe aos produtos brasileiros, muitas das quais emuladas do vizinho Japão. A restrição à carne bovina do Brasil, por exemplo, é justificada pela não erradicação da febre aftosa em todo o território nacional,⁷ embora as poucas regiões potencialmente expostas à doença não correspondam àquelas onde atuam as empresas mais modernas e que habitualmente realizam exportações para a Ásia. De resto, é preciso notar que as dificuldades de erradicação dessa doença bovina no Brasil estão em grande medida ligadas às dimensões do país, sobretudo de sua imensa fronteira com países vizinhos (Apex-Brasil, 2011, p. 7).

Por outro lado, essas dificuldades comerciais entre Brasil e Coreia poderiam ser mais que compensadas pelo elevado grau de complementariedade existente entre as duas economias. Há um vasto campo ainda inexplorado de oportunidades de investimento no Brasil nos ramos de agricultura,⁸ bioenergia, fontes de energia alternativas, infraestrutura, indústria extrativa (sobretudo no pré-sal), com destaque para o setor primário, em que o país já constitui uma potência consolidada no mercado mundial. Caso houvesse empresas coreanas investindo em frigoríficos, por exemplo, seria bem mais difícil para o governo sul-coreano manter boa parte das suas barreiras fitossanitárias, uma vez que já são reconhecidamente desnecessárias.

7. "As maiores barreiras sul-coreanas a produtos brasileiros são encontradas no mercado de carnes. O governo sul-coreano é exigente quanto à ameaça de surtos de febre aftosa e de outras enfermidades animais conhecidas, e as restrições podem recrudescer em um futuro próximo, tendo em vista a grande epidemia de aftosa ocorrida no início de 2011. Ainda não é permitido comprar carne suína brasileira, embora as agências sul-coreanas tenham sinalizado que seu mercado nacional será aberto para as empresas brasileiras certificadas em meados de 2011" (Apex-Brasil, 2011, p. 25).

8. "As principais oportunidades para as empresas brasileiras estão concentradas no complexo de alimentos, já que a Coreia do Sul importa mais de 70% das suas necessidades alimentícias. Os principais produtos brasileiros oferecidos são soja, carne de frango, café e açúcar. A carne de frango está bem posicionada no mercado sul-coreano, com o Brasil entre os principais fornecedores. Além desses produtos, existem oportunidades também para chocolate e suas preparações, leite e derivados, massas alimentícias e suas preparações, suco de laranja congelado e não congelado, óleo de soja bruto e sementes oleaginosas" (Apex-Brasil, 2011, p. 6).

Além das barreiras sanitárias, as tarifas de importação permanecem elevadas para produtos agrícolas. De acordo com relatório da Apex-Brasil (2011, p. 27-29),

As maiores taxas *ad valorem* permanecem inalteradas e aplicam-se à agricultura. (...) A Coreia do Sul mantém tarifas especialmente elevadas em um número de produtos agrícolas e de pesca de maior valor. O país impõe tarifas de 30% ou mais na maioria das frutas e castanhas, muitos legumes frescos, amidos, amendoim, manteiga de amendoim, óleos vegetais diversos, sucos, doces, cerveja e alguns produtos lácteos. (...) Em agosto de 2007, a Coreia do Sul estabeleceu o SIREN, um sistema de alerta precoce para bloquear as importações desvalorizadas de produtos agrícolas, plantas e bens de pesca. (...) Alguns países acreditam que a prática acima é arbitrária, desprovida de transparência, constituindo um encargo excessivo para os exportadores, já que as autoridades aduaneiras sul-coreanas determinam o preço justo das importações específicas exclusivamente com base em informações oficiais sul-coreanas sobre os preços e sem investigação dos custos de produção relevantes em países exportadores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados dos investimentos sul-coreanos no Brasil no período de 2003 até meados de 2014, utilizando-se da base de anúncios de investimento compilada pelo *Financial Times*, revelou uma concentração significativa em segmentos industriais tecnologicamente mais avançados. Alguns investimentos foram procedidos em setores de ponta, inclusive em áreas ligadas às tecnologias da informação – que, aliás, se tornou uma prioridade coreana, uma vez que sua mão de obra estava irremediavelmente cara para competir em setores industriais que hoje estão na China continental. Já a mão de obra brasileira não parece ter o nível de capacitação necessário para sustentar iniciativa similar à coreana para o desenvolvimento desses setores no país.

O foco dos investimentos coreanos parece voltado, sobretudo, às oportunidades geradas pelo vasto mercado brasileiro para consumo de bens industrializados, sendo ainda incipiente a integração de firmas brasileiras às cadeias de valor capitaneadas pelas empresas coreanas. Contudo, é digno de nota que a exposição das empresas coreanas aos riscos do Brasil, que já exibia sinais claros de desaceleração desde 2013, também parece revelar uma visão bem mais otimista sobre o futuro da economia brasileira.

Não se pode deixar de refletir que talvez isso se deva ao desejo dos gigantescos conglomerados coreanos – apelidados de *Chaebols* – em preservar um importante *market share* dentro do mercado industrial brasileiro, relativamente fechado à competição internacional. De todo modo, o potencial das oportunidades de negócios entre os dois países parece bastante promissor e deve ser objeto de atenção dos formuladores de políticas comerciais e industriais no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. **Desafios da real política industrial brasileira do século XXI**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1.452).

_____. Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira. In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 273-294.

AMSDEN, A. **Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization**. Oxford: Oxford University Press, 1989.

APEX-BRASIL – AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS. **Coreia do Sul**: perfil e oportunidades comerciais. Brasília: Apex-Brasil, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/L2UkT1>>.

BAUMANN, R. C. *et al.* A relação dos estados brasileiros com o setor externo. **Brasil em Desenvolvimento 2013**: Estado, Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 2, p. 597-630, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/bq2SKJ>>.

BHAGWATI, J. N. **East Asia**: miracle or debacle? Lessons learnt and future prospects. Singapore: Institute for Policy Studies and Economic Society of Singapore Public Lecture, 19 May 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/CJ5YNY>>.

CANÊDO-PINHEIRO, M. Experiências comparadas de política industrial no pós-guerra: lições para o Brasil. *In*: VELOSO, F. *et al.* (Eds.). **Desenvolvimento econômico**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2013.

DOUGLASS, M.; HO, K. C.; OOI, G. L. **Globalization, the City and Civil Society in Pacific Asia**: The Social Production of Civic Spaces. Rethinking Globalizations Series. New York: Routledge, 2007. 312 p.

DUNNING, J. H. **Multinational enterprises and the global economy**. Reading, Wokingham: Addison Wesley Publishing Company, 1993, 687 p.

DUNNING, J. H.; NARULA, R. **Foreign direct investment and governments**: catalysts for economic restructuring. London; New York: Routledge, 1996. 455 p.

FDI MARKETS. **Crossborder Investment Monitor**. London: Financial Times, [s. d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/nfjxmE>>.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. **The Spatial Economy**: Cities, Regions and International Trade. Cambridge: The MIT Press, 2001. 384 p.

ISMAEL, R. *et al.* Entrevista com Luciano Coutinho. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 406-419, jul./dez. 2011.

KRUGMAN, P. The Myth of the Asian Miracle. **Foreign Affairs**, p. 62-78, Nov./Dec. 1994.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M.; MELITZ, M. **International Economics**: Theory and Policy. 9. ed. Reading: Addison-Wesley, 2011. 736 p.

LAZZARINI, S. G. O Brasil poderia virar uma Coreia do Sul? **Época Negócios**, Rio de Janeiro, 8 ago. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/UhuzAn>>.

PLATTEAU, J. P. Behind the Market Stage Where Real Societies Exist - Part I: The Role of Public and Private Order Institutions. **Journal of Development Studies**, v. 30, n. 3, p. 533-577, 1994.

RODRIK, D. **Getting Interventions Right**: How South Korea and Taiwan Grew Rich. Cambridge: NBER, Dec. 1994. (Working Paper n. 4964).

SILVA FILHO, E. B. Trajetória recente do investimento estrangeiro direto e em carteira no Brasil. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 19, p. 5-20, jan./abr. 2015.

WADE, R. **Governing the Market**: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. New Jersey: Princeton University Press, 1990, 438 p.

WORLD BANK. **The East Asian Miracle**. New York: Oxford University Press, 1993.

ZAKARIA, F. Culture is Destiny – a conversation with Lee Kuan Yew. **Foreign Affairs**, mar./abr. 1994.

A DIGITALIZAÇÃO DO MERCADO DE CAPITAIS NO BRASIL: TENDÊNCIAS RECENTES¹

Edemilson Cruz Santana Júnior²

RESUMO

Na esteira dos debates sobre a finança digitalizada, e atualizando alguns de seus principais achados face aos prognósticos da chamada Quarta Revolução Industrial, este trabalho oferece um panorama dos desenvolvimentos recentes, bem como das principais tendências do processo de digitalização do mercado de capitais brasileiro nas últimas décadas. Com isso, o objetivo é lançar luz sobre um fenômeno emergente no setor, apresentando dados e informações que contribuam para reflexões sobre os desdobramentos e consequências desses processos para a economia brasileira, inserida no quadro dos mercados financeiros interconectados globalmente.

Palavras-chave: digitalização; mercado de capitais; Brasil; financeirização; TIC.

THE DIGITALIZATION OF CAPITAL MARKETS IN BRAZIL: RECENT TRENDS

ABSTRACT

In the wake of the debates on digitalized finance, and updating some of its main findings regarding the prognoses of the Fourth Industrial Revolution, this paper presents an overview of recent developments, as well as the main tendencies of the process of digitalization of the Brazilian capital markets in the last decades. With this, it aims to shed light on an emerging phenomenon in the sector, presenting data and information that contribute to reflections on the consequences of such process for the Brazilian economy, within the framework of globally interconnected financial markets.

Keywords: digitalization; capital markets; Brazil; financialization; ICT.

JEL: G15; G28; N26; O33; Z13.

1. Este trabalho tematiza, revisa e atualiza informações e dados produzidos em pesquisa que embasou a produção do livro *A Finança Digitalizada: capitalismo financeiro e revolução informacional* (Paraná, 2016). O autor agradece aos executivos e a todos os profissionais do BM&FBovespa a abertura, disposição, presteza e o profissionalismo com que foram atendidas as demandas relacionadas à realização deste estudo.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Na esteira dos debates sobre a finança digitalizada (Paraná, 2016), e atualizando alguns de seus principais achados face aos prognósticos da chamada Quarta Revolução Industrial (Schwab, 2016), este trabalho oferece um panorama dos desenvolvimentos recentes, bem como das principais tendências do processo de digitalização do sistema financeiro brasileiro nas últimas décadas, com ênfase no mercado de capitais. Com isso, o objetivo é lançar luz sobre um fenômeno emergente no setor, reunindo e apresentando dados e informações que contribuam para reflexões sobre os desdobramentos e consequências desses processos para a economia brasileira, inserida no quadro dos mercados financeiros interconectados globalmente.

De modo a enquadrar melhor no contexto global o processo de digitalização do mercado de capitais³ no Brasil nos últimos 25 anos, bem como suas principais tendências recentes, o texto começa definindo e contextualizando, em sentido amplo, o que denominamos finança digitalizada, seus antecedentes e estado contemporâneo, dimensões sistêmicas e riscos. Uma vez que a configuração desse fenômeno é resultado do encontro de processos macroestruturais, nomeadamente a revolução informacional (Lojkin, 2002), vinculada ao desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação (TICs), e à constituição de um regime global de acumulação com dominância da valorização financeira nas últimas quatro décadas, uma subseção se ocupará, de passagem, de problematizar a finança digitalizada como base técnico-operacional para o processo mais amplo de financeirização das economias.

Feito isso, o trabalho procede a um breve resgate da trajetória de digitalização do mercado de capitais no Brasil, no qual é apresentado um histórico de sua evolução sociotécnica, paralelizado por mudanças institucionais e macroeconômicas correspondentes. Esse cotejamento é sistematizado em uma linha do tempo que enquadra os mecanismos, os sistemas e os recursos implementados no mercado de capitais brasileiro.

Em seguida, apresentam-se os processos e modos de funcionamento atualmente vigentes nesse mercado, com informações atualizadas e dados inéditos, ao que se segue, nas considerações finais, um breve recorrido analítico das principais tendências e prognósticos desenhados para o processo de automatização, informatização e digitalização dos mercados de capitais nos próximos anos, no contexto das discussões em torno da chamada Quarta Revolução Industrial.

2 DEFININDO E CONTEXTUALIZANDO A FINANÇA DIGITALIZADA

No bojo da reestruturação produtiva, aberta pela revolução técnico-informacional,⁴ das inovações técnicas e regimes de gestão flexível da produção e da administração disciplinar do trabalho, apoiadas

3. Apesar de os processos de automação, eletrônica e informatização se estenderem, de modo geral, a todos os setores da atividade financeira, o escopo desta investigação restringe-se ao mercado de capitais no Brasil. Para mais informações sobre a história da automação bancária no Brasil, ver Pires (1997), Diniz (2004), Diniz, Meirelles e Fonseca (2010), Dantas (1988) e Dantas (1989). Para uma compilação e sistematização crítica desse debate, contextualizada a partir do desenvolvimento da internet no Brasil e no mundo, ver Horta (2017).

4. Para Lojkin (2002, p.14), "a transferência, para as 'máquinas', de um novo tipo de funções cerebrais abstratas (o que propriamente caracteriza a automação) está no coração da revolução *informacional*, já que tal transferência tem como consequência fundamental deslocar o trabalho humano da *manipulação* para o tratamento de símbolos abstratos – e, pois, deslocá-lo para o 'tratamento' da informação. Nesse sentido, a revolução *informacional* nasce da oposição entre a revolução máquina-ferramenta, fundada na objetivação das funções manuais, e a revolução da automação, baseada na objetivação de certas funções cerebrais desenvolvidas pelo maquinismo industrial". Para o autor, a Revolução Tecnológica (informacional) tem a mesma magnitude daquela da máquina-ferramenta, dado que "o instrumento informático pode permitir, conectado a outras novas técnicas de telecomunicação, a criação, a circulação e a estocagem de uma imensa massa de informações outrora monopolizadas, e em parte esterilizadas, por uma pequena elite de trabalhadores intelectuais" (*op. cit.*, p.15).

no substrato material das hodiernas TICs, uma nova forma de gerir os circuitos globais de capital vem se materializando nas últimas quatro décadas: a finança digitalizada.

À essa realidade corresponde, entre outros acontecimentos, como a veloz automação das atividades bancárias e financeiras, o fato que, nos atuais mercados de ativos e bolsas de valores, as negociações de compra e venda de papéis ocorrem não mais em pregões físicos, mas em potentes computadores e centros de dados, operados 24 horas por dia em várias partes do mundo. No lugar de antigos pregoeiros – compradores e vendedores diretos de ações – estão físicos e astrofísicos, estatísticos, matemáticos e economistas formados nas melhores universidades, que desenham algoritmos e estratégias de negociações automatizadas para estas serem realizadas na velocidade de milissegundos por meio de sistemas computacionais.

Produto, entre outros processos, da penetração das TICs (aqui entendidas como tecnologias cognitivas, que aceleram a compressão dos fluxos espaço-tempo) nos mercados financeiros em todo mundo,⁵ a finança digitalizada pode ser definida como:

o complexo técnico-operacional e institucional de gestão global da circulação, acumulação e valorização do capital financeiro por meio de recursos tecnológicos automatizados de ponta, que aceleram movimentos em todos os níveis, de modo a ampliar as margens existentes para a exploração de ganhos financeiros com a especulação e arbitragem de papéis, moedas e outros ativos (Paraná, 2016, p. 37).

Sob esse novo “complexo”, computação de alta performance, infraestrutura de baixa latência,⁶ *hardware* e *software* de alta precisão programados pelos melhores cérebros da informática avançada combinam-se para mapear, monitorar, tomar decisões e negociar ativos, comprar e vender papéis, em altíssima velocidade, por vezes sem intervenção humana, na escala dos milissegundos – em alguns casos, aproximadamente trinta ou quarenta vezes mais rápido do que uma piscada de olho humano.⁷

Mudanças institucionais e regulatórias levadas a cabo com especial ênfase a partir das décadas de 1970 e 1980, declaradamente voltadas para o aumento de competitividade, abriram caminho para uma estrutura de mercado favorável às negociações automatizadas. Isso porque o aumento em volume e velocidade dos negócios nos mercados, enfim liberalizados, forçou uma reconfiguração das estruturas de negociação. Em questão de poucos anos, o tempo contabilizado no processamento de ofertas e de fechamentos de negócios nas bolsas de valores foi deixando de ser medido em minutos e segundos para ser registrado em mili, micro e até em nanossegundos. Trata-se de uma importante vantagem competitiva na mão dos atores que dispõem desses recursos, e que encontram, dessa forma, por meio de ganhos crescentes, condições e incentivos para seguirem investindo nesses avanços. Assim, as tecnologias são superadas rapidamente umas pelas outras, em crescente nível de capacidade e sofisticação, impondo novos desafios e dificuldades para todas as categorias de investidores.

5. Para uma discussão mais detida a respeito da imbricação entre as revoluções tecnológicas e o capital financeiro ao longo da história do capitalismo, na dinâmica das grandes bolhas financeiras e das épocas de bonança, ver Pérez (2004).

6. Latência (*latency*) é um termo técnico muito utilizado na operação cotidiana da finança digitalizada. Apesar de ser definida de diferentes formas em distintos contextos pelos agentes do mercado, pode ser compreendida, de modo geral, como o período de tempo que um pacote de informações leva para percorrer a distância entre sua origem e seu destino, ou seja, a quantidade de tempo que um sistema espera para transmitir a informação de uma parte a outra. Assim, minimizar cada vez mais a latência significa diminuir tempos e/ou distâncias na circulação de dados e informações, objetivo absolutamente determinante na implementação de tecnologias de operação e negociação nos mercados financeiros.

7. A despeito de esse não ser o foco neste trabalho, cabe destacar que as novas plataformas e empresas de tecnologia financeira operam também no mercado de crédito (*peer to peer*), de análise e recomendações de investimentos, *backoffice* e relação com clientes.

Desde o início da década de 1980, momento que marca a aceleração do processo de transformação econômica estrutural definido como mundialização financeira (Chesnais, 1998), o avanço do desenvolvimento tecnológico, no que se refere aos mercados de capitais, segue, basicamente, duas grandes tendências: *i*) o forte investimento na construção de sistemas de produção e circulação de informações em tempo real; e *ii*) a produção de meios capazes de viabilizar a realização de negociações simultâneas em diferentes mercados na maior velocidade possível.

É sabido que o acesso a informações privilegiadas é um elemento fundamental na gestão do comércio e dos negócios. De certo modo, a mesma fórmula, ainda que em outro nível de abstração, pode ser aplicada na compreensão das razões que ativam o movimento de desenvolvimento técnico para operação nos mercados financeiros contemporâneos: antecipar, compilar e organizar informações prioritariamente e/ou antes dos concorrentes para obter ganhos econômicos. Daí essas dimensões – informação⁸ e tempo – serem fundamentalmente os eixos do veloz avanço na utilização das tecnologias de informação e comunicação nos mercados financeiros. O tempo, fracionado em divisores infinitesimais, pode significar enormes ganhos financeiros.

Desse modo, explorando a crescente flexibilização e liberação dos mercados financeiros em âmbito global, o avanço tecnológico acabou por impor-se como uma das principais fronteiras da competição entre os investidores, ciosos de ganhos crescentemente elevados no menor intervalo de tempo possível. A trajetória desse avanço acabou por produzir um cenário em que negociações automatizadas ou algorítmicas (Algorithmic Trading – AT) e negociações de alta frequência (High-Frequency Trading – HFT) são utilizadas como instrumentos de especulação e arbitragem entre diferentes ativos nos mercados, inflando o ganho dos investidores que melhor dispõem dessas tecnologias.

Esses algoritmos e mecanismos de negociação automatizada, também conhecidos como robôs investidores, já são responsáveis por mais de 40% de tudo que é comprado e vendido diariamente na bolsa de valores brasileira. Nos mercados americanos, onde investimentos bilionários em cabos de fibra ótica próprios e conexão ultrarrápida via micro-ondas⁹ são realizados para economizar de dois a três milissegundos, estima-se que esse percentual ultrapasse a marca dos 50%, tendo chegado ao seu auge de cerca de 60%, 70% entre 2009 e 2014. Nos mercados europeus, a média estimada de utilização está em torno de 40% do total das negociações (box 1).

É certo que essa dinâmica não passa a existir apenas por conta do desenvolvimento das TICs,¹⁰ o que implicaria certo determinismo tecnológico na análise.¹¹ Porém, também é certo que ela não poderia ser administrada como tal sem o apoio dessas tecnologias. Sem estes mecanismos, inúmeros

8. Sabe-se – em consonância com Stiglitz (2001) e seu paradigma da informação imperfeita – que a informação só pode ser explorada, enquanto tal, a partir de suas assimetrias, que existem em todas as economias. Essas assimetrias informacionais ou imperfeições, conforme aponta o autor, são fundamentais para compreender não só a economia de mercado, mas também a economia política, com desdobramentos para todo o processo político das sociedades.

9. O Renaissance Technologies, um dos maiores *hedge funds* do mundo, está desenvolvendo um sistema de negociação ultrarrápido baseado em relógios atômicos para se manter à frente na corrida de Wall Street por velocidade.

10. O crescimento dos HFTs em âmbito global não é apenas sobre velocidade. Especialmente nos Estados Unidos, onde tal modelo de negociação encontra seu estágio mais avançado, os bancos, que passaram a enfrentar uma regulamentação mais rígida e de exigências de capital mais acentuadas no rescaldo da crise financeira de 2008, vêm recuando no velho modelo de negócio de vender aos compradores e comprar de vendedores para realizarem, eles mesmos, os negócios, algo conhecido como *market-making*. Em alguns casos, firmas de HFT têm fechado acordos impressionantes com esses gigantes financeiros. É o caso do JP Morgan Chase, que, em agosto de 2016, acordou em usar a tecnologia da Virtu Financial para negociar no mercado de títulos públicos dos Estados Unidos. Os bancos também se voltaram para os HFTs, incluindo a Global Trading Systems (GTS), para completar ordens de compra e venda de moedas para seus clientes.

11. Para um debate a respeito do determinismo tecnológico a partir da sociologia e filosofia da tecnologia, ver Paraná (2016, p. 80-109).

ativos e instrumentos financeiros simplesmente não existiriam ou não poderiam ser negociados como tais nos mercados contemporâneos.

BOX 1

Participação de algoritmos e mecanismos de negociação automatizada

Devido à dificuldade de estimativa, as projeções não são consensuais e, em geral, costumam variar. Relatório de Shorter e Miller (2014), com base em dados do Tabb Group, uma empresa norte-americana de consultoria de tecnologia em mercado de capitais, aponta que, em 2012, os HFTs eram responsáveis por mais de 60% do volume de contratos nos mercados de futuros dos Estados Unidos. Um estudo da Commodity Futures Trading Commission (CFTC) sobre negociação automatizada reportava que, em 2012, cerca de 92% do volume de negociação de contratos em futuros de câmbio nos Estados Unidos foram executados eletronicamente (CFTC, 2013). Em 2010, ainda de acordo com a CFTC, as negociações em sistemas de negociação automatizada representavam mais de 50% do volume total negociado em uma série significativa de produtos futuros de câmbio. Relatório do Deutsche Bank (Kaya, 2016), também baseado em dados do Tabb Group, divide em duas fases a evolução da participação dos HFTs no total de negociações: *i)* o período pré-crise, marcado pelo seu aumento em ambos os lados do Atlântico; e *ii)* o período pós-crise, quando supostamente caem. Na Europa, a participação dos HFTs no total das negociações em ações subiu praticamente de zero em 2005 para cerca de 40% em 2010. Nos Estados Unidos, saindo de 20% dos negócios em 2005, os HFTs ultrapassaram 60% do mercado em 2009. Com a crise financeira, no entanto, essa ascensão teria sido interrompida, e sua participação no mercado teria começado a recuar. Os números do relatório apontam que, a partir de 2014, a participação de HFTs nos mercados de ações caiu para 35% e 50% do mercado total na Europa e nos Estados Unidos, respectivamente. Uma série de fatores explica, de acordo com o autor, a diminuição da participação de mercado de HFT no total de negociação de ações, entre os quais: *i)* um declínio nas receitas e nos lucros devido ao custo crescente da infraestrutura de HFTs e à implacável competição dentro do segmento; e *ii)* a ascensão de plataformas de negociação alternativas. O autor menciona ainda que as projeções de endurecimento regulatório têm afetado os investimentos no setor. No Brasil, porém, essas tendências de queda não são verificadas nesse período.

Elaboração do autor.

A finança digitalizada inaugura, ademais, todo um conjunto de novos acontecimentos, riscos e problemas vinculados a essa nova lógica de funcionamento. A partir dos dados levantados em Paraná (2016), pesquisa que serviu de base para este trabalho, pode-se observar que a cibernética e a automatização crescentes do mercado de capitais brasileiro nos últimos anos, por exemplo, são nitidamente acompanhadas por aceleração de processos, aumento substancial no número e na velocidade dos negócios realizados, concentração em diferentes níveis (investidores, empresas listadas em bolsa, corretores), aumento da proeminência de investidores e corretores estrangeiros e diminuição da participação de pequenos investidores no mercado local. Nas demais praças financeiras globais, observam-se, de modo igualmente claro, a concentração, a ampliação das dificuldades para a regulação e a regulamentação dos mercados, acompanhadas da ocorrência de fraudes e desequilíbrios, entre outros eventos perturbadores, como os chamados *flash crashes* (queda repentina ou brusca, em tradução livre).¹²

Ainda que a velha racionalidade de obtenção do maior ganho no menor tempo possível mantenha-se como o eixo compreensivo do *modus operandi* da finança digitalizada, a nova realidade é capaz de produzir instabilidades e problemas antes não observados, daí a importância de ser devidamente compreendida. Seja devido à crescente diminuição do fator humano em todas as etapas do processo de negociação nos mercados, seja por conta das novas possibilidades que abrem ganhos literalmente virtuais (por meio de ativos, inovações financeiras e modelos de negociação antes inviáveis sem o auxílio de tais recursos tecnológicos), não há como explicar devidamente os mercados financeiros no início do

12. Falhas, erros e problemas de várias ordens nos mercados estão vinculados, já há alguns anos, ao modelo de negociações eletrônicas, em especial com *algotraders* e HFTs. Desde 2010, pelo menos, mas com antecedentes ainda mais longínquos, o mercado norte-americano tem passado por vários eventos adversos como resultado de seu complexo, fragmentado e anarquicamente livre modelo institucional, em interação direta com falhas em recursos tecnológicos – algoritmos de negociação com comportamentos inesperados, erros em *software* ou *hardware* congestionados. Em alguns casos, os problemas levam a panes ou a quedas bruscas nos índices e nos padrões de negociações dos mercados, produzindo os chamados *flash crashes*.

século XXI e o papel que ocupam na economia globalizada sem adentrar-se na discussão a respeito de suas lógicas e dinâmicas de funcionamento operacional.

2.1 A finança digitalizada como base técnico-operacional para o processo de financeirização das economias

Cabe notar, desde um ponto de vista macroestrutural, outro importante desdobramento dessa disjuntiva: as afinidades entre o desenvolvimento das TICs, de um lado, e o processo de financeirização das economias, de outro.

Entre as inúmeras e já amplamente conhecidas consequências da mundialização financeira, ativada pelo processo de desregulamentação, liberalização e integração dos mercados de capitais em todo o mundo, a acelerada financeirização das economias nas últimas décadas figura certamente como um de seus mais importantes e preocupantes desdobramentos.

Amplamente discutida na literatura (Guttman, 1998; Serfati, 1998; Stockhammer, 2000; Epstein, 2002; Giffin, 2007; Langley, 2008; Hein e Van Treeck, 2008; Braga, 2009; Foster, 2009; Mollo, 2011a; Guillén, 2014), a chamada financeirização pode ser aqui entendida como o processo de reordenação da lógica geral da acumulação em prol da valorização financeira, que, dessa forma, passa a submeter o processo produtivo como um todo aos seus objetivos, temporalidades e modos de funcionamento (Chesnais, 1996; 2002; 2005).

Uma investigação detida a respeito dos ditames da finança digitalizada mostra que o acelerado desenvolvimento tecnológico dos últimos anos caminha *pari passu* à mencionada financeirização da economia mundial, funcionando como uma espécie de base técnica para sua ampliação material-operacional. É que, ao ativar a aceleração típica dos processos de expansão do capital, bem como, em um quadro de ampla desregulamentação dos mercados, a ampliação do desconto do futuro no presente sem a garantia de que este seja realizado como tal, o desenvolvimento dessas tecnologias tem contribuído para ampliar a autonomização relativa das finanças em relação à produção, e dos circuitos de expansão do capital fictício,¹³ concorrendo para subordinar ainda mais a acumulação produtiva à acumulação financeira.

Assim, a teórica função social conferida aos mercados financeiros nas economias capitalistas – como alocadores de necessidades econômicas, que possibilitam o encontro entre compradores e vendedores, e tomadores e emprestadores de recursos de modo a viabilizar investimentos voltados à produção capaz de gerar emprego e renda (Minsky, 1986) – perde cada vez mais relevância, em detrimento de uma lógica crescentemente especulativa, que drena e concentra os excedentes da produção social na esfera financeira. Estes excedentes passam a ser novamente explorados por meio de arbitragem na escala de milissegundos, viabilizada por avanços tecnológicos de ponta. Observa-se, dessa forma, reforçada a partir dessas dimensões, a ampliação dos incentivos para a contaminação da lógica de curto prazo em distintas esferas da economia, fortalecendo seu processo de financeirização em sentido amplo.

13. Aquele cuja valorização não passa diretamente pela compra de força de trabalho. Para mais informações, ver Marx (1988, p.8-9) e Mollo (2011b).

3 UM BREVE HISTÓRICO DA DIGITALIZAÇÃO DO MERCADO DE CAPITAIS BRASILEIRO

O avanço tecnológico no mercado de capitais brasileiro intensifica-se, sobretudo, a partir do início da década de 1990, mais especificamente entre 1992 e 1994, quando ocorre o processo de desregulamentação e abertura do país para investimentos estrangeiros, ancorado, essencialmente, na estabilização monetária e, poucos anos depois, no programa de privatizações. Desse modo, a modernização tecnológica segue uma tendência global de integração dos mercados, que avança mundialmente nesse período.

Para se ter uma ideia do que essa mudança significou, em 1994, como desdobramento da adoção do Plano Real e da eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República, houve uma enorme entrada de capital estrangeiro no país, e a Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) fechou o ano com recorde de negociações: crescimento de 129% nos seus volumes, em relação ao ano anterior, mesmo diante de um quadro adverso por conta da crise mexicana, que teve repercussão internacional. Ficava evidente que, a partir de então, o mercado brasileiro começava a se globalizar de fato, com tudo de bom – a entrada de capitais – e de ruim – o aumento da vulnerabilidade ao cenário internacional – que isso significava. Era preciso estar preparado para o novo cenário.

Para além da massiva entrada dos investidores institucionais, o período marcou o crescimento e o início de uma atuação mais agressiva por parte dos grandes investidores institucionais brasileiros. A bolsa, que até o início da década de 1990 era mantida basicamente por transações de pessoas físicas, muda radicalmente de perfil.

Assim, seguindo tendência global intensificada especialmente a partir desse período, o mercado de capitais brasileiro começou a introduzir importantes avanços tecnológicos em suas operações. Em 1990, iniciaram-se as negociações por meio do Computer Assisted Trading System (Cats), um sistema de negociação automática que foi desenvolvido pela bolsa de Toronto, em 1977. Foi uma das primeiras tecnologias que permitiram a automação completa do processo de fixação de preços em bolsa de valores; com ela, os operadores podiam comprar e vender ações de qualquer parte do mundo nos mercados globais crescentemente liberalizados. Implementada em várias bolsas pelo mundo na década de 1980, essa tecnologia acabou adotada no Brasil no início da década de 1990.

Essas mudanças foram importantes, mas não propriamente substanciais. É possível afirmar que a trajetória rumo a um mercado de capitais completamente automatizado, tal qual é atualmente o mercado brasileiro, começa de fato em 1996, com a compra do sistema de negociações automáticas NSC, conhecido como Mega Bolsa. Adquirida da bolsa de Paris, em 1996, essa plataforma de negociação foi implementada no segmento Bovespa em 14 de julho de 1997 e passou por sucessivas e importantes atualizações de modo a atender à crescente demanda por velocidade, integração e capacidade de processamento: em 1998 (Mega Bolsa Plus), 2001 (Mega Bolsa 3), 2003 (Mega Bolsa 380), 2007 (Mega Bolsa 836), 2008 (Mega Bolsa 837) e 2009 (Mega Bolsa V900); até que, em 2011-2013, finalmente foi substituído pelo sistema de negociação Plataforma Unificada de Multiativos (Puma), produzido localmente em parceria com a CME Group (Bolsa de Chicago).

A importância dessa mudança reside, essencialmente, no fato de que o NSC/Mega Bolsa, além de ser muito mais veloz do que o anterior, transmitia informações diretamente para as corretoras. Inicia-se aí, a partir dessa evolução, o sistema eletrônico de negociação propriamente dito, que viria a sofisticar-se até alcançar os patamares atuais. Apesar de ser um sistema eletrônico relativamente eficiente para os padrões da época, o Cats era complexo e de difícil operação e por isso não modificava

de modo substancial a velha forma de negociar ações no pregão viva voz. Quando o Mega Bolsa foi implementado, já com a interface gráfica do Windows e com todas as facilidades disso advindas, cresceram os incentivos para mudanças substanciais no modo de realização dos negócios.

Se a eletronificação já era, à época, uma tendência global, a bolsa brasileira, contudo, foi cuidadosa na adoção da nova solução. Isso porque o fim do sistema de negociação em pregão viva voz, por meio de operadores humanos, uma possibilidade ainda pequena naquele momento, era visto com grande temor pelas corretoras e seus operadores. Lembre-se de que a bolsa, nesse período, ainda era mutualizada, ou seja, funcionava como uma associação de corretores sem fins lucrativos. Entre a necessidade de se adaptar às tendências do mercado globalizado e a busca pela manutenção do antigo, e satisfatório, modelo de negócios, os corretores, formal e politicamente responsáveis pelas decisões a respeito dos rumos da bolsa, apostaram na conciliação por meio da sutil integração entre as duas formas de negociação: presencial e eletrônica.

Para atender a esse modelo, que integrava sistemas de negociação eletrônica e pregão viva voz, uma importante mudança institucional foi necessária: a utilização do sistema de leilões da bolsa para compatibilização de diferentes plataformas de negociação. Devido ao fato de existirem dois sistemas paralelos, havia o risco de que o preço de uma ação subisse em um e, ao mesmo tempo, caísse em outro. Por isso, a Bovespa produziu um sistema que garantia a convergência de preços, por meio de leilões. Assim, sempre que houvesse divergência de preços, um leilão imediato seria realizado para equalizá-los. Era a forma encontrada pela bolsa para impedir que operadores arbitrassem ou fizessem melhores ou piores negócios apenas por negociarem em outro ambiente técnico.¹⁴

Mesmo com o crescimento em participação de grandes investidores nacionais e internacionais no mercado brasileiro, segue sendo de importância vital, como se sabe, que os mercados de ações e de ativos financeiros sejam capazes de atrair, por diferentes vias, valores acumulados em poupanças, investimentos pessoais e mesmo em aposentadorias (fundos de pensão). Em consonância com essa necessidade, em 1999, com o avanço da computação pessoal e do uso da internet no Brasil – evidenciada desde 1995, com a criação do Comitê Gestor da Internet –, uma nova transformação iria acelerar ainda mais o caminho rumo à completa eletronificação dos mercados e o fim dos pregões viva voz: a implantação de interface para utilização da plataforma Home Broker via Acesso Direto ao Mercado (Direct Market Access – DMA) que, em seu modo de funcionamento no Brasil, foi pioneira no mundo.

O Home Broker (operador residencial ou operador caseiro, em tradução livre) é uma plataforma que permite a operação à distância no mercado de capitais em computadores pessoais conectados à internet. Por meio do sistema DMA, o usuário/investidor individual pode enviar suas ordens de compra e venda diretamente para o sistema de negociações da bolsa, que executa e atualiza automaticamente as operações, volumes de ações e seus preços negociados no mercado. No sistema utilizado pela bolsa brasileira, a ordem parte do cliente, chega diretamente ao sistema da bolsa e concorre diretamente com todas as outras no mercado. Ainda que o usuário tenha acesso direto ao sistema da bolsa, a corretora tem de filtrar as ordens, o que passa por reconhecê-lo como seu cliente e verificar se ele é dotado de crédito suficiente para que elas possam ser executadas. A implantação do sistema reforça os objetivos gerais de atrair novos investidores, diminuir custos operacionais e reduzir ou eliminar a interferência humana no processo de negociação.

Se esse era um recurso tecnológico que ampliava as possibilidades para a entrada de mais recursos e investidores, sobretudo pessoas físicas, no mercado de capitais, devido às facilidades operacionais

14. O sistema de leilões vigora até hoje, mesmo após o fim do pregão viva voz; todavia, com outro objetivo: o de evitar potenciais desequilíbrios de mercado devido a compras e vendas de ações em blocos por grandes investidores. Assim, sempre que um *player* aciona a compra ou a venda de um lote de ações desproporcionalmente grande em relação aos padrões de negociação da bolsa, esse volume entra automaticamente em leilão para que outros investidores possam participar da negociação.

e à diminuição de seus custos, houve, ainda assim, resistência por parte das corretoras e de seus operadores que, a partir dessas mudanças, precisaram reconfigurar seus modelos de negócio.

A requalificação do papel das corretoras, que ainda hoje está em plena realização, exigiu altos investimentos em modernização e novas tecnologias que muitas delas não estavam devidamente preparadas para realizar. Desde então, o número de corretoras não só caiu, como o mercado foi se concentrando nas mãos de poucas instituições, isso em um cenário de crescimento no número de investidores, negócios e volumes financeiros. De 2003 a 2016, o número de corretoras operando no mercado de ações brasileiro caiu cerca de 16% (de 94 para 79). Enquanto esse número cai, cresce o percentual de compras e vendas de ações concentradas nas mãos de poucas entidades. Das cinco maiores corretoras operando no mercado de ações brasileiro no fim de 2014, quatro eram estrangeiras e juntas já somavam quase metade do volume total negociado (cerca de 45%); no início de 2017, as cinco maiores já contabilizavam mais de 51% de todo o volume diário de negociações. Apesar da evidente afinidade entre esses processos, o movimento de concentração, no entanto, é fortalecido por inúmeros outros fatores e não pode ser explicado apenas pela implantação das tecnologias que ora se descreve. A própria consolidação do Home Broker demorou a ocorrer.

Os anos seguintes, no entanto, fizeram aprofundar o processo de modernização do mercado de capitais brasileiro. Inspirada nos modelos francês, italiano e, principalmente, alemão, a Bovespa lançou, no ano 2000, o Novo Mercado, medida que estabelecia padrões e desenhava diferentes níveis de governança corporativa¹⁵ para as empresas listadas em bolsa. A medida ajustava o mercado brasileiro, em consonância com a própria necessidade de atração de investidores pessoas físicas – que aumentou sua participação de 15% para 20% do mercado de ações de 1999 para 2000 –, a uma necessidade e tendência global.

Ciosa de aumentar sua participação no mercado internacional, a Bovespa contratou pesquisadores e especialistas para contribuir com o processo de diagnóstico e proposição de mudanças com esse objetivo. Era o auge da então Nova Economia, das empresas “ponto com”, de mídia e tecnologia da informação. O diagnóstico dava conta de que havia grande desconfiança em relação aos produtos financeiros que eram negociados no Brasil. Esse foi um período importante para o mercado de capitais brasileiro, que observou, entre 1999 e 2000, um conjunto de relevantes transformações: a adoção do Home Broker no segmento Bovespa; a implantação da plataforma eletrônica GTS¹⁶ no segmento Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F); a criação do Novo Mercado; e, no âmbito macroeconômico, a liberação do mercado de câmbio, que passava a operar em regime flutuante. Em

15. De acordo com nota de Rosa Marques e Paulo Nakatani, tradutores da obra *A finança mundializada* (Chesnais, 2005), a respeito do conceito de governança corporativa: “O governo das empresas (ou sociedades) foi sistematizado pela OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico] na forma de um conjunto de princípios que deveriam ser seguidos pelas empresas, para dar maior estabilidade ao sistema financeiro, cujo ponto central decorre da separação entre a propriedade e o controle e da relação entre acionistas e administradores das empresas”. Mais detalhes podem ser obtidos no documento *Princípios da OCDE sobre o governo das sociedades*, disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/33931148.pdf>>.

16. O ofício circular da BM&F 106/2001 – DG, de 23 de agosto de 2001, que trata do lançamento de produtos financeiros com negociação exclusiva no novo sistema, explica e faz apontamentos sobre o seu funcionamento de forma especialmente oportuna: “Desde setembro de 2000, o mercado de derivativos brasileiro conta com operações eletrônicas por intermédio do sistema de negociação da BM&F, o Global Trading System (GTS). Esse período caracterizou-se pelo aprendizado, tanto da Bolsa quanto de suas associadas e seus clientes, das novas peculiaridades dos negócios em ambiente eletrônico para derivativos, em comparação com o tradicional e eficiente pregão de viva voz. Esse período não foi de aprendizagem só no Brasil. Também nossas parceiras na Aliança Globex têm passado por ela, o que explica o constante aperfeiçoamento do sistema eletrônico de negociação, por meio das novas versões disponibilizadas às bolsas. Durante esse processo, a BM&F procurou introduzir as negociações apenas fora dos horários de pregão de viva voz, com todos os ativos possíveis, deixando ao mercado que demonstrasse seu interesse pelo pregão eletrônico. Nesse período, o eletrônico atingiu a expressiva participação de 7% das negociações, mesmo operando em horários em que não havia pregão anteriormente, o que significa, claramente, crescimento de volume. Na versão primeiramente posta em atividade, não era possível o registro de negócios diretos, bastante utilizados em nosso mercado. Estratégias de operação, como *spreads*, *straddles* etc., também eram de difícil implementação. Agora, com a nova versão, tais operações serão viabilizadas”. Disponível em: <<http://www.bmf.com.br/bmfbovespa/pages/Clearing1/Derivativos/agropecuarios/internacionalizacao/oficios/InformesOficio10601.asp>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

comparação com um crescimento de 4,3% no produto interno bruto (PIB) do país, de 1999 para 2000, o número de negócios fechados em bolsa cresceu mais de 42%, e o volume financeiro total por eles somado aumentou, segundo dados da BM&FBovespa, algo em torno 20% no mesmo período.

Na medida em que avançava a passos largos, a eletrônica dos mercados brasileiros, como desdobramento direto dos avanços tecnológicos importados ou produzidos localmente a partir de padrões técnicos internacionais, e as importantes mudanças institucionais desenhadas pela iniciativa do Novo Mercado demandariam padronização correspondente nos procedimentos técnico-operacionais do mercado de capitais. Se desde o início da década de 1990, fruto da abertura econômica, o mercado brasileiro vem avançando em seu processo de modernização de modo contínuo até os dias atuais, 2005 marca um ponto fundamental na configuração dessa trajetória: o estabelecimento do Programa de Qualificação Operacional (PQO).¹⁷

O impacto da medida, que exigiu mudanças substanciais na forma de administrar seus negócios e, especialmente, vultosos investimentos em tecnologia de operação, foi grande entre as corretoras, muitas das quais, em dificuldade para atuar no novo cenário, acabaram fechando as portas. A adoção do programa, que coincidiu com o fim do pregão viva voz na Bovespa, produziu mudanças relevantes. Desde então, como se viu, o número de corretoras operando no mercado começou a cair, processo que continua até os dias atuais, com fatias cada vez maiores do mercado se concentrando nas mãos de poucas instituições, sobretudo as internacionais, com maior capacidade de investimento.

Nesse ínterim, importantes transformações seguiram acontecendo no mercado. Em 2003, a bolsa passou a ter seus primeiros investidores utilizando algumas estratégias ainda pouco avançadas de AT – que foram se sofisticando, principalmente, devido à demanda de grandes investidores estrangeiros; e em 2004 foi implantado o sistema Web Trading (WTr)¹⁸ no segmento BM&F.

Ainda em 2004, iniciou-se o chamado *boom* das Ofertas Públicas Iniciais (Inicial Public Offering – IPOs) na Bovespa, momento em que as companhias passaram a ter ações negociadas em bolsa. Entre 2004 e 2008, 109 empresas abriram seus capitais. Juntas, captaram, por meio de seus IPOs, um montante de R\$ 86,4 bilhões (arrecadação média de R\$ 823 milhões por operação).¹⁹

17. O PQO é um sistema de certificação que foi concebido com o objetivo de atestar a qualidade dos serviços oferecidos pelas corretoras que atuam no mercado como integrantes do setor de intermediação. Os critérios são medidos em termos de qualidade do serviço, eficiência operacional e capacidade financeira da corretora de assumir riscos. Dessa forma, ao se enquadrarem nesses critérios definidos pela BM&FBovespa, as corretoras certificadas passam, por meio de seus selos de qualificação, a atestar para o mercado e seus clientes o padrão de seus serviços. Um roteiro básico do modo de funcionamento do PQO está disponível em: <http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/regulacao/programa-de-qualificacao-operacional-pqo/roteiros/>. Acesso em: 14 fev. 2017.

18. De acordo com apêndice B do Ofício Circular 086/2005-DG, BM&F, “o WTr é o sistema desenvolvido pela BM&F para negociação de contratos de derivativos por intermédio da rede mundial de computadores – internet. Esse tipo de sistema, em que o próprio cliente coloca suas ofertas, utilizando uma estação de trabalho conectada à internet, é bastante popular em vários mercados de derivativos internacionais. Sua principal característica é a capacidade de oferecer serviços a uma ampla base de participantes com custos operacionais relativamente baixos. Logo, o objetivo primeiro do projeto WTr é possibilitar aumento substancial no número de clientes atendidos pelas Corretoras associadas à BM&F. São identificados usuários do WTr os pequenos investidores, especialmente as pessoas físicas e as jurídicas não financeiras”. Informação disponível em: <http://www.cmcapitalmarkets.com.br/brasil/archives/Webtrading_BM&F.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017.

19. Para Aldrighi (2010), entre os fatores responsáveis pelo referido *boom* estão: *i*) os fundamentos macroeconômicos da economia brasileira, considerados sólidos pelos investidores, à época; *ii*) reformas microeconômicas, com ênfase para a reforma da lei das sociedades anônimas, em 2001, e para a aprovação da lei que disciplina as atribuições e responsabilidades da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), em 2002; *iii*) a alta liquidez internacional; e *iv*) a implementação do Novo Mercado, em 2000, com níveis diferenciados de exigências de governança corporativa pela Bovespa. O trabalho traça um amplo panorama do período, com discussão sobre o perfil das companhias e suas motivações para abrirem seus capitais. Entre os resultados do estudo, resumidos pelo próprio autor, estão: *i*) empresas maiores, mais lucrativas, com gastos de investimento mais elevados e que mais crescem apresentam uma maior probabilidade de lançar uma IPO; *ii*) reestruturação financeira e diversificação da riqueza dos empresários não parecem ser motivações para as IPOs; e *iii*) as condições favoráveis do mercado internacional de capitais contribuíram para a onda de IPOs.

Em 2005, veio o golpe fatal na antiga forma de operar do mercado brasileiro: o fim do pregão viva voz na Bovespa, que seria acompanhado pela BM&F, mais tarde, em 2009. Trata-se de um evento importante, de grande repercussão, sobretudo, simbólica. Em 2005, quase atualizado sob todos os aspectos operacionais, que mais tarde seguiriam evoluindo rumo à integração aos padrões globais, o mercado brasileiro estava à beira de atingir o patamar de igualdade com os principais mercados de capitais do mundo: completamente eletrônico, dispondo de tecnologias avançadas de negociação, orientadas em seus padrões operacionais por um programa de qualificação que pressionava a atualização de todo setor ligado ao mercado financeiro, com uma política de governança corporativa para as empresas com capital aberto listadas em bolsa em pleno funcionamento, e com cenários econômico e regulatório favoráveis que contribuiriam para que mais companhias abrissem seus capitais na bolsa no período.

Os anos de 2007 e 2008 aprofundaram essa transformação por meio de importantes mudanças institucionais. Como se afirmou, as bolsas brasileiras funcionavam como uma associação de corretores sem fins lucrativos, que tinham cotas ou títulos que davam direito à participação nessa sociedade. Em um contexto de crescente concorrência internacional entre bolsas e mercados pela atração de capitais, superar esse modelo era importante rumo a uma inserção global mais agressiva. Assim, em 2007, aconteceram os processos de desmanche da associação dos corretores, primeiro da Bovespa, e depois da BM&F, com seus subsequentes IPOs. Na prática, com o objetivo de obter lucro e criar valor para os acionistas, as bolsas de valores deixavam de ser entidades sem fins lucrativos e passavam a ser empresas de capital aberto; e os antigos detentores de títulos patrimoniais passaram a ser seus acionistas, com a vantagem de que, agora, as corretoras estariam supostamente mais capitalizadas para enfrentar a concorrência crescente.

O processo foi bem-sucedido e garantiu a entrada de grandes volumes de recursos. Em 2008, a Bovespa e a BM&F, já com seus capitais abertos, unem-se em uma só empresa, formando a BM&FBovespa, que se torna a terceira maior bolsa do mundo e a maior da América Latina em valor de mercado.²⁰ No mesmo ano,²¹ o Brasil recebe o título de Grau de Investimento (*Investment Grade*) da agência de classificação de risco (*rating*) americana Standard and Poor's (S&P). Ao contribuírem para o aquecimento do mercado no Brasil, o fim da associação dos corretores, as IPOs e a unificação das bolsas produziram efeitos diretos nos investimentos em tecnologias de negociação.

Paralelamente a essas importantes mudanças institucionais, as bolsas já se preparavam para a completa integração com o cenário técnico-operacional internacional. Primeiro na BM&F, em 2007, depois na Bovespa, em 2008, foi adotado o protocolo Financial Information eXchange (FIX),²² uma interface internacional para troca de dados usada pelas maiores e mais importantes bolsas do mundo. Tratou-se de um passo absolutamente fundamental rumo à completa atualização e integração tecnológica da bolsa brasileira com o modo de funcionamento global de negociações.

20. Informações disponíveis em: <<http://ri.bmfbovespa.com.br/ptb/889/Pressrelease20080326.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

21. Em 2008, ocorreria ainda a quebra do Banco Lehman Brothers, um dos marcos do início da grande crise financeira global, que ainda demoraria a produzir efeitos mais sérios no mercado de capitais brasileiro.

22. Na definição dada pela própria bolsa em sua página eletrônica: "A Sessão FIX (*Financial Information eXchange Protocol*) trata-se de uma série de especificações de mensagens para comunicação eletrônica de negociação, que permite a comunicação com a BM&FBovespa de forma segura e padronizada. A interface FIX pode ser utilizada mediante soluções de negociação próprias, isto é, desenvolvidas pelos participantes, bem como por meio de soluções oferecidas por empresas especializadas, como fornecedores independentes de *software* (*Independent Software Vendors – ISVs*), provedores de sistemas de integração com *back office* etc.". Disponível em: <http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/servicos/negociacao/conectividade/>. Acesso em: 14 fev. 2017.

O novo padrão tornava mais fácil e simplificada a interoperabilidade com e na operação de investidores estrangeiros, que podiam adaptar melhor seus sistemas para funcionarem em vários mercados globais ao mesmo tempo.

Os anos de 2009 e 2010 seriam marcados pela completa implementação da modalidade de negociações Co-location²³ nos segmentos BM&F e Bovespa, que ampliaram especialmente a capacidade de grandes investidores institucionais nacionais e estrangeiros para operar por meio da utilização de ATs e HFTs nos mercados brasileiros – investidores que podem comprar da bolsa acesso aos dados e às ordens de outros investidores. Em agosto de 2010, a bolsa passou a disponibilizar às corretoras cadastradas o uso do *software* LiNe (Limite de Negociação), à época MegaLiNe, que possibilitava que o risco dos clientes fosse monitorado antes mesmo que os negócios fossem realizados, na etapa de pré-negociação. O mecanismo GTSLiNe já estava disponível desde 2008 no segmento BM&F.²⁴

Enquanto, nesse período, a bolsa se modernizava e os investidores estrangeiros passavam a ter mais facilidades técnicas para atuar no país, as empresas locais de tecnologia para o mercado não dispunham, distintamente, de muitas soluções, programas ou sistemas adequados ao novo protocolo, o que exigiu de bancos, corretoras e corretores mais investimento em novas soluções adaptadas às suas necessidades.

Entre 2011 e 2013, período de massiva entrada de capital estrangeiro no Brasil,²⁵ por meio de parceria iniciada em 2008 com o CME Group – que administra quatro bolsas e é um dos maiores atores do mercado de derivativos no mundo –, a BM&FBovespa concluiu a produção e instalação completa de um novo sistema de negociações, que operava com latência na casa dos milissegundos. O novo sistema, Puma Trading System, completamente atualizado com o estado da arte global para o setor, substituiu primeiro o antigo GTS no segmento BM&F (em 2011) e, depois, o antigo Mega Bolsa na Bovespa (em 2013).²⁶ Desde que foi implementado, o novo sistema superou sucessivos recordes de processamento diário de negociações – de cerca de 25 milhões em 2013 para mais de 35 milhões em 2015.

23. O Co-location é um serviço que permite que os investidores coloquem unidades (*hosts*) de seus servidores dentro do próprio prédio da bolsa de valores (que naturalmente cobra por essa hospedagem), diminuindo a distância entre a ordem de negociação e sua execução no mercado, ou *proximity*. Para um panorama sobre o funcionamento técnico do sistema de Co-location da bolsa brasileira, ver a página eletrônica da BM&FBovespa. Disponível em: <http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/servicos/negociacao/aceso-direto-ao-mercado-dma/co-location-dma4/>. Acesso em: 14 fev. 2017.

24. Após a entrada em funcionamento do Puma Trading System (2011 na BM&F/ 2013 na Bovespa), e atualizado como Line EntryPoint, o sistema segue em operação. O Line foi desenvolvido pela própria Bolsa e permite às corretoras estabelecer limites de negociação para clientes com DMA das modalidades 3 e 4 (Conexão Direta e Co-location, respectivamente), ou clientes que sejam classificados como *heavy users* (usuários frequentes e/ou de elevado volume de negociações diárias). Entre as funcionalidades, está a validação de tamanho máximo por oferta, limites de posição comprada ou vendida, e botões de pânico, todos por instrumento e conta de cliente final. Desde março de 2013, a utilização do sistema é obrigatória para todos os investidores classificados como HFT.

25. Nesse período, o interesse de fundos e investidores HFTs no Brasil foi tal, que chegaram a ser organizadas duas grandes conferências em São Paulo, primeiro em março de 2011, depois em março de 2012, sobre o assunto, as “*1st and 2nd Annual Algo and High Frequency Trading Latin America Summit*”. Para mais informações ver: <<http://www.automatedtrader.net/events/2012/319/algo-and-high-frequency-trading-summit>>. Acesso em: 15 fev. 2017. Para uma trajetória do investimento recente em carteira no Brasil, ver Silva Filho (2015).

26. Para mais informações a respeito da migração e das funcionalidades do novo sistema, ver Ofício Circular 017/2013-DP da BM&FBovespa de 25 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://www.citicorretora.com.br/sites/arquivos/downloads/017-2013_dp.pdf>.

Os aportes para tanto foram significativos. De acordo com informações da própria empresa, de 2010 a 2016, a BM&FBovespa já investiu cerca de R\$ 1,6 bilhão na sua infraestrutura de tecnologia da informação, risco e funcionamento operacional, incluídos nesse valor a construção de um centro de dados²⁷ em Santana de Paranaíba, no estado de São Paulo, inaugurado em 2014. Trata-se do maior plano de investimento da história da instituição. Entre outras metas, um dos objetivos manifestos para esses investimentos está o desenvolvimento de infraestrutura que possibilite e suporte a expansão das atividades de HFTs e demais investidores com grande necessidade de processamento de dados que, na visão da instituição, trazem maior liquidez e, assim, maiores ganhos para a BM&FBovespa.

Em agosto de 2014, a BM&FBovespa começou a rodar a *Clearing BM&FBovespa*, uma nova infraestrutura de pós-negociação que integrou em uma única plataforma os mercados de derivativos de bolsa e de balcão; ações e renda fixa privada; câmbio à vista; e títulos públicos federais, que até então utilizavam plataformas de liquidação separadas.

Além da unificação das plataformas de liquidação, algo que já vinha sendo planejado pelo menos desde 2010, no âmbito do Programa de Integração de Pós-Negociação (IPN), passou a funcionar no mesmo ano o sistema de gestão de risco em tempo “quase” real *Closeout Risk Evaluation* (Core). O novo sistema é capaz de acompanhar dezenas de milhares de carteiras de investidores com posições em derivativos de bolsa e de balcão e de simular milhares de trajetórias de preços possíveis para ativos, contratos e garantias presentes nas carteiras dos investidores, por meio de técnicas de modelagem distintas, que se complementam em busca de mais robustez no cálculo de risco. O Core²⁸ avalia ainda os riscos de mercado, de liquidez e de fluxo de caixa dos ativos e dos contratos, possibilitando o cálculo de margens de carteiras multimercado e multiproduto de forma integrada.

Assim, plenamente atualizado, pode-se considerar que o mercado de capitais no Brasil opera em consonância com o estado da arte tecnológica mundial para o setor. Para fins de sistematização, organizamos a seguir uma linha do tempo com os mais significativos eventos tecnológicos em cada um dos segmentos da atual BM&FBovespa, acompanhados dos respectivos acontecimentos econômicos e institucionais de importância para sua interpretação no contexto de evolução do mercado de capitais brasileiro.

27. Para mais informações sobre o novo Data Center, ver: <<http://economia.ig.com.br/financas/investimentos/2014-03-19/novo-data-center-da-bolsa-de-valores-custou-r-200-milhoes-e-tem-sala-de-guerra.html>> e <http://datacenterdabolsa.com.br/?utm_source=Bmfbovespa&utm_medium=Banner_home&utm_campaign=Banner_2colunas_BMFBOVESPA>. Acessos em: 13 fev. 2017.

28. O novo sistema de gestão de risco, Core, foi desenvolvido por uma equipe multidisciplinar composta de profissionais especializados em administração de risco, estatística, matemática e computação e contou com a colaboração de consultores internacionais. Com a implementação do Core, a Bolsa pretende dispor de capacidade de processamento suficiente para suportar o crescimento dos mercados durante as próximas duas décadas e com plano de continuidade de negócios e de recuperação de desastre mais robustos. Para mais detalhes sobre o sistema, ver: <<http://ipn.bmfbovespa.com.br/CORE/Visao-Geral-14>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

QUADRO 1

Linha do tempo das inovações tecnológicas no mercado de capitais brasileiro

	Segmento Bovespa	Segmento BM&F	Mudanças econômicas/institucionais
1992	Iniciadas as negociações por meio do sistema de negociação eletrônica Cats.	-	Início do processo de desregulamentação e liberalização do mercado brasileiro.
1997	Implantação da plataforma eletrônica Mega Bolsa (baseada na plataforma NSC, da Euronext).	-	Início do programa de privatizações no governo de Fernando Henrique Cardoso.
1999	Lançamento da modalidade de negociação DMA, para o segmento de ações. Implantação da interface para Home Broker.	-	Fim do regime de câmbio fixo.
2000	-	Implantação da plataforma eletrônica GTS (baseada na plataforma NSC, da Euronext).	Lançamento do Novo Mercado e dos níveis diferenciados de governança corporativa.
2002	-	-	Programa de popularização da Bovespa.
2003	Primeiros ATs utilizados na bolsa brasileira.	-	-
2004	-	WTi: primeira interface automatizada.	Início da chamada "era dos IPOs".
2005	Início do PQO. Fim do pregão viva voz na Bovespa.	-	-
2007	-	Novo GTS: plataforma desenvolvida internamente pela BM&F, fornecendo uma interface FIX.	Desmutualização e IPO da Bovespa e da BM&F.
2008	Nova versão da plataforma Mega Bolsa (NSC v900), com interface FIX.	Lançamento da modalidade de negociação DMA para o segmento de derivativos (BM&F) e estabelecimento do acordo de roteamento de ordens com a Bolsa Mercantil de Chicago (CME). Disponibilização do <i>software</i> de gestão de risco pré-negociação Line.	Fusão das bolsas BM&F e Bovespa. Brasil recebe título de grau de investimento pela agência S&P. Crise financeira mundial.
2009	Implantação da interface de entrada de ordens Mega Direct (desenvolvida internamente pela BM&FBovespa) para o Mega Bolsa.	Fim do pregão viva voz na BM&F (que já tinha predominância eletrônica desde 2007). Início da modalidade de Co-location.	-
2010	Início da modalidade de Co-location. Disponibilização do <i>software</i> de gestão de risco pré-negociação Line.	-	Início do Programa IPN.
2011	-	Substituição do GTS pela plataforma Puma Trading System.	-
2013	Substituição do Mega Bolsa pela plataforma Puma Trading System.	-	-
2014	Implantação da Clearing BM&FBovespa. Implantação do sistema de gestão de risco Core. Inauguração de novo <i>data center</i> .	Implantação da Clearing BM&FBovespa. Implantação do sistema de gestão de risco Core. Inauguração de novo <i>data center</i> .	Unificação, no âmbito do IPN, das quatro <i>clearings</i> até então separadas: mercados de derivativos de bolsa e de balcão; ações e renda fixa privada; câmbio à vista; e títulos públicos federais.

Fonte: BM&FBovespa; Paraná (2016).

Elaboração do autor.

4 PROCESSOS VIGENTES E DADOS ATUALIZADOS

O Brasil é a maior praça financeira da América Latina e uma das maiores em volume diário de negociações entre os países emergentes. Após um processo de concentração,²⁹ em que as bolsas de São Paulo absorveram as demais bolsas regionais (com especial ênfase para a bolsa do Rio de Janeiro, com maiores volumes), a BM&FBovespa se tornou a única bolsa em operação no país. Assim, apesar de o mercado estar formalmente aberto desde 2007, há um virtual monopólio no setor, uma vez que as ações são negociadas exclusivamente em bolsa, assim como a maior parte dos derivativos. *Dark Pools*,³⁰ sistemas de negociação multilateral (Multilateral Trading Facilities – MTF) e/ou alternativos (Alternative Trading Systems – ATS) e internalização de ordens não são permitidos (box 2).

Apesar de seguir as normativas da CVM, a própria bolsa é responsável pela supervisão e autorregulação dos mercados em que atua. Há identificação do beneficiário final em toda a cadeia de negociação e pós-negociação, e as operações em balcão devem ser obrigatoriamente registradas, assim como os empréstimos de ativos. A BM&FBovespa atua, ainda, como contraparte central de todas as negociações transcorridas em seus ambientes.

BOX 2

Americas Trading Group (ATG) no Brasil

Em 2012, foi anunciada ao mercado a criação da Americas Trading System Brasil (ATS Brasil), uma *joint venture* entre a ATG e a Bolsa de Valores de Nova York (New York Stock Exchange – Nyse), que, em junho de 2013, entrou com um pedido na CVM para o lançamento de uma nova bolsa no Brasil. Com sede no Rio de Janeiro, a empresa pretende operar no mercado como uma nova bolsa de valores inicialmente focada na negociação de ações, com a intenção de se expandir futuramente para outros produtos. A criação da nova bolsa, segundo divulgou a ATS Brasil, está prevista para ser feita em parceria com a empresa RiskOffice e também com o fundo de pensão dos Correios, o Postalis. A ATS Brasil operará utilizando soluções de negociação desenvolvidas e instaladas pela Nyse Technologies, a unidade de tecnologia da Nyse, que já customizou sua plataforma de negociação para ATS Brasil: a Universal Trading Platform (UTP), sistema de negociação usado pelas bolsas do grupo em outras partes do mundo. A empresa ainda aguarda, no entanto, a aprovação das autoridades reguladoras brasileiras para iniciar suas operações. Em abril de 2016, de modo a fortalecer ainda mais sua posição nesta concorrência, a BM&FBovespa anunciou que irá se unir à Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos (Cetip), a integradora do mercado financeiro e de capitais nacional que oferece serviços de registro, central depositária, negociação e liquidação de ativos e títulos. Em setembro de 2016, o órgão de defesa da concorrência, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), abriu um inquérito administrativo para apurar suspeita de infração à ordem econômica pela BM&FBovespa. A abertura da investigação é produto de queixa apresentada pela ATS. Segundo nota técnica do Cade, a ATS Brasil trouxe indícios de que, “valendo-se da sua posição monopolista e integralmente verticalizada nos mercados de serviços relacionados à bolsa de valores, a BM&FBovespa estaria adotando estratégias para elevar consideravelmente as barreiras à entrada para os potenciais concorrentes no mercado”. Essas estratégias teriam incluído recusa para fornecimento de serviços de *clearing* e central depositária, bem como da mudança na política de tarifação, “que por sua vez estaria comprimindo as margens dos entrantes que não fossem verticalmente integrados”.

Fonte: Reuters. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKCN11X10Z>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

Elaboração do autor.

Cabe notar que, além da baixa penetração e do relativamente pequeno número de investidores pessoas físicas, há ainda poucas empresas listadas em bolsa, com setores importantes da economia brasileira não devidamente representados. Além da queda do número de operações de abertura de capital nos últimos anos, a maior parte do volume negociado se encontra concentrado em poucas ações e instrumentos (42% nas dez ações mais negociadas do segmento Bovespa, 46% dos contratos em derivativos de taxa de juros no segmento BM&F). Devido ao histórico de elevadas taxas de juros

29. Para um breve resgate e contextualização desse processo, ver Paraná (2016, p. 162-168).

30. *Dark Pools* são plataformas eletrônicas de investimentos que atuam fora das bolsas de valores, geralmente sendo vinculadas a grandes bancos de investimento, em que é possível comercializar grandes quantidades de ações e títulos financeiros de forma completamente anônima e sem a necessidade de anunciar os preços e os volumes envolvidos nas negociações. Trata-se de uma inovação destinada, sobretudo, aos operadores de HFTs, que movimentam grandes volumes diários e visam realizar suas transações em ambientes de menor custo e com acesso privilegiado, comparativamente aos operadores financeiros de menor escala. Para mais informações, ver Lewis (2014).

nas últimas décadas,³¹ o portfólio dos investidores está altamente concentrado em renda fixa (títulos públicos),³² algo que concorre, adicionalmente, para manter também baixo o nível de sofisticação de fundos de pensão e outros investidores institucionais.

O mercado brasileiro, no entanto, vem, como apontado, se alterando e se modernizando com velocidade nos últimos anos, com especial ênfase para o período do fim da década de 2000, quando ocorreram a desmutualização, a integração das bolsas e a aceleração do processo de modernização tecnológica dos mercados, com o derradeiro fim do pregão viva voz e a viabilização de estruturas de negociação completamente automatizadas em ambos os segmentos, BM&F e Bovespa. Cumpre tematizar, assim, as mudanças na estrutura de mercado que passam a se configurar desde então.

O recorte temporal começa em 2009 – momento a partir do qual, como visto, as condições técnicas e institucionais do mercado passam a possibilitar que algoritmos e mecanismos de negociação automatizada comecem a operar de modo mais sistemático – e vai até o fim de 2016.

Partindo de um mínimo de 0,2% do total do volume diário transacionado no segmento Bovespa em setembro de 2010, o uso de Co-location – categoria que congrega operações com AT e HFT – chega a 15,6% do volume médio diário total negociado em dezembro de 2016. No tocante à participação no número médio total de negócios diários, inicia em 1,4% e chega a 43,5% do total no mesmo intervalo. Desde novembro de 2013, quando representava 15,6% do volume total transacionado, a Bovespa deixou de divulgar os valores correspondentes à participação de HFTs. Pode-se, no entanto, estimar sua relevância crescente com base nos valores da utilização do serviço de Co-location, que, apesar de contabilizar também estratégias/negociações algorítmicas que não apenas as de alta velocidade, é majoritariamente utilizado, como se sabe, pelos HFTs, para os quais manter seus servidores dentro do ambiente físico dos espaços de negociação é fundamental na composição de suas estratégias de *latency arbitrage*.³³ Para se ter uma ideia, no mesmo novembro de 2013, enquanto HFTs contabilizavam sozinhos, como se viu, 15,6% do volume total transacionado na Bovespa, o volume financeiro das negociações realizadas via serviço Co-location (que inclui os HFTs) somava 14,1% do total, um diferencial de apenas 1,5%. A partir dessa margem de aproximação, é possível afirmar que cerca de 40% de todos os negócios realizados na Bovespa eram realizados por mecanismos/estratégias de negociação automatizada (gráfico 1). Em todos os casos, o crescimento no período foi surpreendente.

31. Paulani (2009, p.34, grifos nossos) explica da seguinte forma esse processo: “Inicialmente, o país constituiu parte expressiva da demanda por crédito que ensejou a primeira bolha global de ativos do capitalismo financeirizado, consubstanciada na crise das dívidas latino-americanas da primeira metade dos anos 1980. Mais à frente, a partir da segunda metade dos anos 1990, tornou-se potência financeira emergente, tendo, para tanto, realizado todas as reformas estruturais necessárias, da estabilização monetária à abertura financeira incondicional, da reforma da previdência às mudanças na lei de falências. *Posicionou-se assim como plataforma internacional de valorização financeira, ou seja, economia emergente na qual era possível obter elevadíssimos ganhos em moeda forte, por vezes os mais elevados do mundo.* Na época do câmbio fixo, *isso foi possível graças às enormes taxas de juros e, depois da crise de 1999, mais particularmente depois de 2003, graças também ao processo recorrente e autorreferenciado de valorização da moeda brasileira, alavancado, como não poderia deixar de ser, pelas apostas com derivativos.* (...) Essa forma de inserção da economia brasileira na economia mundial foi fortalecendo os setores rentistas nacionais e impondo a lógica financeira ao processo doméstico de acumulação”.

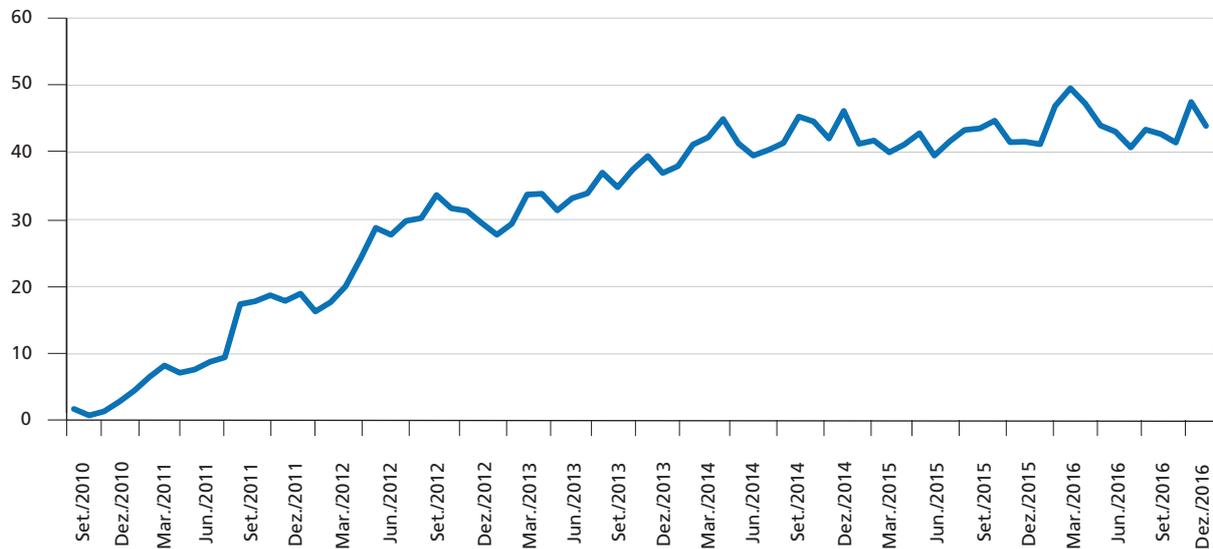
32. Mais de 40% de todos os ativos na mão de gestores de fundos estão em renda fixa, contra uma média que gira em torno de 25% em outros mercados centrais (Weems e Tabb, 2014).

33. Termo utilizado pelo mercado para definir as operações de arbitragem possibilitadas pelas diferenças de tempo de atualização dos preços de um ativo em diferentes plataformas de negociação, que constituem uma das principais estratégias de lucratividade dos operadores de alta frequência.

GRÁFICO 1

Co-location (número de negócios) – segmento Bovespa

(Em %)



Fonte: BM&FBovespa.

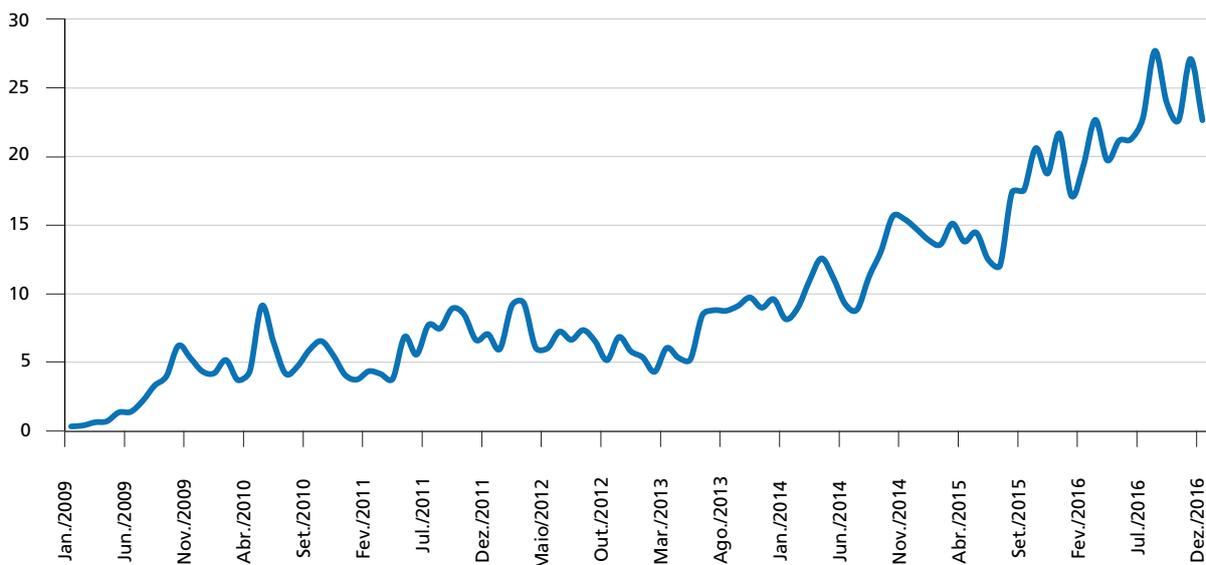
Elaboração do autor.

Algo não muito diferente ocorre no segmento BM&F, espaço no qual se negociam contratos de derivativos financeiros e de mercadorias. Partindo do insignificante patamar de 0,1% em janeiro de 2009, os HFTs chegam a 22,5% do volume médio diário negociado (gráfico 2).

GRÁFICO 2

HFT (número diário de contratos) – segmento BM&F

(Em %)



Fonte: BM&FBovespa.

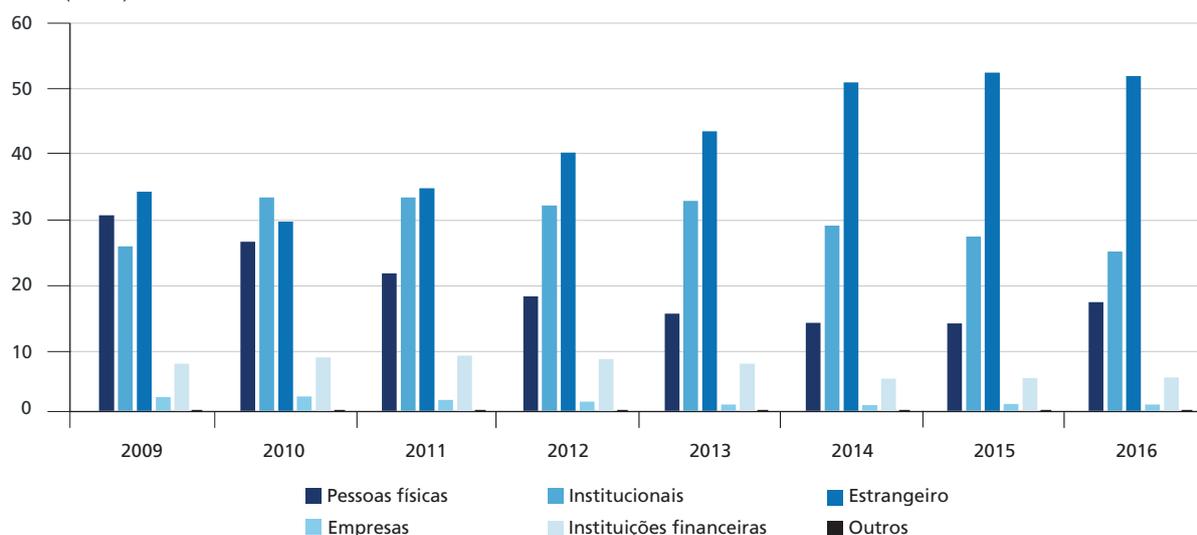
Elaboração do autor.

Coincidência ou não, e ainda que não seja possível determinar rigidamente suas causas, o mesmo período vê aumentar vertiginosamente, em ambos os segmentos, a presença e representatividade de investidores estrangeiros (de 19,3% para 37,9% no segmento BM&F; de 34,2% para 52,1% no segmento Bovespa). No caso da Bovespa, o movimento é acompanhado ainda por uma queda considerável no número de investidores individuais (pessoas físicas). Os dados parecem, assim, reforçar a hipótese de que grandes investidores e, especialmente, estrangeiros tendem a fazer uso mais intensivo desses mecanismos (gráficos 3 e 4).

GRÁFICO 3

Participação por tipo de investidor (volume financeiro) – segmento Bovespa

(Em %)



Fonte: BM&FBovespa.

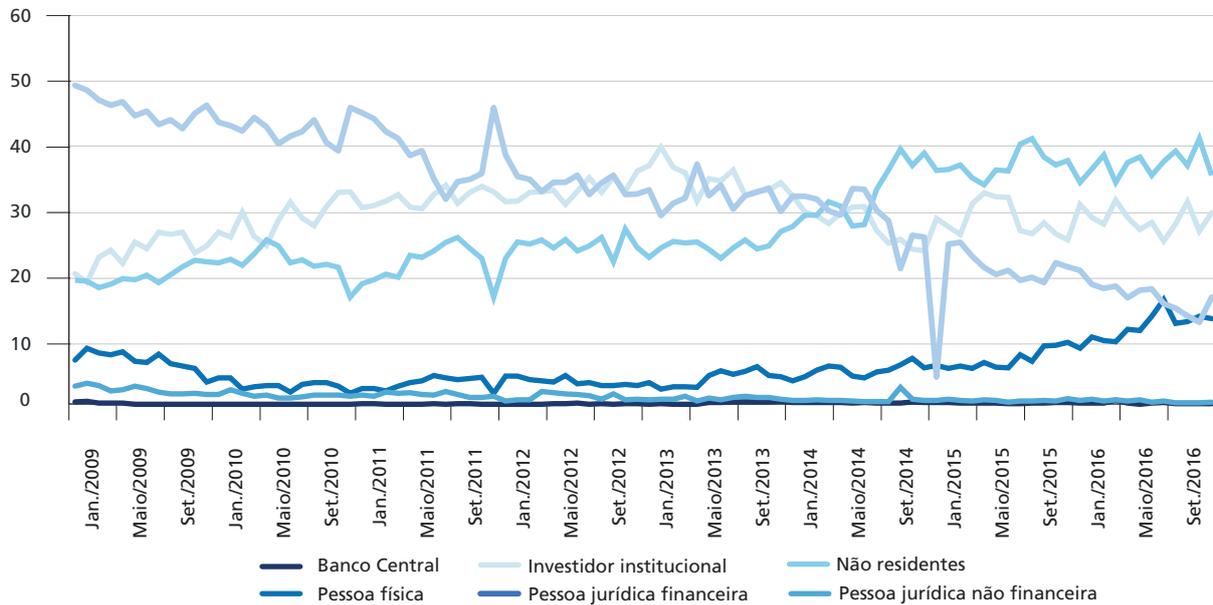
Elaboração do autor.

De modo concomitante, os volumes e, sobretudo, o número de negócios realizados crescem.³⁴ No segmento BM&F, o número médio diário de contratos sai de um patamar de 1.361.745 em janeiro de 2009 para 3.601.893 em dezembro de 2016. No segmento Bovespa, parte-se de 266.423 negócios médios diários em janeiro de 2009 para 913.535 em dezembro de 2016, um salto de 3,5 vezes. Neste último segmento, o crescimento no número de negócios não é proporcionalmente acompanhado pelo, ainda assim, relevante crescimento nos volumes financeiros negociados (em pouco mais que o dobro, de R\$ 3.593.524.176,00 em janeiro de 2009 para R\$ 7.950.070.844 em dezembro de 2016), algo que aponta para o fracionamento crescente dos contratos no bojo da aceleração das negociações.

Apesar desses números crescentes, os mesmos sete anos (de 2009 a 2016) foram marcados por valores em média declinantes em IPOs (à exceção de 2013), queda no número de corretoras, redução no número de companhia listadas em bolsa (de 385 para 349) e um aumento modesto na capitalização bursátil total (de R\$ 2.334,7 bilhões para R\$ 2.467,0 bilhões), resultado, em grande parte, de adversidades no cenário macroeconômico interno.

34. As máximas diárias históricas registradas pela BM&FBovespa também ocorrem nesse intervalo, mais precisamente em 2014, quando o número de negócios realizados em um dia atingiu o pico de 2.582.718 (27/10/2014) e o volume máximo diário alcançou R\$ 44,9 bilhões (17/12/2014).

GRÁFICO 4

Participação por tipo de investidor (volume em contratos) – segmento BM&F
(Em %)

Fonte: BM&FBovespa.

Elaboração do autor.

A companhia BM&FBovespa e seus acionistas, por sua vez, tiveram razões de sobra para comemorar. Mesmo em um cenário econômico adverso, o aumento nos volumes e, sobretudo, no número de negócios, possibilitou à empresa auferir margem operacional anual média da ordem de 60,1% no período de 2009 a 2016. Nesse mesmo intervalo, sua receita líquida cresceu a uma média anual de 6,5% e seu lucro líquido, a 15,1%.³⁵ Não é de se estranhar, portanto, que a BM&FBovespa venha incentivando a presença crescente de ATs e HFTs nos seus mercados, seja por meio de investimento crescente em infraestrutura, seja por meio de políticas de descontos e incentivos para *heavy users*.³⁶ Defensores da prática – e há um crescente número de estudos e pesquisas que apoiam essa afirmação (Hagströmer e Nordén, 2013; Hasbrouck e Saar, 2013; Weems e Tabb, 2014) – argumentam que ela traz mais liquidez aos mercados e que vem reduzindo os custos de negociação para todas as classes de investidores.

Se é verdade que produzem ganhos extraordinários especialmente para os administradores de ambientes de negociação e fornecedores de dados de mercado, além de outras categorias de investidores, as negociações algorítmicas e, sobretudo, os HFTs estão longe, entretanto, de serem unanimidades. Uma pesquisa independente realizada em 2014 pela Convergenx, uma empresa americana de prestação de serviços de negociação em mercados, com consumidores, parceiros e outros integrantes, revelou que para 70% dos respondentes – investidores profissionais e corretores em Wall Street – o mercado não é justo para todos os participantes. O *survey*³⁷ relevou ainda que para 51% deles os HFTs são prejudiciais ou muito prejudiciais para o mercado como um todo.

35. Demonstração de resultados da BM&FBovespa. Disponível em: <<http://ri.bmfbovespa.com.br/ptb/s-20-ptb-2016.html>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

36. Para mais informações sobre a política diferenciada de tarifas da BM&FBovespa para HFTs, ver: <http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/servicos/tarifas/listados-a-vista-e-derivativos/tarifas-de-programa-hft/>. Acesso em: 24 fev. 2017.

37. Para um resumo e principais dados do estudo, ver: <http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/servicos/tarifas/listados-a-vista-e-derivativos/tarifas-de-programa-hft/>. Acesso em: 21 fev. 2017.

Os críticos, incluindo grandes investidores como Warren Buffett,³⁸ argumentam que os mercados se tornaram demasiado dependentes de tecnologia de ponta e que os negociadores de alta frequência, com seu foco em retornos de curtíssimo prazo, têm prejudicado os demais investidores preocupados com os fundamentos econômicos e sucesso de longo prazo das empresas. Aponta-se, ainda, para o aumento dos casos de abuso e manipulação ilegal de mercado,³⁹ como práticas de *spoofing*⁴⁰ e *layreing*.⁴¹

Estudos recentes têm apontado os impactos negativos das práticas predatórias de sistemas de negociação automatizada nos mercados. Kirilenko e Lo (2013) sustentam que os HFTs contribuíram para a queda brusca do mercado que exterminou abruptamente quase US\$ 1 trilhão das bolsas americanas em maio de 2010. Ye, Yao e Gai (2013) mostram que negociações mais rápidas não conduzem necessariamente a ganhos diretos em redução de *spreads* ou em maiores volumes, mas, em oposição, aumentam a volatilidade nos mercados.

Quando não há um aumento geral e difuso na volatilidade de mercado, esses mecanismos têm sido relacionados, ainda, ao risco de provocar grandes falhas, perturbações e outras situações disruptivas, que, a olhos vistos, vêm alcançado níveis alarmantes de recorrência. É o caso, como se afirmou, dos chamados *flash crashes*. Elencam-se brevemente no quadro 2 alguns desses acontecimentos. Há ainda uma série de outros eventos similares, em escala diminuída, também conhecidos *mini flash crashes* (Golub, Keane e Poon, 2012), que ocorrem com alta recorrência e, apesar de geralmente não chegarem a conhecimento público, produzem sérias instabilidades e riscos para os mercados.⁴²

38. Para mais informações, ver: <<http://www.cnn.com/2014/05/05/buffett-gates-and-munger-criticize-high-frequency-trading.html>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

39. Por exemplo, o pagamento de US\$ 154 milhões feito pelo Barclays e pelo Credit Suisse, em janeiro de 2016, em compensações frente às acusações de que teriam enganado seus clientes a respeito da forma como lidaram com negociações de alta frequência. Para mais informações, ver: <<https://www.theguardian.com/business/2016/jan/31/barclays-and-credit-suisse-to-pay-biggest-ever-fines-for-dark-pool-trading>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

40. Prática abusiva em que algoritmos de negociação ("robôs") criam ofertas para gerar impressão de falsa liquidez no mercado e pressionar os preços dos ativos para os níveis que beneficiam os investidores por trás dessa estratégia. Para um caso de *spoofing* flagrado pela BM&FBovespa, ver: <<http://www.bsm-autorregulacao.com.br/supervisao-de-mercado/casos/4>>. Acesso em: 24 fev. 2017. Em 2015, Navinder Singh Sarao, um operador do mercado na modalidade de alta frequência, foi preso em Londres por ter praticado *spoofing* em grande quantidade de papéis nos mercados americanos, o que teria, segundo as autoridades, aprofundado o *flash crash* de maio de 2010. Para mais informações, ver: <<http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN0NC2P820150421>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

41. Nome dado à prática de inserir uma sequência de ofertas para influenciar outros investidores a inserir ou modificar ofertas, propiciando a realização de negócios no lado oposto ao que a sequência de ofertas foi inserida. Para um caso de *layering* flagrado pela BM&FBovespa, ver: <<http://www.bsm-autorregulacao.com.br/supervisao-de-mercado/casos/5>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

42. Para alguns desses casos, ver: <<http://money.cnn.com/2013/03/20/investing/mini-flash-crash/>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

QUADRO 2

Eventos repentinos relacionados à operação de HFTs e/ou mau funcionamento de mecanismos e sistemas de negociação automatizada

Agente/data	O que aconteceu
Nyse (maio/2010)	Queda Índice Dow Jones Industrial Average (DJI) em cerca de 1 mil pontos (equivalente a 9% do volume negociado) em menos de vinte minutos devido a erros de operação com algoritmos de execução automatizada. Perdas estimadas: mais de US\$ 800 bilhões.
Bats Global Markets (março/ 2012)	Cancelamento de seu IPO. Problema na estrutura tecnológica da bolsa.
Facebook (maio/2012)	IPO na Nasdaq. Mais de 30 mil ordens não chegaram à bolsa por terem ficado “presas” no sistema. Indenização aos clientes menos protegidos: US\$ 62 milhões.
Knight Capital (agosto/2012)	Mau funcionamento de <i>software</i> . Perda estimada: US\$ 450 milhões.
Chicago Board Options Exchange (agosto/2013)	Maior mercado de opções do mundo paralisado durante três horas e meia devido a problemas de <i>software</i> .
Bolsa de Xangai (agosto/2013)	Ordens de compra no valor de ¥ 23,4 bilhões lançadas equivocadamente. Bolsa, que estava perdendo 1%, recuperou para um crescimento de 5,6% em dois minutos.
Goldman Sachs (agosto/2013)	Atualização de sistemas internos resultou em falha das negociações. Perda estimada: US\$ 10 milhões.
Nasdaq (agosto/2013)	Problema de conexão produzido por <i>bug</i> em <i>software</i> , suspensão de sistema de negociação por mais de três horas.
Nasdaq (novembro/2013)	Erro durante transferência de dados. Congelamento do Nasdaq Composite Index por cerca de uma hora.
Nyse (julho/2015)	A bolsa parou de operar por três horas e meia por causa de um mau funcionamento computacional, forçando os investidores a encaminhar suas ordens em outros ambientes de negociação.
Mercado Internacional de Divisas (FX) (outubro/2016)	Queda súbita da libra esterlina em 6,1% face ao dólar, levando-a, em apenas dois minutos, ao patamar mais baixo desde 1985. A recuperação levou quase trinta minutos.

Elaboração do autor.

4.1 Risco sistêmico, complexidade e regulação*Tell me what the rules are and I'll figure out how we can make Money around them.*

Jeffrey C. Sprecher, CEO, Intercontinental Exchange – ICE

O acelerado processo de digitalização dos mercados nas últimas décadas do qual a crescente utilização de ATs e HFTs nas negociações é, contemporaneamente, a maior expressão, aponta, como visto, para cenários de fraude – nos quais a supremacia tecnológica desenha um quadro no qual poucos ganham, em detrimento de muitos que perdem de modo previsível – e instabilidades adicionais na operação dos mercados de capitais, que, absortos pela arbitragem na escala de milissegundos, em um cenário de conectividade global, ampliam ainda mais seu risco sistêmico. Encorajados pela crença na neutralidade e pela infalibilidade técnica na superação dos erros advindos do fator humano, operadores e investidores apostam em estratégias de negociação cada vez mais ousadas e arriscadas.

A ampliação desse risco sistêmico está intimamente vinculada ao rápido crescimento da complexidade técnica e institucional dos mercados, que motiva e é motivado pelo surgimento de inovações financeiras e a negociação de instrumentos que não seriam possíveis senão por meio dos mecanismos existentes nessa conjuntura de avanço tecnológico. Isso porque, em resposta ao desenvolvimento técnico, novos

mecanismos, modos de negociação, regras de funcionamento e mesmo a existência de mercados paralelos crescem em número e complexidade, ativados sempre pela acirrada competição por ganhos cada vez mais expressivos. Somado a isso está o crescimento exponencial em volume e granularidade de dados e novas informações compiladas e processadas por esses sistemas de alta performance.

Cresce, ademais, no bojo desse aumento de complexidade, a opacidade dos mercados como elemento de controle e gestão de informações estratégicas, que se concentram na mão de elites cada vez mais fechadas de investidores. Isso dificulta a transparência e o acesso a informações relevantes não só para governos e reguladores mas também para toda a gama de pequenos investidores, que, à margem, ficam cada vez mais dependentes de grandes fundos, corretoras e instituições financeiras para gerir seus investimentos com eficiência. Dessa forma, além de um recurso a mais a reforçar a marcha de concentração de ganhos nos mercados, a opacidade advinda da crescente complexidade amplia riscos de gestão e governança, na medida em que poucos agentes parecem conhecer de fato como funcionam os atuais mercados financeiros digitalizados.

De modo adicional, o próprio crescimento dessa complexidade operativa abre novas oportunidades de negócios, uma vez que demanda ainda mais investimentos em tecnologias que possibilitem gerir de modo minimamente eficiente as operações financeiras em ambientes dessa natureza. A própria gestão da complexidade torna-se, dessa forma, um negócio atrativo, especialmente para grandes empresas de ponta do setor tecnológico.

Essa tendência para a complexidade crescente se objetiva de diferentes modos nos variados mercados, nos diversos países e regiões, a partir de distintos contextos históricos, sociotécnicos e regulatórios. Nos Estados Unidos, que concentram grande parte dos maiores e mais lucrativos mercados do planeta, isso acabou – como causa e consequência mutuamente reforçadas – por redundar em uma estrutura de mercado⁴³ descentralizada e relativamente opaca. Nessa forma de organização, diferentes mercados e bolsas recorrem a múltiplos e arriscados expedientes em busca de atrair investidores para seus espaços de negociação, ampliando, assim, os incentivos para o uso intensivo de tecnologia de ponta na arbitragem de papéis entre esses ambientes de negociação, como os já mencionados ATs e HFTs, que, nos Estados Unidos, têm o maior índice de penetração do mundo. Apreende-se que a estrutura de funcionamento do mercado de capitais brasileiro é consideravelmente distinta desta, sobretudo no tocante à centralização, regulação e autorregulação, algo que concorre para tornar o ambiente de negociação – apesar de bastante avançado tecnologicamente – menos atrativo para a operação de HFTs.

Isto posto, a partir de estudos e observações realizadas para este trabalho, identifica-se, no entanto, a recorrência de certos padrões nos mercados, mesmo em seus contextos particulares, no tocante ao que, a partir de então, passa-se a defini-los como a espiral de complexidade da finança digitalizada.

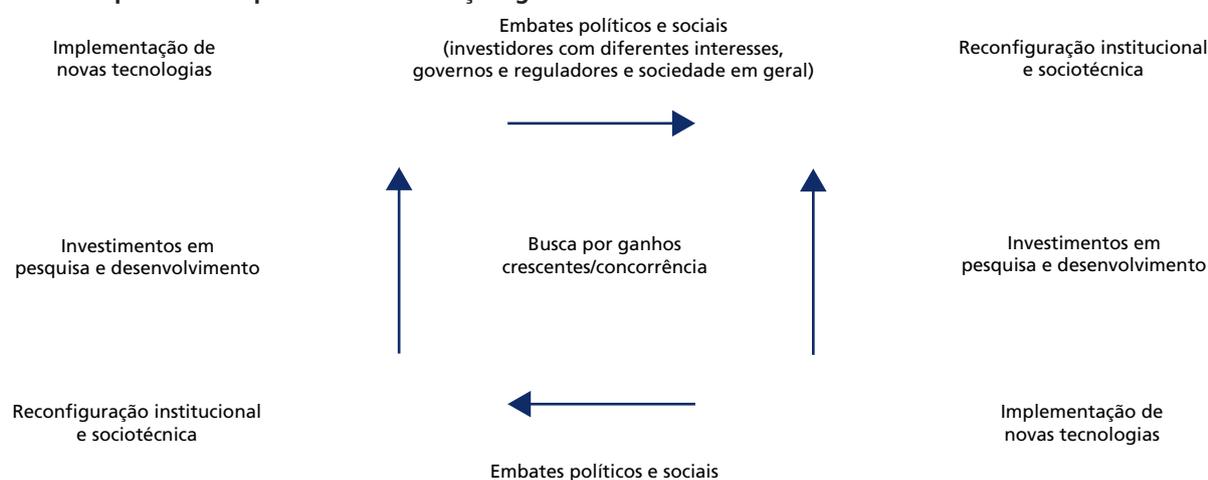
Por meio dessa formulação, sustenta-se que a ciranda de ampliação de riscos sistêmicos nos mercados financeiros não se dá apenas e meramente pela adoção de avanços tecnológicos, ainda que estes sejam fundamentais na objetivação desse cenário. Essa espiral, que busca apreender e representar a dinâmica complexa da relação entre ganhos financeiros e avanços tecnológicos nos mercados de capitais (figura 1) pode ser descrita da seguinte forma: *i*) a busca por ganhos financeiros inexplorados demanda meios técnicos que possibilitem ultrapassar as atuais fronteiras materiais e técnicas para a sua obtenção; *ii*) a adoção dessas tecnologias enseja a necessidade de novas configurações institucionais, modos e dinâmicas

43. A esse respeito, é elucidativo o panorama de funcionamento do mercado de capitais americano traçado em Bector, Marrato e Sparrow (2013, p. 6).

de operação sociotécnica nos mercados, que se reconfiguram a partir das condições socioeconômicas presentes e dos embates políticos e sociais em torno de seus desdobramentos; e *iii*) as possibilidades abertas a mais ganhos advindas do novo ambiente institucional e tecnológico incentivam, por meio da concorrência entre os investidores e do investimento em pesquisa e produção, o desenvolvimento e a implantação de novas soluções técnicas, que voltam a alimentar esse círculo de complexidade crescente.

A figura 1 aponta ainda, igualmente em sentido amplo, uma tendência de fracionamento dos papéis negociados, que, como elemento do mesmo processo que encurta tempos e distâncias, força a arbitragem e a especulação até o nível dos mínimos centavos. De modo complementar, enquanto tempos, distâncias e frações de papéis negociados diminuem, os volumes e, especialmente, o número de negócios crescem, ampliando o ganho financeiro agregado nos mercados.

FIGURA 1

A espiral de complexidade da finança digitalizada

Elaboração do autor.

Defensores dos modelos de negociação eletrônica argumentam, como já se observou, que, enquanto turbulências e instabilidades podem ser mitigadas e combatidas por meio de outros recursos técnicos de governança e gestão de riscos (e é fato, inclusive, que há um aquecido mercado de soluções tecnológicas para investidores nesse particular), operações de alta intensidade são benéficas, na medida em que trazem liquidez, diminuindo as margens entre os papéis negociados (*spreads*), algo considerado saudável para os mercados. Argumenta-se ainda que o emprego de tecnologia permite derrubar custos de transação, além de oferecer mais eficiência e transparência aos sistemas de precificação.

Se isso, em parte, é verdadeiro, há, no entanto, inúmeros casos indicando que, ao invés de se tornarem mais transparentes, os modelos de precificação, sobretudo quando ancorados em algoritmos complexos, tornam-se mais opacos, porque mais imprevisíveis em sua complexidade. Não é fortuito lembrar, ademais, que qualquer artefato tecnológico e/ou modelo matemático é passível de falhar

em situações não previstas,⁴⁴ como nos chamados *Black Swans* (Taleb, 2010). A quantidade de erros e falhas potenciais de um sistema cresce, como se sabe, na medida de sua complexidade.

Se ATs e, sobretudo, HFTs trazem liquidez adicional aos mercados em momentos de aquecimento ou estabilidade, podem ampliar suas quedas de modo agressivo em momentos de baixa (Farhi e Prates, 2015). No tocante ao controle de riscos, se é verdade que há sofisticados avanços técnicos em utilização, é patente que esses sistemas, tal qual a própria lógica da regulação *per se*, tendem a caminhar sempre um passo atrás das inovações, que, na contramão, ampliam riscos – configurando um jogo bastante perigoso.

Na medida em que os HFTs vêm sendo responsabilizados por gerar ou aprofundar eventos disruptivos como *flash crashes* e *mini flash crashes*, em particular, e/ou por acentuar a volatilidade dos mercados, em geral, autoridades regulatórias em todo mundo têm investigado se as negociações em alta velocidade prejudicam a estabilidade dos mercados e dão a alguns investidores uma vantagem injusta. No bojo dessas preocupações crescentes, as negociações de alta frequência passaram a ser diretamente reguladas pela Autoridade Europeia de Mercados e Valores Mobiliários (European Securities and Markets Authority – Esma) e vários países europeus começaram a avaliar, entre outras medidas regulatórias, a necessidade de taxar o volume de negociações para fazer desses mecanismos e dessas estratégias algo menos predatório.⁴⁵

Reguladores em outros países têm trazido a público preocupações semelhantes. O Japão informou que também planeja intensificar a regulamentação das negociações de alta frequência,⁴⁶ cuja crescente presença na bolsa de valores de Tóquio levantou preocupações de que esses negócios poderiam desestabilizar o mercado e colocar os investidores de varejo em desvantagem. Em agosto de 2016, o regulador do mercado de capitais da Índia afirmou que estava analisando a instauração de vários limites potenciais sobre os *algotraders*, incluindo a imposição de *speed bumps* (“lombadas”)⁴⁷ aleatórias que atrasariam randomicamente a execução de algumas ordens.

Ciosos de manter os ganhos obtidos com essa nova dinâmica de funcionamento dos mercados e, ao mesmo tempo, evitar seus já conhecidos riscos e instabilidades, agentes de mercado, reguladores, especialistas e mesmo as próprias bolsas vêm desenhando uma série de mecanismos de controle técnico e/ou institucional para serem aplicados em seus ambientes. O mercado de capitais brasileiro adota de modo conjugado alguns desses mecanismos, conforme o quadro 3.

44. Um exemplo ironicamente elucidativo a esse respeito foi a falência do fundo de investimento Long-Term Capital Management, então presidido por Robert Merton e Myron Scholes, que dividiram o prêmio Nobel de Economia de 1997 pelo desenvolvimento de uma das principais ferramentas matemáticas utilizadas no cálculo de derivativos, a fórmula Black-Scholes-Merton. Em 1998, um ano depois de seus gestores terem sido laureados, o fundo contabilizou perda de US\$ 4,6 bilhões e teve de fechar, pois seu complexo modelo matemático não levou em conta a possibilidade de dois eventos extremos: a bolha asiática de 1997 e a moratória do governo russo de 1998.

45. Um desses esforços para manter os supostos benefícios trazidos pelos HFTs ao mesmo tempo em que busca evitar manipulações de mercado obteve o apoio da Comissão de Valores Mobiliários (Securities and Exchange Commission – SEC) dos Estados Unidos em junho de 2016, que aprovou o registro da *Dark Pool Investors Exchange* (IEX) como bolsa de pleno direito. A IEX, dirigida por Brad Katsuyama – conhecido do grande público como personagem do livro-reportagem *Flash Boys* (Lewys, 2014), que narra sua saga contra as manipulações de mercado perpetradas pelos HFTs de Wall Street –, sustenta que seu modelo de funcionamento enfraquece as vantagens de alguns operadores predatórios de alta velocidade.

46. Para mais informações, ver: <<http://www.reuters.com/article/japan-regulations-hft-idUSL4N1CP1Y1>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

47. *Speed bumps*, no jargão dos mercados financeiros, refere-se a obstáculos colocados pelos reguladores à comunicação entre os operadores, que reduzem a velocidade das transações no mercado, diminuindo também os ganhos potenciais dos operadores de alta frequência. O propósito desses obstáculos é diminuir o risco de *crashes* causados por transações de alta frequência realizadas automaticamente por computadores.

QUADRO 3

Medidas de autorregulação e controle no mercado de capitais brasileiro

Medida	O que é
Interrupção de circuito (<i>circuit breaker</i>)	Interrupção dos sistemas de negociação por certo período de tempo, a partir de dado percentual de queda, quando movimentos bruscos e/ou atípicos de mercado, que produzem volatilidade excessiva, ocorrem.
Notificação de algoritmos	Exigência de que os investidores que usem ATs e/ou HFTs forneçam aos reguladores (internos e/ou externos às bolsas) descrição de suas estratégias, com detalhamento de seus parâmetros de negociações e limites, os principais mecanismos de controle de riscos e detalhes a respeito de como esses sistemas funcionam e são testados.
Imposições dirigidas a formadores de mercado (para alguns mercados)	Obrigações dirigidas a formadores de mercado (<i>market makers</i>) são exigências de que investidores (operados manualmente ou por computador), atuando como formadores de mercados, devem colocar preços de compra ou venda de instrumentos sempre em níveis competitivos, independentemente das condições de mercado, de modo a melhorar a provisão de liquidez contínua e assegurar que esta categoria de investidores ative preços competitivos durante períodos de estresse de mercado.
Leilões de chamadas (<i>call auctions</i>)	Ordens limitadas são recolhidas ao longo de um período fixo em determinadas ocasiões para corrigir potenciais desequilíbrios nos preços (enormes ofertas de compra ou venda, abertura ou encerramento de preços no início ou fim de pregões diários etc.). No final desse tempo, são processadas em um leilão de qual todos os investidores podem participar. O preço que permite o maior número de ordens a serem executadas é o vencedor.
Bandas e limites de negociação	Intervalo de variação de preços definido pela bolsa para cada ativo, sendo configurável como simétrico ou assimétrico e aplicável a ofertas ou negócios na iminência de seu fechamento. Uma vez violada, a banda determina o disparo automático de ações específicas no sistema de negociação, a depender do tipo de ativo com objetivo de diminuir o risco operacional.

Fonte: BM&FBovespa.

Elaboração do autor.

Obs.: Para um quadro completo das medidas adicionais que vêm sendo debatidas e/ou implementadas em outros mercados, mas que não são adotadas pela BM&FBovespa, ver Paraná (2016, p.152-156).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: TENDÊNCIAS RECENTES

Como visto, um conjunto de inúmeras transformações ocorridas nas últimas décadas concorreu para fazer dos mercados financeiros sistemas sociotécnicos que combinam a ação direta e indireta de humanos e não humanos, além de parte de um complexo que se passou a denominar finança digitalizada. Sob esse processo, observa-se crescer os volumes e, especialmente, os números de negócios realizados nos mercados, vinculados que estão ao encurtamento dos fluxos de tempo-espço, em busca de ganhos especulativos crescentes, e ao conseqüente aumento das dificuldades postas à ação reguladora. Com isso, se veem presas na esfera financeira vultosas somas de capitais, cada vez mais concentradas na mão de grandes investidores, que encontram, por isso, dificuldades adicionais para se conectarem às necessidades econômicas e produtivas mais prementes da vida social. Dado que o processo de desenvolvimento técnico dos mercados nessa direção não tende a retroceder, ao contrário, compreender o que é e como funciona esse complexo sistêmico, bem como suas componentes, torna-se fundamental diante da necessária tarefa de prever e regular o comportamento e as conseqüências indesejadas da ação de tais robôs e seres humanos em processo de integração.

Indica-se que as TICs continuarão a modificar a natureza do trabalho, a estrutura de produção e as sociabilidades. A tomar pelas projeções e evidências que despontam no início deste século (Marcial, 2015, p. 99-115), as próximas décadas devem trazer, em um quadro de crescimento dos investimentos em automação e robótica, nanotecnologia e biotecnologia, a aceleração do desenvolvimento tecnológico multidisciplinar, com aplicações cada vez mais integradas.

Seguindo e vocalizando essa tendência, o ano de 2016 foi marcado pelas discussões em torno da chamada Quarta Revolução Industrial,⁴⁸ tema central do Fórum Econômico Mundial, que prevê uma grande “fusão de tecnologias, borrando as linhas divisórias entre as esferas físicas, digitais e

48. Ver Schwab (2016).

biológicas” (UBS, 2016, p. 3). Junto dos processos anteriormente elencados, a Quarta Revolução Industrial aponta para o desenvolvimento de novos materiais, internet das coisas, impressão 3D, drones, novas formas de processamento e estocagem de dados e energia, veículos autônomos, computação cognitiva e inteligência artificial. Fala-se, no que acompanha a definição de finança digitalizada, de uma “automatização extrema nos negócios, governo e vida privada” vinculada à “extrema conectividade, [que] aniquila a distância e o tempo como obstáculos à comunicação cada vez mais ampla e mais rápida” (UBS, 2016, p. 3).

Isso significa que as cadeias produtivas tenderão a se encurtar, desencadeando outro período de verticalização da produção de alta tecnologia e de distribuição das tecnologias mais simples. [...] Projeta-se ainda que este novo cenário econômico pode fortalecer o dólar, como moeda de pagamentos e de reserva internacional, em razão das vantagens competitivas detidas pelos Estados Unidos com as tecnologias – e a propriedade intelectual – da Quarta Revolução Industrial (Cintra, 2016).

Avança, nesse contexto, a aposta nas tecnologias financeiras como uma forma de contornar as incertezas da economia global e reconfigurar, de modo mais amplo, a relação sistêmica entre bancos, governos e sociedade. Destaque para o entusiasmo em torno das chamadas *fintechs* (as *startups* de tecnologia financeira e bancária), da tecnologia *blockchain* e das moedas digitais, como o *bitcoin*. A ideia é que elas possibilitem uma gestão mais previsível, transparente e, sobretudo, com menor necessidade de intervenção do Estado e dos bancos centrais nos fluxos monetários e financeiros.

No campo mais restrito do mercado de capitais, sobre o qual versou este trabalho, o aumento geral das transações vem acompanhado, como se sabe, de mais dados, mais velocidade e mais especialização de serviços e produtos. O período pós-crise de 2008 trouxe uma explosão da tecnologia financeira para o Brasil, também efeito da abertura financeira crescente e do otimismo com a situação macroeconômica do país. No entanto, a disseminação, aprendizagem, adaptação e assimilação tecnológica por parte de novos entrantes apontam para uma paulatina diminuição dos diferenciais de lucro (ou renda tecnológica) de outrora, em um quadro de constrangimento para a economia global, em geral, e para o setor financeiro, em particular. Nessa corrida tecnológica, e à medida que as ferramentas são disseminadas, os atores veem cair a relação custo-benefício dos grandes investimentos na área.

Desse modo, velocidade e capacidade de processamento ainda representam um diferencial importante, mas certamente não mais o único. De maneira a contornar esses constrangimentos, as tendências recentes apontam para a introdução de inteligência artificial e aprendizado de máquina⁴⁹ junto de algoritmos de negociação e processamento *Big Data*, com novas formas de tratamento, organização, mineração e uso de dados em negociações. Para tanto, investimentos em infraestrutura (mesmo que alguns desses *hardware* já sejam considerados *commodities* em inúmeros segmentos) devem crescer. Junto a isso, direcionamentos como maior mobilidade dos centros financeiros e do emprego da força de trabalho podem avançar no setor.

De qualquer forma, na esteira da discutida espiral de complexidade da finança digitalizada, o uso crescente de computadores e tecnologia da informação em sistemas financeiros nas próximas décadas provavelmente tornará o mercado cada vez mais opaco e complexo, como, aliás, já vem ocorrendo hoje.

49. Certos estágios evolutivos ainda precisam ser processados para produzir a necessária transformação digital que a inteligência artificial acrescentada pode proporcionar aos mercados como um todo; no entanto, algumas empresas já têm adotado alguns destes mecanismos em suas operações. A XTX Markets, por exemplo, uma das operadoras de mercado de mais rápido crescimento no mundo, divulgou que não utiliza nenhum operador humano em suas negociações. Máquinas de autoaprendizagem ajudaram a colocar a XTX entre as principais negociadoras de divisas do planeta, ultrapassando grandes bancos e instituições financeiras. Para mais informações, ver: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-10-13/this-bank-beating-trading-powerhouse-doesn-t-use-human-traders>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

Essa complexidade deve reforçar as assimetrias de informação e causar ainda outros problemas, o que, por sua vez, pode prejudicar a confiança e tornar os sistemas financeiros menos eficientes e mais arriscados. Atualmente, entre as preocupações que merecem mais atenção estão a volatilidade e instabilidades bruscas que ocorrem em certas circunstâncias, o chamado *electronic front-running*, e também a iliquidez periódica. Restringir e reduzir essa complexidade será um desafio fundamental para os formuladores de políticas e reguladores que, ademais, precisarão estar devidamente aparelhados e atualizados tecnologicamente.⁵⁰

Nessa direção, já é possível notar que, aos poucos, e de modo ainda talvez incipiente, esforços de regulação começam a aparecer como resposta a esses desenvolvimentos, por meio de normativas que versam sobre a dimensão do próprio funcionamento técnico desses mecanismos. Isso ocorre também por conta da pressão de distintas classes de investidores que vêm sendo prejudicados ou não estão sendo direta ou relativamente beneficiados por esses avanços em alta velocidade nas negociações. Isso é elucidativo não apenas das contradições e conflitos internos que permeiam o complexo da finança digitalizada, mas também ataca a ideia por vezes difundida da inevitabilidade ou incontornabilidade desses mecanismos. Vai se desenhando, assim, uma tensão entre os supostos controle e descontrole sistêmico, regulação e desregulamentação, em que cada ator ou grupo de interesse tenta deslocar o ponto ótimo dessa disjuntiva sociotécnica e institucional em seu favor.

Tudo somado, e a despeito da resistência de alguns atores, a coordenação local, regional e internacional de políticas para o acompanhamento e regulação dos mercados, na via do tratamento de seus riscos sistêmicos crescentes, tende a voltar à agenda.

REFERÊNCIAS

ALDRIGHI, D. M. *et al.* As ofertas públicas iniciais na Bovespa no período recente: características das empresas, estrutura de propriedade e de controle, e desempenho. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 38., 2010, Salvador. **Anais...** Salvador: Anpec, 2010.

BECTOR, R.; MARRATO, A.; SPARROW, C. **The hidden Alpha in equity trading**: steps to increasing returns with the advanced use of information. [s. l.]: Oliver Wyman, 2013. Disponível em: <<http://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/global/en/files/insights/financial-services/2014/Mar/The%20Hidden%20Alpha%20in%20Equity%20Trading.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

BRAGA, J. C. Crise sistêmica da financeirização e a incerteza das mudanças. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 65, 2009.

CFTC – COMMODITY FUTURES TRADING COMMISSION. **Concept release on risk controls and system safeguards for automated trading environments**. Washington, D. C.: Commodity Futures Trading Commission, Sept. 12, 2013. Disponível em: <<http://www.cftc.gov/idc/groups/public/@newsroom/documents/file/federalregister090913.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1998.

_____. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 1-44, jan./jun. 2002. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643086/10638>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

_____. **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005.

50. Em consonância com outros mecanismos e medidas, o desenvolvimento de *software* para análise forense automatizada de eventos adversos/extremos de mercado, por exemplo, poderia fornecer assistência valiosa para reguladores envolvidos na vigilância de mercados.

CINTRA, M. A. M. A crise econômica mundial e a quarta revolução industrial. **Carta Capital**, São Paulo, 25 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/a-crise-economica-mundial-e-a-quarta-revolucao-industrial>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

DANTAS, M. **O crime de Prometeu**: como o Brasil obteve a tecnologia da informática. Rio de Janeiro: Abicomp, 1989.

DANTAS, V. **Guerrilha tecnológica** – a verdadeira história da Política Nacional de Informática. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1988.

DINIZ, E. H. Cinco décadas de automação. **GV Executivo**, São Paulo, v. 3, n. 3, ago./out. 2004.

DINIZ, E. H.; MEIRELLES, F. S.; FONSECA, C. E. C. **Tecnologia bancária no Brasil**: uma história de conquistas, uma visão de futuro. São Paulo: FGVRAE, 2010. 420 p.

EPSTEIN, G. **Financialization, rentier interest, and central bank policy**. Amherst: Department of Economics and Political Economy Research Institute, June 2002.

FARHI, M.; PRATES, D. M. Playing it again: new financial innovations and renewed financial fragility. *In*: COLLOQUE GOUVERNER LA CRISE, GOUVERNER DANS LA CRISE, 2015, Amiens. **Anais...** Amiens: CRIISEA, déc. 2015.

FOSTER, J. B. A financeirização do capital e a crise. **Outubro**, [s. l.], n. 18, 2009.

GIFFIN, K. M. Financeirização do Estado, erosão da democracia e empobrecimento da cidadania: tendências globais? **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1491-1504, 2007.

GOLUB, A.; KEANE, J. A.; POON, S. H. **High frequency trading and mini flash crashes**. Manchester: University of Manchester, 29 nov. 2012. Disponível em: <<http://arxiv.org/pdf/1211.6667.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

GUILLÉN, A. Financialization and financial profit. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 451-470, July./Sept. 2014.

GUTTMANN, R. As mutações do capital financeiro. *In*: CHESNAIS, F. (Org.). **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo: Editora Xamã, 1998.

HAGSTRÖMER, B.; NORDÉN, L. L. The diversity of high-frequency traders. **SSRN**, Stockholm, May 18, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2153272>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

HASBROUCK, J.; SAAR, G. Low-latency trading. **Journal of Financial Markets**, [s. l.], v. 16, n. 4, p. 646-679, 2013.

HEIN, E.; VAN TREECK, T. **'Financialization' in post-keynesian models of distribution and growth** – a systematic review. Dusseldorf: IMK, 2008. (Working Paper, n. 10).

HORTA, I. B. **O desenvolvimento da internet e os grandes bancos**: um estudo a partir das iniciativas do Bradesco. 2017. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. 177 p. No prelo.

KAYA, O. **High-frequency trading: reaching the limits**. Frankfurt am Main: Deutsche Bank Research, May 24, 2016. Disponível em: <https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000454703/Research_Briefing%3A_High-frequency_trading.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2017.

KIRILENKO, A. A.; LO, A. W. Moore's Law vs. Murphy's Law: algorithmic trading and its discontents. **Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2235963>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

LANGLEY, P. Financialization and consumer credit boom. **Competition & Change**, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 133-147, 2008.

- LEWIS, M. **Flash boys: a Wall Street revolt.** New York: W. W. Norton & Company, 2014.
- LOJKINE, J. **A revolução informacional.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- MARCIAL, E. C. **Megatendências mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? Contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil.** Brasília: Ipea, 2015.
- MARX, K. **O Capital.** São Paulo: Nova Cultural, 1988. v. 1. t. 1.
- MINSKY, H. P. **Stabilizing an unstable economy.** New Haven: Yale University Press, 1986.
- MOLLO, M. L. R. **Financeirização como desenvolvimento do capital fictício: a crise financeira internacional e suas consequências no Brasil.** Brasília: Departamento de Economia da Universidade de Brasília, abr. 2011a. (Texto para Discussão, n. 358).
- _____. Capital Fictício, autonomia, produção-circulação e crises: precedentes teóricos para o entendimento da crise atual. **Revista Economia**, Brasília, v. 12, n. 3, p. 475-496, 2011b.
- PARANÁ, E. **A finança digitalizada: capitalismo financeiro e revolução informacional.** Florianópolis: Insular, 2016.
- PAULANI, L. M. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v23n66/a03v2366.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2017.
- PÉREZ, C. **Revoluciones tecnológicas y capital financiero: la dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza.** Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.
- PIRES, H. F. Reestruturação inovativa e reorganização das instituições financeiras do setor privado no Brasil. **Geouery**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 65-79, 1997.
- SCHWAB, K. **The fourth industrial revolution.** Cologny: World Economic Forum, 2016.
- SERFATI, C. O papel ativo dos grupos predominantemente industriais na financeirização da economia. *In*: CHESNAIS, F. (Org.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos.** São Paulo: Editora Xamã, 1998.
- SHORTER, G.; MILLER, R. S. High-frequency trading: background, concerns, and regulatory developments. **CSR Report**, Washington, D.C., June 19, 2014. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R43608.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017.
- SILVA FILHO, E. B. Trajetória recente do investimento estrangeiro direto e em carteira no Brasil. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 19, jan./abr. 2015.
- STIGLITZ, J. Information and the change in the paradigm in economics. **Nobel Prize Lecture**, [s. l.], Dec. 8, 2001. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2001/stiglitz-lecture.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.
- STOCKHAMMER, E. **Financialisation and the slowdown of accumulation.** Vienna: Vienna University of Economics and Business Administration, 2000.
- TALEB, N. N. **The black swan: the impact of the highly improbable.** 2nd ed. New York: Random House, 2010.
- UBS – UNION BANK OF SWITZERLAND. **Extreme automation and connectivity: the global, regional, and investment implications of the Fourth Industrial Revolution.** Zurique: UBS, Jan. 2016.
- WEEMS, M.; TABB, A. Electronic trading outlook for Brazil: trading faster, trading smarter. **Tabb Group**, [s. l.], v. 12, n. 61, 2014.
- YE, M.; YAO, C.; GAI, J. **The externalities of high frequency trading.** [s. l.]: SSRN, Aug. 7, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2066839>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

ALÉM DO HAITI: A QUEM SE DESTINA A COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA BRASILEIRA?

João Antônio dos Santos Lima¹

RESUMO

Desde o início do século XXI, países emergentes têm atuado com maior vigor na cooperação humanitária, campo até então dominado pelos doadores tradicionais do Norte. Apesar da recente participação, a literatura especializada sobre a cooperação humanitária brasileira tem dado maior ênfase à atuação do país no Haiti. Nesse sentido, este trabalho busca, mediante análise exploratória de dados, averiguar o escopo da cooperação humanitária brasileira, no período de 2007 a 2014, para além do Haiti. Empiricamente, o estudo faz uso de um banco de dados que aglomera as informações relacionadas: à forma utilizada pelo governo para prestar a cooperação humanitária; ao destinatário; aos dispêndios relacionados a cada atividade; e ao ano da ação. Do ponto de vista da revisão de literatura, o trabalho analisa o comprometimento do governo federal a partir dos apelos humanitários internacionais, a participação relativa do país com países lusófonos e com os assuntos humanitários na vizinhança, traçando um paralelo com as práticas da cooperação internacional para o desenvolvimento por outros países emergentes e por países doadores tradicionais.

Palavras-chave: cooperação internacional; cooperação humanitária; avaliação de políticas públicas.

ABSTRACT

Since the beginning of the 21st century, emerging countries have been more active in humanitarian cooperation, a field previously dominated by traditional Northern donors. Despite the recent participation, the specialized literature on Brazilian humanitarian cooperation has given greater emphasis to the country's performance in Haiti. In this sense, this work seeks, through an exploratory analysis of data, to ascertain the scope of Brazilian humanitarian cooperation, in the period 2007-2014, beyond Haiti. Empirically, the study makes use of a database that aggregates information related to the form used by the government to provide humanitarian cooperation; the recipient; the expenditures related to each activity; and the year of action. From the point of view of the literature review, the paper analyzes the commitment of the federal government to international humanitarian appeals, the country's relative participation with Portuguese-speaking countries and humanitarian affairs in the neighborhood, drawing parallels with international cooperation practices for development by other emerging countries and traditional donor countries.

Keywords: international cooperation; humanitarian cooperation; public policies evaluation.

JEL: F35; H84.

1 INTRODUÇÃO

Desde o início do século XXI, a crescente participação dos países do Sul como provedores, e não apenas receptores, da ajuda externa e da cooperação internacional tem impulsionado uma nova onda de pesquisas relacionadas ao papel desses países na arquitetura da cooperação internacional para o desenvolvimento. Por exemplo, a literatura produzida por pesquisadores dos países doadores do Norte tem debatido a natureza e a participação dos países do Sul nos fluxos financeiros relacionados à cooperação internacional para o desenvolvimento (Zimmermann e Smith, 2011), as motivações

1. Mestre em Ciência Política pela UFPE. Pesquisador bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

existentes nos países do Sul para promover a cooperação (Mawdsley, 2012) e os conceitos mais adequados para tratá-los, como doadores não tradicionais (Kragelund, 2010) ou doadores emergentes (Rowlands, 2008; Quadir, 2013).

No âmbito da cooperação humanitária, alguns países assumiram mais comprometerimentos, a nível regional e global, como os países que compõem os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), Coreia do Sul, Arábia Saudita, Turquia e Emirados Árabes Unidos (Binder, Meier e Steets, 2010). Do ponto de vista histórico, além da tradição humanitária da Rússia – desde os tempos de União Soviética –, White (2011) ressalta a crescente participação dos países emergentes, principalmente a partir de 2004, no tsunami ocorrido no oceano Índico, com a disposição de recursos da China, Índia e Rússia. Após o desastre de 2004, White (2011, p. 1-6) destaca a participação da China e da Turquia no terremoto que afetou a Caxemira, em 2005; a assistência chinesa para Myanmar após a passagem do ciclone Nargis, em 2008; o apoio dado por Índia e Rússia no terremoto de Sichuan, na China, em 2008; a liderança brasileira no terremoto que abalou o Haiti, em 2010; e as participações da Turquia, China e Índia na enchente que afetou o Paquistão, em 2010.

No Brasil, a cooperação humanitária é coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores, tendo suas atribuições delegadas à extinta Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome, no período 2004-2016, e, recentemente, dividida entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Divisão de Temas Sociais (DTS) (O Globo, 2016). Desde 2010, as informações operacionais e financeiras acerca da cooperação humanitária são sistematizadas no âmbito dos estudos sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), coordenado e editado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), mediante demanda da Casa Civil da Presidência da República. Dessa maneira, os estudos sobre a Cobradi buscam levantar os gastos realizados e sistematizar políticas, programas, projetos e atividades compartilhadas, transferidas e difundidas pela cooperação brasileira, aglomerando uma série histórica de 2005 a 2013 (Ipea, 2010; 2013; 2016).

Para este trabalho, a cooperação humanitária foi analisada a partir da junção de dois entendimentos, também utilizados pelo governo federal brasileiro, sendo um internacional e outro de caráter nacional. Internacionalmente, o sistema das Nações Unidas destaca como princípios humanitários a assistência às vítimas de desastres naturais e outras emergências; o amplo respeito à soberania, à integridade territorial e à unidade nacional dos Estados afetados por desastres mediante o apelo e o consentimento deles para receber a assistência; e o pleno respeito aos princípios de humanidade, neutralidade e imparcialidade (UN, 1991).

No plano nacional, não há uma definição governamental sobre o que é a cooperação humanitária, mas o Ipea (2016, p. 23) utiliza o entendimento adotado pelo Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI), formado para coordenar os esforços brasileiros em matéria de cooperação humanitária, onde entende-se que as ações humanitárias têm como finalidade:

[...] proteger, evitar, reduzir ou auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em estado de calamidade pública ou situações de emergência, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à proteção dos direitos humanos ou humanitários de sua população, respeitando a cultura e os costumes locais dos beneficiários. (Brasil, 2006).

No período coberto pelos estudos Cobradi, de 2005 a 2013, o governo federal despendeu, aproximadamente, R\$ 822 milhões com a cooperação humanitária, de um total de R\$ 7,9 bilhões (Ipea, 2016), representando

10,3% dos gastos totais. Nesse período, a participação relativa da cooperação humanitária no total da cooperação variou de 0,31%, em 2005 (Ipea, 2010), a 17,6%, em 2010, principalmente em virtude do comprometimento do país com o terremoto do Haiti (Ipea, 2013). Em termos absolutos, os gastos saltaram de R\$ 1,2 milhões, em 2005, para R\$ 284,2 milhões, em 2010, e, após o pico da cooperação humanitária no Haiti, os dispêndios caíram para R\$ 46,8 milhões, em 2013 (Ipea, 2016, p. 125).

De fato, raramente se aborda a cooperação humanitária brasileira sem mencionar a atuação no Haiti, o que gera com frequência um viés sobre o que o país tem feito para além da ilha caribenha. Em termos financeiros, a aprovação das medidas provisórias nºs 480 e 486 autorizaram a inclusão de R\$ 130 milhões de créditos extraordinários para custear as ações de recuperação e reconstrução do Haiti (Ipea, 2013, p. 70), refletindo os altos valores evidenciados na cooperação humanitária, em 2010, e posicionando o Haiti como o principal beneficiário da cooperação brasileira em 2010, alcançando 47,4% dos dispêndios da Cobradi (*Ibidem*, p. 20).

Em termos operacionais, Hirst (2012) destaca que o contexto de reconhecimento e sucesso da liderança militar brasileira na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (Minustah) foi substituído pelo cenário de desastre natural e aguda crise humanitária, após o terremoto. Portanto, a difícil delimitação das ações de assistência técnica e de estabilização, na era pré-terremoto, transformou-se em uma sobreposição de tarefas, criando novos empecilhos para o melhor gerenciamento da crise e das atribuições dadas a civis e militares (Hirst, 2012, p. 23-24).

Do ponto de vista político e estratégico, Costa Leite *et al* (2014, p. 38) consideram o Haiti como um laboratório para o engajamento multissetorial do Brasil. Isto porque, elenca-se, a liderança do país na Minustah, o engajamento das tropas brasileiras para além das atividades militares, o suporte do país em projetos de cooperação técnica, as bolsas de estudos para haitianos estudarem no Brasil e o envolvimento de organizações não governamentais brasileiras.

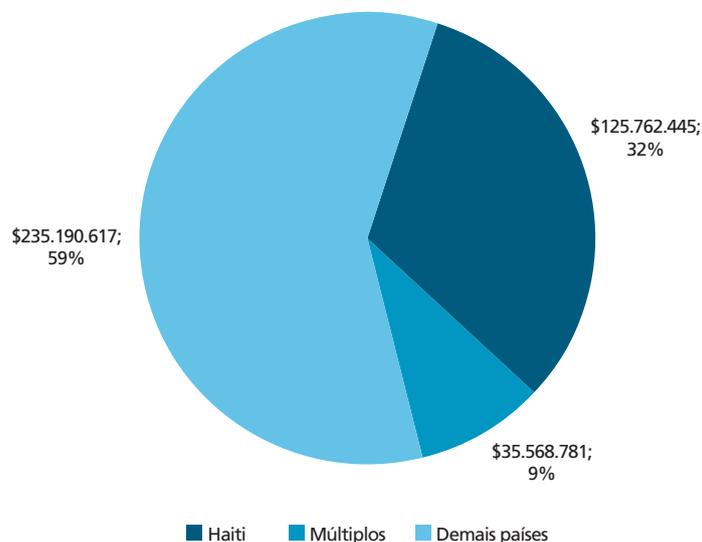
Para o cenário pós-desastre no Haiti, Milani, Baran e Bras (no prelo) destacam o papel das ideias, interesses e instituições do Brasil como provedor da cooperação para o desenvolvimento naquele país. Sobre as ideias, os autores ressaltam o discurso oficial da diplomacia brasileira na cooperação para o desenvolvimento, ao usar conceitos como não condicionalidades, parcerias, similaridades sociais e culturais, legado histórico, compartilhamento de experiências, horizontalidade, respeito à soberania etc. No tocante às instituições, Milani, Baran e Bras (no prelo) resumem a quantidade de instituições atuantes na cooperação internacional brasileira, os esforços da ABC diante de suas limitações institucionais, como ausência de marco legal, insuficiência de recursos financeiros para coordenar todos os projetos de cooperação e falta de mecanismos rigorosos de avaliação de projetos. Por fim, os interesses ressaltam a ênfase do governo brasileiro na cooperação interestatal e horizontal, e, em alguns casos, por meio de organizações da sociedade civil.

Para fins de ilustração, no período 2007-2014, 32% do orçamento da cooperação humanitária foi destinado às ações no Haiti, o equivalente a US\$ 125,7 milhões (gráfico 1). Enquanto isso, US\$ 235,1 milhões foram destinados para ações humanitárias brasileiras em 103 países, correspondendo a 59% dos recursos. Em outras palavras, os dispêndios com o Haiti representam mais do que a metade do que fora gasto com outros 103 países durante o mesmo período. Além disso, o governo federal destinou US\$ 35,5 milhões, aproximadamente 9% do total, em atividades humanitárias lideradas por organizações internacionais ou ONGs direcionadas para mais de um país.

GRÁFICO 1

Alocação de recursos na cooperação humanitária brasileira (2007-2014)

(Em US\$)



Fonte: CGFome.

Elaboração do autor.

Além da predisposição para colaborar em cenário de operação de paz,² o Brasil também assumiu um papel relevante no cenário da doação de itens de primeira necessidade. Mediante a promoção de políticas sociais de combate à fome e segurança alimentar e nutricional no nível doméstico e da difusão delas no plano internacional (Fraundorfer, 2013), o país obteve notoriedade internacional e capacidade logísticas e financeiras, sendo, por fim, reconhecido pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA) como um dos maiores colaboradores e doadores de alimentos em 2012 (Brasil, 2012).

A partir deste breve panorama e das atividades desempenhadas no Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea, e, especificamente, no âmbito do Projeto Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, este trabalho sintetiza as informações coletadas, refinadas, tratadas e analisadas sobre a cooperação humanitária brasileira no período 2007-2014, visando à complementariedade de informações disponibilizadas nos três relatórios Cobradi.

De forma mais específica, em função da literatura que ressalta com frequência a presença brasileira no Haiti, seja em relatórios oficiais do governo (Ipea, 2010; 2013; 2016), seja por pesquisadores (Rowlands, 2008; Binder, Meier e Steets, 2010; Binder e Meier, 2011; Costa Leite *et al.*, 2014; Milani, Baran e Bras, no prelo), questiona-se: com a exceção do Haiti, para onde vão as contribuições da cooperação humanitária brasileira e quais os padrões encontrados na alocação de recursos nessa modalidade?

A partir dessa pergunta, este artigo se divide em três seções. A primeira seção apresenta noções gerais sobre a CID, os padrões encontrados nas alocações de recursos por países do Norte e alguns países emergentes e os achados empíricos sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. A seção seguinte descreve os procedimentos tomados na elaboração do banco de dados e alguns entendimentos retirados da revisão de literatura. Por fim, a terceira seção analisa, em

2. De 1957 a 2010, o país já tinha participado de 25 operações de manutenção da paz, com aproximadamente 20 mil militares organizados em contingentes ou na condição de observadores (Ipea, 2010, p. 45).

caráter exploratório, os resultados e o comprometimento assumido pelo Brasil em termos regionais, políticos e financeiros, e as possíveis explicações para as variações evidenciadas nas doações de itens de primeira necessidade e nas contribuições financeiras para fins humanitários.

2 COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: ALTRUÍSMO E INTERESSES

Apesar do discurso em prol do desenvolvimento de capacidades dos países mais pobres, a literatura mostra que há muitos interesses na disposição da ajuda externa ou da CID, tanto por países doadores do Norte quanto pelos países do Sul global.

2.1 Panorama global

Esta seção abordará os entendimentos gerais sobre as razões pelas quais os países cooperam (Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen, 2003; Pankaj, 2005; Lancaster, 2007), os achados empíricos sobre as motivações dos países do Norte para alocar recursos na ajuda externa (Schraeder, Hook e Taylor, 1998; Alesina e Dollar, 2000; Neumayer, 2003; Berthèlemy, 2006) e algumas evidências sobre a cooperação desenvolvida pelos países do Sul (Milani, Suyama e Lopes, 2013; Mello e Souza, 2012), como na África do Sul (Alden e Soko, 2005; Taylor, 2011), na China (Bräutigam, 2011; Zhang, Gu e Chen, 2015) e na Índia (Chaturvedi *et al.*, 2014; Chaturvedi, 2015).

Seguindo o argumento apresentado por Lancaster (2007), a pergunta inicial a ser feita no campo da CID seria: se os Estados são responsáveis pela segurança e bem-estar de seus próprios cidadãos, por que eles forneceriam seus próprios recursos públicos para promover o bem-estar de pessoas de outros países?

Lancaster (2007) sumariza as interpretações dadas por várias correntes teóricas das relações internacionais, no intuito de evidenciar a carência de análises partindo do plano doméstico para explicar a ajuda externa. Na síntese, Lancaster (2007) afirma que os realistas interpretam a ajuda externa como um instrumento usado a serviço dos interesses securitários do país doador. Para as correntes marxistas, os teóricos da dependência, os pós-modernos e os pesquisadores antiglobalização, há um entendimento comum de que a ajuda externa é um mecanismo utilizado por Estados dominantes para controlar e explorar os demais países. A visão liberal interpreta a ajuda como um instrumento para os Estados resolverem seus problemas de interdependência e globalização. Por fim, Lancaster (2007) considera a visão construtivista como a expressão de uma norma, fruto da assistência dada pelos Estados ricos para os pobres.

Outra alternativa é a visão oferecida por Pankaj (2005), ao compreender que as visões pró e contra a ajuda externa podem ser divididas nos níveis micro e macro. No nível micro, entende-se as implicações das políticas e programas da CID nos arranjos locais, regionais e nacionais, tanto para os países doadores, quanto para os receptores. No nível macro, o foco recai sobre as implicações da ajuda externa no plano internacional, como na disposição de poder político e econômico entre os países no sistema internacional.

A partir dos diferentes pontos de vista teóricos e das análises normativas sobre a ajuda externa – e as possíveis consequências sobre as arenas sociais, políticas e econômicas dos países receptores –, Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003) defendem que é de fundamental importância analisar o papel dos interesses como determinantes para a alocação dos recursos da

ajuda externa, seja para o doador, seja para o receptor. Apesar do discurso de horizontalidade, pregado na cooperação Sul-Sul, baseada na demanda ou sem interferir em assuntos políticos domésticos, a cooperação ainda se mantém atrelada à política, aos interesses e às estratégias nacionais da política externa do país.

Diante dos pressupostos elencados pelas correntes teóricas – realismo, liberalismo, marxismo e, em alguns casos, humanitarismo –, Schraeder, Hook e Taylor (1998) reforçaram a possibilidade de distinguir como as políticas de ajuda externa de países do Norte (EUA, França, Japão e Suécia) estão ligadas às necessidades humanitárias³ dos países demandantes, com a importância estratégica para o doador, o potencial econômico e comercial, a similaridade cultural e os fatores geográficos.

Para Schraeder, Hook e Taylor (1998), as necessidades humanitárias mostram pouca relação com o repasse de ajuda externa, refutando a hipótese de política externa altruísta. Além disso, a ajuda externa provida durante a Guerra Fria era diretamente afetada pelo posicionamento ideológico do país receptor (capitalista/socialista).

Em outro estudo, Alesina e Dollar (2000) analisaram os padrões de alguns grandes doadores, como Estados Unidos, França e Japão. Nos Estados Unidos, a análise evidenciou o papel político da ajuda externa, pois um terço dela foi direcionada para Egito e Israel, importantes aliados geopolíticos no Oriente Médio. No caso francês, a ajuda externa fornecida pelo país é relativamente comprometida com o bem-estar das ex-colônias do país, evidenciando-se os laços históricos da antiga metrópole, que pode ser ligada pela proximidade linguística, pela estrita relação étnica com a ex-colônia ou com a preferência comercial. No caso japonês, a ajuda externa fornecida pelo país está atrelada ao apoio dos países receptores nas resoluções de interesse do governo japonês votadas no âmbito das Nações Unidas.

Alesina e Dollar (2000) também evidenciaram o nível de importância dado pelos países doadores em relação ao papel da democracia nos receptores, a relação comercial e o histórico colonial. Mesmo com a defesa pública dos valores democráticos e liberais pelos doadores, constata-se que os laços linguísticos semelhantes (principalmente as ex-colônias) são mais propensos a receber a ajuda externa do que países com mais estabilidade política em regimes democráticos. Alesina e Dollar (2000, p. 42-45) ressaltam que um país com passado colonial recebe mais ajuda – mesmo que seja menos democrático – do que um país mais democrático, mas sem passado colonial com o doador.

Outro tema sensível na alocação da ajuda externa por países do Norte é a garantia dos direitos humanos nos países receptores, por vezes atrelada às noções de democracia. Para este tema, Neumayer (2003) afirma que os dados não apresentam significância estatística entre o maior volume de ajuda externa e mais respeito aos direitos humanos. Em outras palavras, a defesa dos direitos humanos em países receptores não influencia na alocação de recursos pelas agências bilaterais. A exceção está na alocação de recursos por organismos multilaterais, que, após o fim da Guerra Fria, passaram a pressionar mais os países a assumirem os valores democráticos.

3. Os autores abordam as necessidades humanitárias em termos de expectativa de vida da população do país receptor da ajuda e em ingestão calórica diária da população, gerando, por sua vez, uma expectativa de maior cooperação com países africanos que sofrem com a baixa expectativa de vida e com baixos níveis de ingestão de calorias diárias, isto é, insegurança alimentar e nutricional (Schraeder, Hook e Taylor, 1998, p. 303).

Entre países do Sul, Milani, Suyama e Lopes (2013, p. 33) ressaltam o comprometimento dos países com suas respectivas regiões, assumindo inclusive o papel de líder regional, como o papel da África do Sul no continente africano, a cooperação indiana nos países vizinhos (Afeganistão, Butão e Nepal), a influência do México no Caribe e com os países da América Central (Costa Rica, El Salvador e Guatemala), a cooperação regional da Turquia no Oriente Médio, na Europa dos Balcãs e na Ásia (Afeganistão, Paquistão, Cazaquistão e Quirguistão). Além do comprometimento com suas regiões, China, Índia e Turquia têm cooperado com maior vigor também no continente africano.

Especificamente no caso da cooperação promovida pela África do Sul, Grobbelaar (2014) destaca quatro vantagens comparativas do país no cenário do desenvolvimento internacional. Em primeiro lugar, ressalta-se o elo entre as experiências históricas do país com a identidade compartilhada com a região, permitindo-lhe maior engajamento com seus vizinhos em causas internacionais. Em segundo lugar, apesar de lhe faltar experiência para atuar como um “doador”, o país tem compartilhado conhecimentos com outros países africanos em matéria de reconciliação, democracia e promoção da paz em Estados com baixos níveis de governança. Além desses dois temas, destacam-se também as competências com o gerenciamento das finanças públicas e estatísticas em foros regionais e o seu papel como agente impactante em projetos de infraestrutura, fornecendo suporte para temas na área de recursos hídricos, água, transporte, energia e telecomunicações (Gobbelaar, 2014, p. 56).

Em relação ao engajamento da África do Sul na CID, Alden e Soko (2005) são mais críticos quanto às intenções do país no continente africano, ressaltando o apoio às diferentes formas de cooperação regional, a coexistência da cooperação com a participação de empresas multinacionais e paraestatais nos países parceiros e as discussões sobre o seu papel como líder regional, frente à economia nigeriana.

Na Índia, a cooperação para o desenvolvimento se distingue tanto da ajuda externa dos países do Norte quanto da cooperação Sul-Sul dos países emergentes em seis pilares, sendo eles: *i*) inclusivo e sustentável; *ii*) baseado nas experiências desenvolvimentistas da Índia; *iii*) sem condicionalidades; *iv*) baseado na demanda; *v*) baseado em ganhos mútuos; e *vi*) contributivo para o *soft power* indiano (Chaturvedi *et al.*, 2014). Além disso, a cooperação indiana é conduzida a partir de quatro modalidades, sendo elas, a cooperação técnica e econômica indiana, as linhas de crédito, o comércio e o investimento e as concessões de bolsa de estudo (*Ibidem*, p. 12). Em linhas gerais, a cooperação indiana é fortemente direcionada aos países do seu entorno, como Butão, Afeganistão, Maldivas, Nepal, Sri Lanka, Myanmar, Bangladesh e Mongólia e, também, com países da África e da América Latina, em menor proporção (*Ibidem*, p. 36).

A cooperação chinesa diferencia-se da ajuda externa em cinco pontos, sendo: *i*) a incessante contribuição para que os países receptores construam suas próprias capacidades para o desenvolvimento; *ii*) a não imposição de condições políticas; *iii*) a adesão aos princípios de igualdade, benefícios mútuos e desenvolvimento comum; *iv*) a busca pelo melhor, mas de forma realista; e *v*) a manutenção do ritmo e a atenção às reformas e às inovações (Zhang, Gu e Chen, 2015). De acordo com Zhang, Gu e Chen (2015, p. 30), a cooperação chinesa alcançou 161 países e mais de 30 organizações regionais e internacionais. Além disso, aproximadamente 45% da cooperação chinesa foi direcionada para África, seguida por Ásia, com 32%, América Latina e Caribe com 12%, Oceania com 4% e Europa Oriental com 0,3%.

2.2 A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional

No caso da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, a literatura pode ser dividida a partir do ponto de vista governamental, de pesquisadores vinculados ao governo e das análises feitas por membros da sociedade civil, que ora reforçam a ligação da cooperação com a política externa, ora destacam temas ou regiões. Por exemplo, destacam-se as publicações referentes aos Relatórios Cobradi como publicações oficiais do governo federal (Ipea, 2010; 2013; 2016), as análises de burocratas e pesquisadores de instituições públicas (Iglesias Puente, 2010; Abreu, 2013), as visões que associam as estratégias da cooperação Sul-Sul à política externa brasileira (Lima, 2005; Saraiva, 2007; Pecequilo, 2008; Leite, 2011; Milani e Carvalho, 2013), o papel do Brasil na arquitetura da CID (Inoue e Vaz, 2012; Faria e Paradis, 2013; Costa Leite *et al.*, 2014), os estudos que exploram o uso da cooperação brasileira para promover a imagem do país regionalmente (Burgess, 2008; Malamud, 2011) e os estudos sobre a cooperação brasileira voltados para temas específicos como democracia e direitos humanos (Abdenur e Souza Neto, 2013), saúde (Almeida *et al.*, 2010; Milani e Lopes, 2014), agricultura e segurança alimentar e nutricional (Fraundorfer, 2013; Costa Leite, Suyama e Pomeroy, 2013; Milhorange, 2013).

Incumbido de coletar, sistematizar e analisar os gastos e as práticas da cooperação brasileira desde 2010, o Ipea tem tornado transparente e acessível à sociedade civil o que o Brasil tem feito, como tem feito e quanto tem sido gasto na promoção do desenvolvimento internacional, mediante a compreensão da realidade brasileira e sem seguir, necessariamente, as noções de fluxos financeiros, presentes nas declarações do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD-OCDE).

Em decorrência da natureza da instituição e do comprometimento em melhorar as políticas públicas brasileiras, o processo de coleta, refinamento e análise dos dados tem sido constantemente debatido internamente e junto aos atores governamentais parceiros, mediante discussões sobre novas abordagens, possíveis mudanças nos desenhos de pesquisas e desafios da cooperação brasileira (Schmitz, Lima e Campos, 2010; Schmitz, Lima e Somaio, 2010; Campos, Lima e Gonzalez, 2012; Lima, Campos e Pereira Júnior, 2014; Mello e Souza, 2014). Entre as atuais perspectivas, destacam-se o reenquadramento conceitual dos gastos, a ampliação da análise qualitativa sobre as práticas da cooperação brasileira e as estratégias brasileiras frente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Ipea, 2016).

Quanto à percepção da cooperação brasileira à luz da política externa brasileira, Lima (2005) ressalta duas ideias para analisar o engajamento das potências regionais no campo da cooperação Sul-Sul. Em primeiro lugar, utilizando o conceito de *system-affecting state* de Robert Keohane, Lima (2005, p. 25) ressalta a ação coletiva e o perfil relativamente forte das potências regionais em arenas multilaterais, como forma de minimizar os recursos e as capacidades relativamente limitadas, comparada às das potências. Em segundo lugar, Lima (2005) considera que os países precisam demonstrar credibilidade e estabilidade econômica para atrair a confiança dos mercados internacionais. No âmbito das relações Sul-Sul, países como Brasil, Índia e África do Sul utilizaram o contexto econômico e político internacional favorável para unir esforços tanto em grupo, como no IBAS e ampliando suas atuações bilaterais na cooperação Sul-Sul (Lima, 2005).

Considerando as discussões públicas sobre as preferências do governo Lula em explorar as aproximações com parceiros da América do Sul, da Ásia e da África, em contraponto às relações

especiais com os Estados Unidos, Pecequillo (2008) ressalta que a combinação entre cooperação horizontal e vertical na política externa brasileira é fruto de um equilíbrio existente no plano global-multilateral e hemisférico-bilateral. Em outras palavras, a proximidade com outros países emergentes não simboliza um direcionamento único e exclusivo das relações internacionais do Brasil com os países do Sul, mas de uma atividade concomitante com as políticas e projetos desempenhados junto aos países do Norte.

Com foco para o aspecto regional, Saraiva (2007) considera que o engajamento do Brasil na cooperação Sul-Sul deve ser visto a partir do comprometimento com outras potências regionais aptas a influenciar a agenda internacional em questões pontuais e, também, no engajamento do país com a sua região (América do Sul, especificamente).

Nesse ponto, há discussões sobre a real capacidade do país em se manter como líder regional da América do Sul. Por exemplo, Malamud (2011) elenca alguns obstáculos enfrentados pelo Brasil ao tentar obter apoio dos países da vizinhança, tais como na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, nas negociações comerciais do Mercosul e no apoio regional para lançar candidatos brasileiros a postos em organismos internacionais. Além das dificuldades obtidas para obter apoio no plano internacional, Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 32) também ressaltam outros desafios na América do Sul, principalmente no plano bilateral, como na crise vinculada à empresa Odebrecht no Equador, na nacionalização das instalações da Petrobras na Bolívia e nas renegociações dos termos do Tratado de Itaipu no Paraguai.

Ainda no nível regional, destaca-se também o papel da opinião pública doméstica⁴ sobre o diálogo político com Hugo Chávez na Venezuela e com o governo castrista em Cuba, que ora assume uma opinião conservadora com oposição ao abandono da tradição de não intervenção, ora apoia o envolvimento mais ousado e a construção de uma estratégia regional-global (*Ibidem*, p. 31).

Enquanto isso, Burges (2008) evidencia a política externa brasileira na região sob o conceito de hegemonia consensual, na qual um Estado predominante, mas não dominante, pode assumir a liderança mediante a disseminação explícita de ideias e da noção implícita de coerção. Dessa maneira, a força vem mais da capacidade de o Brasil agregar e avançar na resolução de problemas e na busca de interesses dos países da região do que na criação e na manutenção da ordem (Burges, 2008, p. 74).

Outro ponto que merece destaque é a relação com os países lusófonos, que ora ressalta a facilidade na comunicação, ora se assemelha às preferências dadas pelos países do Norte com suas ex-colônias. Desconsiderando as interpretações liberais, como a otimização do tempo e da gestão ao não encontrar obstáculos na comunicação, ou as neocolonialistas, na replicação dos modelos de colonizador e colonizado, os estudos Cobradi destacam a predisposição do governo brasileiro em cooperar com os países lusófonos da África e da Ásia (Ipea, 2013, p. 21-22; 2016, p. 28).

De acordo com os últimos dados publicados, referentes ao período 2011-2013, quatro dos cinco maiores beneficiários da cooperação técnica brasileira são lusófonos, sendo eles Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e Guiné-Bissau. Angola é o 9º maior beneficiário e Cabo Verde o 13º (Ipea, 2016, p. 28).

4. Para um maior acompanhamento sobre o posicionamento da opinião pública e da mídia em matéria de política externa, recomendam-se os Boletins Quadrimestrais do grupo de pesquisa Imprensa, Opinião Pública e Política do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Disponível em: <<https://goo.gl/S5qX6u>>.

Tratando todas as modalidades, de acordo com os dados de 2010 (Ipea, 2013) o governo brasileiro despendeu R\$ 12,2 milhões no total da cooperação com o Timor-Leste, representando 52,3% dos gastos alocados na cooperação da Ásia e Oriente Médio naquele ano. Na África, os países lusófonos – Cabo Verde (R\$ 15,7 milhões), Guiné-Bissau (R\$ 13,7 milhões), Moçambique (R\$ 8,6 milhões), São Tomé e Príncipe (R\$ 6,7 milhões) e Angola (R\$ 4,6 milhões) – foram os maiores parceiros em 2010, consolidando 69,3% dos gastos do governo federal na região (Ipea, 2013, p. 21-22).

Considerando-se esses gastos levantados, relativos à cooperação técnica e ao total da cooperação brasileira nos anos recentes, indaga-se em qual medida a cooperação humanitária prestada pelo governo federal brasileiro pode mostrar preferências ou maiores comprometimentos com regiões ou com similaridades culturais, apesar dos princípios de humanidade, neutralidade e imparcialidade destacados nas Resoluções nºs 46/182 e 58/114 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

2.3 O Brasil na cooperação humanitária

Para Binder e Meier (2011), apesar do discurso de universalidade, o campo humanitário foi dominado por normas e interesses de governos e organizações do Ocidente até 2004, quando ocorreu o tsunami na costa do oceano Índico. Desde então, os países emergentes têm atuado de diferentes formas – bilateralmente ou em parceria com organismos internacionais – e em diversas linhas, como em cenários pós-desastres naturais ou pós-conflitos civis.

Por exemplo, enquanto os atores tradicionais entendem as ações humanitárias como aquelas para salvar vidas, aliviar o sofrimento e proteger a integridade humana durante e após as emergências, os países emergentes englobam todas as formas de contribuições para auxiliar pessoas necessitadas, incluindo a caridade religiosa, a cooperação para o desenvolvimento e a assistência em desastres (Binder e Meier, 2011, p. 1137). Em grande medida, as noções utilizadas pelos países emergentes se assemelham aos princípios compartilhados na CSS, tais como o respeito à soberania nacional, à propriedade nacional, à independência, à igualdade, à não condicionalidade, à não interferência em assuntos domésticos e ao benefício mútuo (United Nations, 2010, p. 2).

Em relação ao princípio da não interferência e do respeito à soberania nacional, White (2011) ressalta que a alocação de recursos dos países emergentes na cooperação humanitária é visivelmente voltada ao socorro em situações de desastres naturais, em vez de situações relacionadas com conflitos internos, sugerindo que eles são sensíveis a assuntos políticos nacionais como conflitos civis, étnicos ou territoriais.

No caso brasileiro, Binder, Meier e Steets (2010) destacam a emergência do país como potência regional na América Latina, a liderança do país na Conferência dos Doadores para o Haiti no pós-terremoto, a participação ativa do país no Grupo de Apoio a Estratégias Internacionais para Redução de Desastres das Nações Unidas e no Programa Global de Redução e Recuperação Pós-Desastres do Banco Mundial. Além disso, o país tem se destacado na temática da assistência alimentar,⁵ em decorrência da posição do país como um dos maiores produtores e exportadores de produtos agrícolas e da campanha Fome Zero (Binder, Meier e Steets, 2010, p. 12).

5. Para maior detalhamento sobre os enlaçamentos entre a cooperação brasileira para o desenvolvimento e as políticas de segurança alimentar e nutricional, ver Beghin (2014).

Até 2004, quando o governo federal criou a Coordenação-Geral de Ações Internacionais e Combate à Fome (CGFome),⁶ as ações voltadas para a cooperação humanitária eram atendidas em caráter *ad hoc* e com pouca articulação institucional. Para dar suporte às ações humanitárias, a Presidência da República criou o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI), com o objetivo de coordenar os esforços brasileiros e formular propostas de projetos de lei, visando a autorização *lato sensu* para as ações empreendidas pelo Brasil (Brasil, 2006).

Entre as atividades do GTI, destacam-se as aprovações das leis referentes à doação de estoques públicos de alimentos. Por exemplo, em 2008, o Poder Executivo foi autorizado a doar para Cuba, Haiti, Honduras e Jamaica, “para atender às populações afetadas por eventos meteorológicos adversos e de grandes proporções” (Brasil, 2008) e para a Autoridade Nacional Palestina, em “apoio à economia palestina para a reconstrução de Gaza” (Brasil, 2010).

Atualmente, vigora-se a Lei nº 12.429, que autoriza a União a doar, por intermédio do PMA, para Cuba, Bolívia, El Salvador, Guatemala, Haiti e Nicarágua, na América Latina; Etiópia, Níger, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Somália e Zimbábue, na África; Autoridade Nacional Palestina; República Democrática Popular da Coreia; e Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)⁷, desde que não comprometa o atendimento às populações vitimadas por eventos sionaturais adversos no território nacional (Brasil, 2011).

Em síntese, esta seção reuniu de forma não exaustiva a alocação de recursos e projetos por países do Norte e do Sul na cooperação internacional para o desenvolvimento, as interpretações dadas sobre a atuação brasileira na CID, diferentes posicionamentos sobre o país como líder regional, a participação relativa dos países lusófonos na alocação de recursos pela cooperação brasileira, a institucionalidade conferida à política humanitária mediante a institucionalização de um grupo interministerial e as autorizações concedidas em forma de decreto e lei que possibilitaram as doações nos últimos anos.

3 BASE EMPÍRICA

3.1 Coleta e tratamento dos dados

Com o objetivo de complementar as análises previamente realizadas nos estudos Cobradi (Ipea, 2010; 2013, 2016) sobre a cooperação humanitária, este trabalho avança – a partir de seu próprio desenho de pesquisa – na análise exploratória sobre o destino das contribuições brasileiras e quais os padrões encontrados na alocação de recursos nessa modalidade. Nesse sentido, utiliza-se os dados disponíveis publicamente no endereço eletrônico da CGFome, de 2007 a 2014, acessados em janeiro de 2016.⁸

6. Posteriormente trocado para Coordenação-Geral de Ações Internacionais e Cooperação Humanitária.

7. Art. 3º. Parágrafo Único, “Atendida a demanda dos países previstos na Lei, o Ministério das Relações Exteriores poderá destinar os estoques remanescentes a outros países atingidos por eventos sionaturais adversos ou em situação de insegurança alimentar aguda, observados os limites previstos”.

8. Os dados estavam disponíveis até mês de abril no endereço: <<https://goo.gl/LPZfB3>>. Por razões ainda não obtidas, os dados foram provisoriamente retirados do ar.

Em suma, os dispêndios são divididos entre colaborações financeiras e doações. Em termos didáticos, os dados apresentados em colaborações financeiras se referem às contribuições voluntárias para organismos internacionais e/ou embaixadas brasileiras no exterior com o intuito de apoiar ou financiar ações humanitárias, em órgãos como PMA, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e/ou Organizações Não Governamentais (ONGs).

Para fins deste trabalho, após a organização dos dados, excluímos as 60 contribuições financeiras destinadas ao Haiti – por razões já explicadas anteriormente – e as demais que careciam de dados ou não se enquadravam no estudo, como aquelas sem registros financeiros ou doações de entidades privadas.

Em relação às doações de itens de primeira necessidade, o governo federal doou os seguintes itens: *i*) arroz; *ii*) barracas; *iii*) cesta básica; *iv*) cisternas; *v*) farinha de mandioca; *vi*) feijão; *vii*) kit dormitório (contendo colchão de solteiro, lençóis de solteiro, fronhas, cobertores de solteiro e travesseiros); *viii*) leite em pó; *ix*) medicamentos; *x*) milho; e *xi*) sementes. Na fase de tratamento dos dados, foram excluídas as doações para o Haiti e aquelas sem valores monetários. No total, constata-se a promoção de 573 ações humanitárias brasileira em 103 países.⁹

3.2 A busca por padrões

Mediante a natureza dos dados, dois itens podem ser utilizados para expor a destinação das ações humanitárias brasileiras, sendo: *i*) a soma dos valores doados para cada país, em dólares, no período 2007-2014; e *ii*) o número de doações para cada país, no período 2007-2014.

Como este trabalho é baseado em uma lógica exploratória dos dados, ambos serão utilizados para descrever a distribuição geográfica dos dispêndios e da quantidade de ações coordenadas pelo Brasil.

Diante do exposto, três observações serão particularmente abordadas entre os resultados da análise descritiva dos dados: a maior predisposição na alocação de recursos humanitários com países lusófonos; com os países da América Latina e Caribe; e com os países onde o Brasil se faz presente mediante operações de manutenção da paz.

3.2.1 Língua compartilhada

Do ponto de vista normativo, a língua portuguesa comum entre o Brasil e os demais países lusófonos pode se enquadrar em diversas explicações. Para os liberais, a língua comum poderia ser enquadrada como um elemento facilitador nas transações ou na comunicação. Para os neocolonialistas, a participação brasileira nos países lusófonos só ressaltaria um novo padrão de exploração e de afirmação de poder em uma determinada região.

9. Por ordem alfabética, segue: Afeganistão, África do Sul, Angola, Argélia, Argentina, Armênia, Azerbaijão, Bangladesh, Belize, Benim, Bolívia, Bulgária, Burkina-Faso, Burundi, Cabo Verde, Camarões, Camboja, Cazaquistão, Chade, Chile, China, Cisjordânia, Colômbia, Coreia do Norte, Costa do Marfim, Costa Rica, Cuba, Dominica, Egito, El Salvador, Equador, Etiópia, Fiji, Filipinas, Gâmbia, Gana, Gaza, Guatemala, Guiana, Guiné, Guiné-Bissau, Honduras, Ilhas Salomão, Indonésia, Irã, Iraque, Jamaica, Japão, Jordânia, Laos, Líbano, Libéria, Líbia, Madagascar, Malauí, Maldivas, Mali, Maurítânia, México, Moçambique, Mongólia, Myanmar, Namíbia, Nicarágua, Níger, Palestina, Panamá, Paquistão, Paraguai, Peru, Quênia, Quirguistão, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, República do Congo, República Dominicana, Ruanda, Saara Ocidental, Samoa, Santa Lúcia, São Tomé e Príncipe, São Vicente e Granadinas, Senegal, Serra Leoa, Síria, Somália, Sri Lanka, Suazilândia, Sudão, Suriname, Tailândia, Tajiquistão, Timor-Leste, Togo, Tonga, Tunísia, Turquia, Uganda, Uruguai, Venezuela, Vietnã, Zâmbia e Zimbábue.

Constatada na literatura sobre a ajuda externa dos países do Norte, a língua comum e a história colonial são consideradas fatores importantes, como na semelhança social e cultural do país doador (Schraeder, Hook e Taylor, 1998), na relação próxima da ex-metrópole com a ex-colônia (Alesina e Dollar, 2000) ou na relevância da composição étnica dos ex-moradores da colônia dentro do país doador (Berthèlemy, 2006).

Apesar do Brasil não ter sido um país colonizador, a iniciativa da CPLP busca o aprofundamento das relações entre países lusófonos, provados na disposição de recursos pela Cobradi em 2010 (Ipea, 2013) e na cooperação exercida com Guiné-Bissau, mesmo diante de um cenário de instabilidade política e das críticas da comunidade internacional (Abdenur e Souza Neto, 2013). Os países lusófonos da análise são: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

3.2.2 Preferência regional

Outro aspecto destacado pela literatura é a alocação de recursos da cooperação entre os países vizinhos. Por exemplo, Berthèlemy (2006) destaca a relação existente na cooperação do Japão com outros países asiáticos e entre os Estados Unidos e os países da América Latina. A observação também se estende aos países do Sul, como na atuação da China na cooperação Sul-Sul com países vizinhos; a Índia com Afeganistão, Butão e Nepal; o México com os países da América Central e Caribe; a Turquia com países da Ásia e dos Balcãs; e a África do Sul no continente africano (Milani, Suyama e Lopes, 2013).

Para o caso brasileiro, pressupõe-se o maior engajamento com a América Latina e Caribe, em virtude da motivação do país em proteger os interesses regionais como estabilidade, segurança e prosperidade (Rowlands, 2008) e a alocação de 68,1% dos gastos com a cooperação em 2010 (Ipea, 2013, p. 18), apesar das discussões sobre o reconhecimento do país como líder regional (Hirst, Lima e Pinheiro, 2010; Malamud, 2011). Além disso, a Constituição Federal reforça o comprometimento do país na busca pela “integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (Brasil, 1988, s/n). Há 25 países listados na população que se encontram na América Latina e Caribe, sendo eles: Argentina, Belize, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Uruguai e Venezuela.

3.2.3 Outras questões relevantes na cooperação humanitária brasileira

O terceiro ponto remonta à participação do Brasil em operações de manutenção da paz. A exclusão do Haiti, como legítimo caso atípico (*outlier*) da população, é resultado da liderança do Brasil na Minustah, isto é, em uma operação de manutenção da paz das Nações Unidas. Por essa razão, indaga-se em que medida a participação de tropas civis ou militares do Brasil *in loco* nos países pode influenciar no maior número de ações humanitárias brasileiras. A razão pode partir tanto do lado brasileiro, ao gerar maior sensibilidade da diplomacia brasileira com os casos críticos, quanto pelo lado do receptor, ao solicitar o apoio brasileiro diante da presença do país *in loco*. Para o período em estudo, destaca-se a participação de civis e/ou militares brasileiros em 17 operações de manutenção da paz em 16 países (quadro 1).

QUADRO 1

Lista de participações brasileiras por missão e país

Países	Nome da missão
Chipre	Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre (Unficyp)
Costa do Marfim	Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (Unoci)
Etiópia e Eritreia	Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia (Unmee)
Haiti	Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (Minustah)
Kosovo	Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (Unmik)
Líbano	Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil)
Libéria	Missão das Nações Unidas na Libéria (Unmil)
Nepal	Missão das Nações Unidas no Nepal (Unmin)
República Centro-Africana e Chade	Missão das Nações Unidas para a República Centro-Africana e o Chad (Minurcat)
República Democrática do Congo	Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (Monusco)
Saara Ocidental	Missão das Nações Unidas para o referendo no Saara Ocidental (Minurso)
Sudão	Missão das Nações Unidas no Sudão (Unmis)
Sudão e Sudão do Sul	Força de Segurança Provisória das Nações Unidas para Abyei (Unisfa)
Sudão do Sul	Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (Unmiss)
Timor-Leste	Missão de Paz no Timor-Leste (Unmit) Missão de Apoio das Nações Unidas no Timor-Leste (Unmiset) Gabinete das Nações Unidas em Timor-Leste (Unotil)

Fonte: Ipea (2010; 2013; 2016).

De forma complementar à análise, ressalta-se a participação relativa do Brasil nos apelos humanitários, isto é, em quanto e em quais apelos humanitários registrados pelo Escritório das Nações Unidas Coordenação de Assuntos Humanitários (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) o país se faz presente. Dessa maneira, torna-se possível analisar em que proporção o Brasil responde aos apelos em cada um dos três grupos estudados ao longo dos anos.

4 RESULTADOS

Com o objetivo de responder adequadamente à pergunta de pesquisa, esta seção será dividida em três subseções. Na primeira, analisam-se os dados referentes às contribuições rotuladas como “Múltiplos”, isto é, destinadas a mais de um país ou dedicadas à manutenção das atividades do ator receptor, que, por conseguinte, impede que seja tratada a partir de questões geográficas ou linguísticas. Em seguida, apresentam-se os dados por países, sendo possível abordar os achados empíricos na literatura sobre CID em países do Norte, nos países emergentes e no Brasil. Por fim, abordam-se com maior profundidade alguns casos relevantes na cooperação humanitária brasileira.

4.1 Cooperação humanitária brasileira para múltiplos atores: iniciativas e campanhas de atores internacionais

No período 2007-2014, o Brasil despendeu US\$ 35,5 milhões com ações humanitárias rotuladas como “Múltiplos” (tabela 1), sendo uma doação de medicamentos no valor de US\$ 13,7 mil, destinada aos três países mais afetados pela epidemia de vírus Ebola (Libéria, Serra Leoa e Guiné), por meio da Organização Mundial de Saúde (OMS) e as demais, via contribuições financeiras a organismos internacionais e ONGs.

Ainda sob o rótulo de doações para múltiplos atores, destacam-se as contribuições de US\$ 16,5 milhões para a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e de US\$ 4,8 milhões para a Organização Mundial de Saúde (OMS) (tabela 1). Entre os dispêndios para a FAO, listam-se aquelas de apoio e manutenção às atividades do órgão; o suporte ao Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos; a contribuição voluntária para o Plano Imediato de Ação da FAO; os repasses com vistas à promoção da segurança alimentar e nutricional e da recuperação agrícola; o apoio à participação de membros da sociedade civil em eventos regionais e globais sobre segurança alimentar e nutricional; o suporte à Agência Caribenha de Gestão de Emergência e Desastres; o apoio à Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025; e a implementação do programa *Purchase from Africans for Africa* (PAA Africa). No caso da OMS, além do registro na forma de doação, previamente comentado, o governo brasileiro também atuou mediante a contribuição financeira, com o mesmo propósito, de assistir humanitariamente a OMS no combate à epidemia do vírus Ebola. Ainda em relação à epidemia, registram-se também as contribuições para a ACNUR, ao Fundo Fiduciário de Resposta ao Ebola das Nações Unidas e ao PMA.

TABELA 1

Ações humanitárias brasileiras para múltiplos atores (2007-2014)

(Em US\$)

Atores	Montante (em US\$)
Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)	16.459.303
Organização Mundial de Saúde (OMS)	4.812.958
Fundo Central de Resposta de Emergência das Nações Unidas (CERF)	3.400.000
Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)	3.183.946
Estratégia Internacional das Nações Unidas para Redução de Desastres (UNISDR)	2.580.467
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	1.740.444
Ministério da Defesa	1.219.470
Organização Internacional do Trabalho (OIT)	997.156
Fundo Fiduciário de Resposta ao Ebola das Nações Unidas	602.845
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)	100.000
Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)	100.000
Programa de Voluntários das Nações Unidas (UNV)	90.000
Escritório das Nações Unidas para Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA)	85.000
Outros	65.000
Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)	60.000
Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS)	45.200
Representações Diplomáticas Brasileiras no Exterior	25.991
Fundação Sérgio Vieira de Mello	1.000
Total	35.568.781

Fonte: CGFome.

Elaboração do autor.

Além dos atores já tratados, o Brasil também contribuiu com projetos de segurança alimentar a refugiados na região dos Grandes Lagos Africanos (Botsuana, Moçambique, Namíbia, Zâmbia e Zimbábue) e em outros projetos de apoio e proteção a refugiados do Afeganistão, Sudão e Sudão do Sul, via ACNUR; com a Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP; com o Programa de Formação, visando a prevenção de calamidade e recuperação pós-desastres socionaturais mediante apoio à Organização Internacional do Trabalho (OIT); no estabelecimento do Centro de Excelência para a Redução do Risco de Desastre (CERRD) e no apoio a atividades de resiliência no Haiti, em El Salvador, na Palestina e no Sudão, via a Estratégia Internacional das

Nações Unidas para Redução de Desastres (UNISDR); e mediante o acionamento de Representações Diplomáticas no Exterior e no custeio de transporte de itens de primeira necessidade.

4.2 Cooperação humanitária brasileira por país

Além dos gastos rotulados como “Múltiplos”, o governo federal brasileiro despendeu US\$ 235,1 milhões com 103 países, mediante a coordenação de 502 ações humanitárias (tabela 2). Nesse cenário, Guiné foi o país que menos recebeu recursos brasileiros (US\$ 5.673), enquanto Cuba foi o país que mais recebeu recursos, em um total de US\$ 29,7 milhões (tabela 2). Em número de ações, 25 países receberam apenas uma doação brasileira, enquanto que a Somália recebeu o maior número, 25 no total.

TABELA 2

Estatística descritiva da cooperação humanitária brasileira (2007-2014)

	Soma	Média	Mínimo	Máximo
Dispêndios (US\$)	235.190.617	2.283.404	5.673	29.792.418
Número de ações	502	5	1	25

Fonte: CGFome.

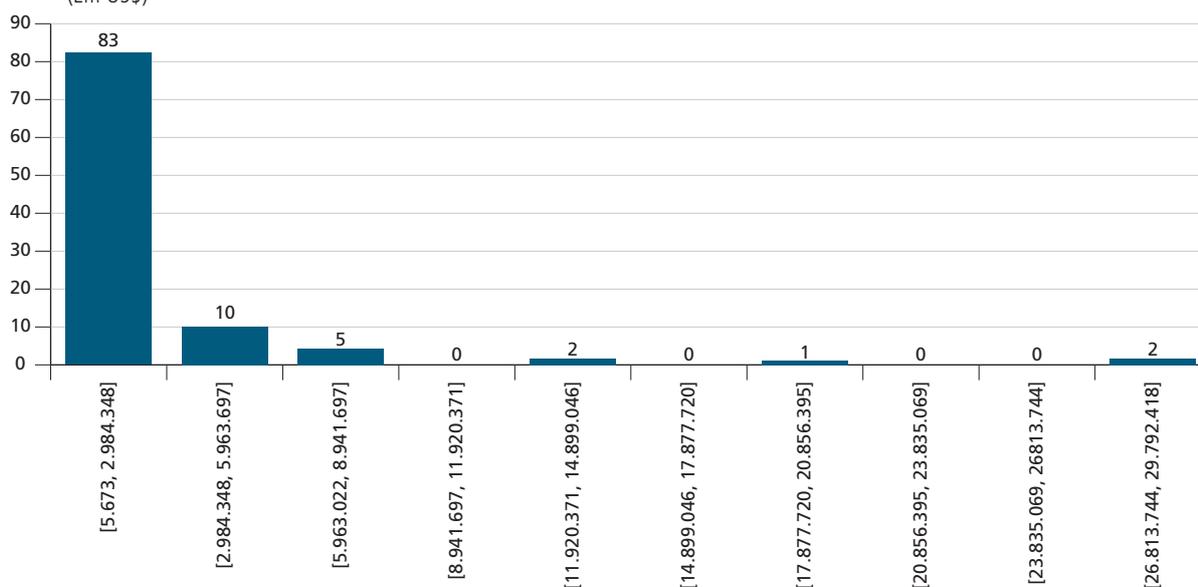
Elaboração do autor.

Para auxiliar no entendimento, a distribuição foi dividida em dez grupos, cada qual separado por um intervalo de US\$ 2.978.675 (gráfico 2). Observa-se que 83 casos, dos 103, situam-se no primeiro décimo da distribuição, 10 casos no segundo décimo e os outros 10 se dispersam entre o terceiro e o último décimo da distribuição.

GRÁFICO 2

Histograma de frequência de países, segundo os dispêndios (2007-2014)

(Em US\$)



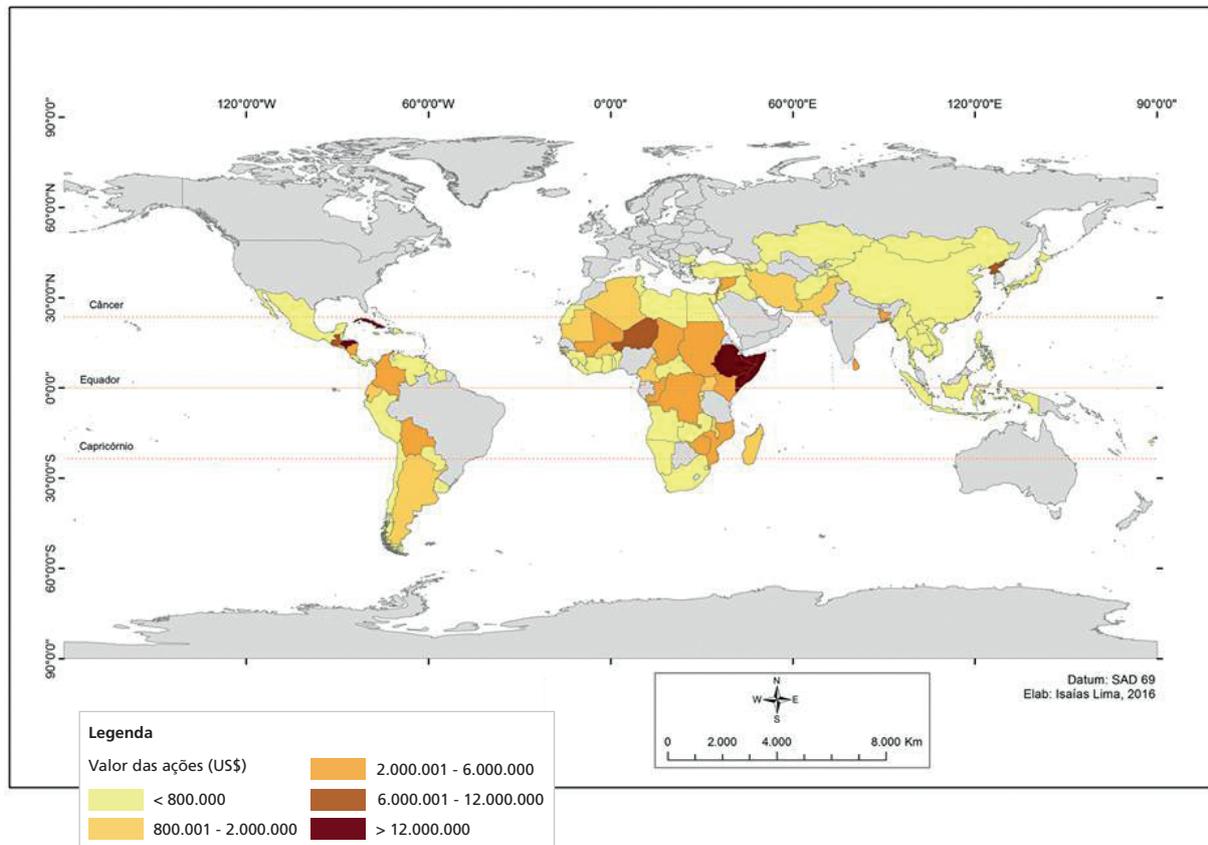
Fonte: CGFome.

Elaboração do autor.

FIGURA 2

Cooperação humanitária brasileira no mundo (2007-2014)

(Em US\$)



Fonte: CGFome.

Elaboração do autor.

Em decorrência da natureza dos dados, não há como testar a diferença entre médias, pois a distribuição não é normal (Levin, Fox e Forde, 2012). Dessa maneira, os dados são mostrados em função da presença relativa, tanto para a língua compartilhada, quanto para a região. Como dito anteriormente, Cuba é o maior beneficiário da cooperação humanitária brasileira em termos financeiros, representando 12,7% dos gastos em doze ações (tabela 3). Na sequência, surge Somália, com 11,6% dos gastos e que também assume a primeira posição em número de ações promovidas pela cooperação humanitária. A terceira posição é ocupada pela Palestina, com gastos de US\$ 20,6 milhões. Ressalta-se que, na lista dos dez maiores receptores, não há países de língua portuguesa nem países da América do Sul. No entanto, identificam-se três países latino-americanos, sendo eles, Cuba (1º), Honduras (5º) e Guatemala (8º). Juntos, os dez maiores receptores são responsáveis por 59,6% do orçamento da cooperação humanitária brasileira no período.

TABELA 3

Os maiores receptores da cooperação humanitária brasileira (2007-2014)¹

Países	Valor (em US\$)	Participação nos gastos	Ações
Cuba	29.792.418	12,7%	12
Somália	27.397.477	11,6%	25
Palestina	20.675.812	8,8%	15
Etiópia	13.369.995	5,7%	15
Honduras	12.570.289	5,3%	12
Coréia do Norte	8.331.776	3,5%	4
Níger	7.934.923	3,4%	12
Guatemala	7.532.384	3,2%	15
Senegal	6.675.073	2,8%	12
Zimbábue	5.972.249	2,5%	8
Demais países	94.938.222	40,4%	372
Total entre países	235.190.617	100,0%	502

Fonte: CGFome.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Exceto o Haiti e os gastos rotulados "Múltiplos".

Entre os dez maiores receptores da cooperação humanitária, em termos de ações conduzidas, a lista é ligeiramente alterada, sendo composta por Somália (25), Moçambique (21), Nicarágua (21), Bolívia (20), El Salvador (19), Palestina (15), Etiópia (15), Guatemala (15), Cuba (12) e Honduras (12). Em outras palavras, o número de países da América Latina entre os dez maiores receptores sobe para seis e surge um país lusófono, Moçambique.

A utilização da quantidade de ações por país auxilia na interpretação da cooperação humanitária, considerando a possibilidade de dividir os dispêndios a partir dos recursos do Brasil e das necessidades do doador. Por exemplo, o fenômeno *La Niña* causou inundações e devastações na Bolívia, no fim de 2007, e implicou cinco atuações brasileiras naquele país, sendo duas doações de medicamentos, uma doação de alimentos em cestas básicas e duas contribuições financeiras mediante apoio do Ministério da Defesa. Dessa maneira, ressalta-se que a cooperação humanitária brasileira não é tratada apenas de forma simbólica, mas, de fato, observando as necessidades do país atingido pela tragédia e a melhor disposição de recursos, a partir da disponibilidade no Brasil e das necessidades do parceiro.

Apesar das diferenças no *ranking* de maiores receptores da cooperação humanitária brasileira a partir dos gastos ou do número de ações, observa-se que, ao separar por regiões, os dados são semelhantes. A África recebeu 46,1% dos recursos brasileiros sob a nomenclatura da cooperação humanitária; seguidos pela América Latina e Caribe, com 30,2%; o Oriente Médio, com 14,1%; a Ásia e Oceania, com 9,5%; e a Europa, com uma única doação para a Bulgária, com participação marginal no total (tabela 4).

TABELA 4

Gastos e ações da cooperação humanitária brasileira por regiões (2007-2014)

Regiões	Valor (em US\$)	Participação nos gastos	Ações por região	Participação nas ações
África	108.467.398	46,1%	214	42,6%
América Latina e Caribe	71.131.476	30,2%	178	35,5%
Oriente Médio	33.097.600	14,1%	44	8,8%
Ásia e Oceania	22.444.143	9,5%	65	12,9%
Europa	50.000	0,0%	1	0,2%
Total	235.190.617	100,0%	502	100,0%

Fonte: CGFome.

Elaboração do autor.

Destaca-se que apenas 11,6% dos gastos com a cooperação humanitária brasileira são alocados em países onde o Brasil se faz presente em operações de manutenção da paz (tabela 5). Além disso, ressalta-se que, dos 16 países onde o Brasil atua em operações – incluindo-se o Haiti –, em cinco deles o país não contribui em ações humanitárias, sendo eles: Chipre, Eritreia, Kosovo, Nepal e Sudão do Sul. Nota-se também que o Timor-Leste, país lusófono, é apenas o oitavo em orçamento, entre os países onde o Brasil se faz presente em operações. Entretanto, é o segundo em número de ações, com dez, atrás apenas da Etiópia.

TABELA 5

Gastos e ações da cooperação humanitária brasileira onde se faz presentes nacionais em operações de manutenção da paz (2007-2014)

Operações de Manutenção da Paz	Valor (em US\$)	Participação nos gastos	Ações
1. Com participação Brasileira	27.337.348,33	11,6%	52
1.1. Etiópia	13.369.994,79	5,7%	15
1.2. República Democrática do Congo	4.712.690,44	2,0%	7
1.3. Sudão	4.064.002,37	1,7%	5
1.4. Chade	2.229.945,33	0,9%	2
1.5. Líbano	1.418.271,06	0,6%	5
1.6. República Centro-Africana	640.954,88	0,3%	3
1.7. Timor-Leste	440.452,21	0,2%	10
1.8. Costa do Marfim	333.945,88	0,1%	3
1.9. Saara Ocidental	120.000,00	0,1%	1
1.10. Libéria	7.091,37	0,0%	1
2. Sem participação brasileira	207.853.268,34	88,4%	450
Total	235.190.616,67	100,0%	502

Fonte: Ipea (2010; 2013; 2016); CGFome.

Elaboração do autor.

Considerando-se a baixa tendência apresentada pela cooperação humanitária em termos absolutos, tanto em volume financeiro, quanto em número de ações, o segundo passo deste trabalho consiste em buscar evidências a partir da participação relativa do país na cooperação humanitária. Em outras palavras, indaga-se em que proporção o país responde aos apelos das categorias apresentadas anteriormente, sendo elas: a língua compartilhada; a região; e a participação em operações de manutenção da paz.

No período 2007-2014, os 103 países receptores da cooperação humanitária brasileira registraram 151 apelos humanitários formais junto ao OCHA¹⁰ (Tabela 6). Entretanto, há um paradoxo na cooperação humanitária brasileira, pois o país não atendeu a todos os apelos formalizados no OCHA, mas, ao mesmo tempo, atuou em 502 ações humanitárias.

Por exemplo, geograficamente, entre os 151 apelos registrados no período 2007-2014, onze foram de países da América Latina e Caribe, representando 7,3% do total. Entretanto, o governo brasileiro se comprometeu com 178 ações na região, representando 35,5% das ações brasileiras. Isto significa que o país cooperou 16x mais do que o registrado pelos apelos. Apenas um apelo humanitário, registrado por Honduras em 2008, não foi atendido pelo governo brasileiro em toda a região no período 2007-2014. Em compensação, o país se mostra particularmente sensível nas outras ocasiões, como nas sete ações que atenderam chamado da Nicarágua, em 2007; cinco na Bolívia, em 2008; cinco em El Salvador, em 2009; sete na Guatemala, em 2010; e em 2011, quatro em El Salvador e quatro na Nicarágua. De fato, o Brasil só não atuou na cooperação humanitária em seis países da América Latina e Caribe, sendo Bahamas, Barbados, Granada, São Cristóvão e Névis e Trinidad e Tobago, no Caribe, e Suriname, na América do Sul.

TABELA 6

Comparação entre o número de ações humanitárias brasileiras e o número de apelos humanitários internacionais (2007-2014)

Grupos	Subgrupos	Número de ações brasileiras	Percentual nas ações brasileiras	Número de apelos humanitários	Percentual nos apelos humanitários
Regiões	África	214	42,6%	96	63,6%
	América Latina e Caribe	178	35,5%	11	7,3%
	Ásia e Oceania	65	12,9%	28	18,5%
	Europa	1	0,2%	0	0,0%
	Oriente Médio	44	8,8%	16	10,6%
Língua	Não portuguesa	447	89,0%	149	98,7%
	Portuguesa	55	11,0%	2	1,3%
Operações de Manutenção da Paz	Sem participação brasileira	450	89,6%	110	72,8%
	Com participação brasileira	52	10,4%	41	27,2%
TOTAL	-	502	100,0%	151	100,0%

Fonte: Ipea (2010; 2013; 2016); CGFome; OCHA.

Elaboração do autor.

10. O OCHA disponibiliza, por meio do endereço eletrônico do *Financial Tracking Service*, a lista com os apelos humanitários, organizados por ano, por tipo de apelo e país ou grupo de países. Ver: <<https://goo.gl/mqjkr6>>. Para fins deste estudo, contabilizamos apenas os apelos humanitários dos países receptores da cooperação humanitária brasileira. Doze atores fizeram apelos humanitários e não foram utilizados nesse trabalho, sendo tanto para países quanto para regiões. Segue-se a lista dos apelos que ficaram de fora: África Ocidental, Djibuti, Geórgia, Grandes Lagos, Lesoto, Nigéria, Sahe, Senegal, Sudão do Sul, Sul da África, Ucrânia, Yêmen.

Em relação ao continente africano, o país registra 214 ações, a maior entre todas as regiões, o que implicaria maior comprometimento do país com causas humanitárias dos países africanos. Contudo, o país só atendeu a 31 apelos contabilizados pelo OCHA, dos 96 registrados na região. Em outras palavras, há poucos elementos que esclareçam a coexistência de elevado número de ações coordenadas pelo governo brasileiro em prol da cooperação humanitária no continente africano, mas com pequena taxa de resposta aos apelos da região. Entre possíveis causas, podemos elencar uma seletividade brasileira em torno de temas, como segurança alimentar e nutricional, doação de alimentos ou contribuições em prol dos refugiados, colocando-se de lado possíveis chamados para situações de conflitos civis internos.

Essa seletividade é sustentada por diversos atores. Por exemplo, White (2011) ressalta que vários países emergentes estão mais sujeitos a cooperarem em causas humanitárias como resultados de desastres naturais do que por cenários pós-conflitos, onde, geralmente, o tema da soberania é mais sensível, pois afeta princípios como não interferência em assuntos domésticos e respeito à soberania nacional do país receptor. A inclinação do país com temas como segurança alimentar e doação de alimentos também é reforçada pela literatura (Binder, Meier e Steets, 2010), tanto mediante contribuições financeiras para a FAO e PMA quanto pelas doações de alimentos (Ipea, 2016).

No tocante à língua compartilhada, apenas dois apelos foram registrados pelo OCHA, ambos em 2007, sendo um do Timor-Leste e o outro de Moçambique – que não foi atendido pelo governo brasileiro. Apesar disso, o Brasil mobilizou-se em 55 ações humanitárias para os países lusófonos. Dessa forma, observa-se que, apesar do número representar pouco diante das 502 ações brasileiras, ele ganha notoriedade ao se comparar com a proporção de apelos humanitários oficiais registrados pelo órgão especializado das Nações Unidas.

Por fim, 41 apelos humanitários foram registrados em países onde o Brasil atua em operações de manutenção da paz das Nações Unidas, representando 27%. Apesar disso, apenas 10% das ações brasileiras foram registradas nesses mesmos países. Assim, novamente não há complementariedade humanitária – seja com contribuições financeiras, seja com doações de alimentos – em função da atividade civil ou militar do Brasil no país.

4.3 Top 10 da cooperação humanitária brasileira

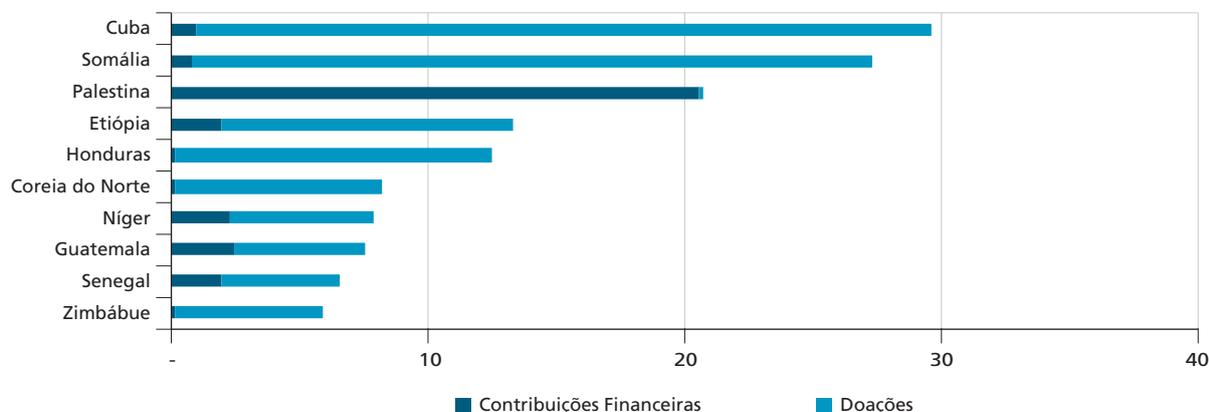
Como ressaltado anteriormente, os dez maiores receptores da cooperação humanitária brasileira são responsáveis por 59,6% dos dispêndios – considerando os gastos entre países. Diante da participação relativa e da heterogeneidade entre eles, essa seção detalhará as razões apresentadas pelo governo brasileiro na alocação desses recursos.

O fator que merece mais destaque é a preponderância das doações de itens de primeira necessidade como o meio mais usado pelo governo brasileiro para prestar a cooperação humanitária, com exceção do território palestino (figura 3). Em Cuba, o maior receptor da cooperação humanitária brasileira no período em estudo, as doações em 2008 e 2009 foram direcionadas em decorrência da emergência instaurada com a passagem dos furacões Fay, Gustav, Hannah e Ike, em 2008. Após a passagem do furacão Sandy, em outubro de 2012, o governo brasileiro enviou 25 mil toneladas de arroz e 80.010 comprimidos de cloridato de doxicilina.

FIGURA 3

Alocação de recursos na cooperação humanitária brasileira entre os dez maiores receptores, por tipo (2007-2014)

(Em US\$)



Fonte: CGFome.

Elaboração do autor.

No caso da Somália, todas as doações foram realizadas entre 2011 e 2012, para amenizar uma das maiores crises de segurança alimentar e nutricional no século XXI. Aproximadamente, 258 mil somalis morreram de fome entre outubro de 2010 e abril de 2012, o que representa 4,6% da população do país (Correio Brasileiro, 2013). Para as Nações Unidas, a insegurança alimentar que afligiu o Chifre da África foi resultado da seca e dos conflitos na região, levando a organização a declarar a situação em “epidemia de fome” (Nações Unidas, 2011). O Brasil contribuiu mediante a doação de 8,7 mil toneladas de arroz, 13,4 mil toneladas de feijão e 43,2 mil toneladas de milho, totalizando US\$ 26,6 milhões em doações de alimentos em 2011 e 2012. A insegurança alimentar no Chifre da África também atingiu a Etiópia, o quarto maior receptor da cooperação humanitária brasileira, mediante a doação de meia tonelada de feijão em 2011 e de 23 mil toneladas de arroz entre 2012 e 2013.

O terceiro maior receptor da cooperação humanitária brasileira é a Palestina e, nesse caso, merece um destaque maior. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores,¹¹ a cooperação humanitária é uma vertente importante do relacionamento bilateral do Brasil com a Palestina, inclusive mediante o comprometimento em doar US\$ 10 milhões para atividades humanitárias, em 2007, na Palestina e mais US\$ 10 milhões para a reconstrução de Gaza, em 2009.

Durante o período, as contribuições financeiras foram realizadas principalmente em parceria com a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA), para o ensino de capoeira com jovens moradores de assentamentos palestinos com a ONG britânica Bidna Capoeira (BBC, 2013), para a garantia da segurança alimentar e nutricional em escolas e para o financiamento de projetos de reconstrução de Gaza; com o PMA para cobrir os custos associados às doações de alimentos no país; e com o Programa Global de Redução e Recuperação de Desastres do Banco Mundial, para desenvolver projetos de resiliência a desastres socioambientais.

De acordo com o Ipea (2016, p. 130), as contribuições destinadas à UNRWA foram formalizadas na Conferência Internacional do Cairo, em apoio à economia da Palestina para a Reconstrução de Gaza e de autorização dada ao Poder Executivo. Além disso, as doações brasileiras também contribuíram para a construção de um centro médico na cidade palestina de Dura, no sul da Cisjordânia (Terra, 2013).

11. Página “Estado da Palestina”, disponível em: <<https://goo.gl/ADRctw>>. Acesso em: 15 out. 2016.

A presença brasileira na região deve ser analisada também por meio da cooperação com Gaza e Cisjordânia. Em Gaza, o Brasil doou US\$ 5,2 milhões, entre medicamentos e arroz, enquanto que, na Cisjordânia, as doações de arroz totalizaram US\$ 345 mil¹².

Honduras, Coreia do Norte, Níger, Guatemala, Senegal e Zimbábue receberam doações de alimentos, em conformidade com a Lei nº 12.429/2011, diante de cenários de insegurança alimentar e nutricional, com destaque para a passagem dos furacões Gustav, Ike e Hannah – os mesmos que também atingiram Cuba – em Honduras e em decorrência da Depressão Tropical XIII-E na Guatemala.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo apresentar um panorama da cooperação humanitária brasileira para além do Haiti, que, conforme mostra a literatura especializada, é a grande vitrine das ações do país nessa modalidade. Desenhado a partir de uma lógica de análise exploratória, o trabalho ressaltou os padrões encontrados na alocação de recursos da ajuda externa por doadores do Norte, apresentou os ensaios relativos à participação do país no âmbito da CID – e em alguns casos, mais especificamente na CSS –, a compreensão dada à crescente participação dos países emergentes em temas relativos à cooperação humanitária e os arranjos institucionais criados no Brasil para a sua execução.

Em linhas gerais, este trabalho evidenciou quatro pontos relacionados à alocação de recursos do governo brasileiro com a cooperação humanitária. Em primeiro lugar, o país tem se empenhado nos últimos anos à doação de alimentos para fins humanitários, graças aos avanços institucionais, mediante aprovação de leis e decretos. Dessa maneira, o país tornou-se apto a moldar a agenda humanitária internacional, ao reavaliar estratégias de segurança alimentar e nutricional, ora pensando no curto prazo, ora na construção de estruturas no médio e longo prazo, como na promoção do PAA Africa.

Em segundo lugar, o Brasil faz grande uso do sistema multilateral humanitário, explorando as iniciativas e o fortalecimento de organizações estratégicas, como a FAO e o PMA na segurança alimentar e nutricional; o CERF, o OCHA e a UNISDR para coordenação de atividades humanitárias e redução de desastres; e o ACNUR e a UNRWA para apoiar causas de refugiados pelo mundo. Até mesmo a doação de alimentos é marcada, em lei, pelo intermédio do PMA.

Em terceiro lugar, ao contrário do que se apresenta na ajuda externa de países do Norte, a cooperação humanitária brasileira não privilegia países lusófonos, nem países do seu entorno geográfico, a América Latina e Caribe. Em termos absolutos, o país colabora mais com a África do que com o seu entorno e apenas 11% dos dispêndios com a cooperação humanitária são alocados nos países lusófonos. O maior comprometimento do Brasil com esses dois grupos de países – da América Latina e Caribe e os lusófonos – só demonstra uma maior inclinação quando vistos sob a ótica dos apelos humanitários, ao constatar que o país contribui com maior número de casos do que apelos nesses dois grupos.

Por último, o discurso de humanidade, neutralidade e imparcialidade destacado pelas Nações Unidas é problematizado no caso brasileiro. Como visto, apesar do uso de organizações internacionais e de alocar aproximadamente 10% dos recursos sob o rótulo “Múltiplos”, dez países concentram quase 60% dos dispêndios brasileiros na cooperação humanitária. Alguns casos, marcados por furacões, tempestades, epidemia de fome, são diretamente caracterizados como respostas diretas aos apelos

12. Para uma análise mais detalhada sobre a cooperação Sul-Sul e a onda de reconhecimento da Palestina como Estado soberano por países da América do Sul, ver Abdenur (2015).

e ainda se enquadram nos princípios humanitários. No entanto, a cooperação humanitária com a Palestina – como também com Gaza e Cisjordânia – demonstra uma estratégia política e uma relação mais duradoura, reforçada pelo comprometimento com dois temas relevantes da agenda humanitária brasileira e internacional: refugiados e segurança alimentar.

O fôlego do governo brasileiro em influenciar a agenda humanitária internacional ainda é nebuloso, considerando o recente encerramento das atividades da CGFome – realocadas para a Agência Brasileira de Cooperação e a Divisão de Temas Sociais, ambas do Ministério das Relações Exteriores (O Globo, 2016) e a falta de perspectiva no curto e médio prazo sobre o lugar da segurança alimentar e nutricional na nova agenda de governo.

Por fim, mas não menos importante, este trabalho foi desenhado para complementar os esforços dos estudos Cobradi, na difusão de conhecimento sobre a cooperação humanitária brasileira e do papel do Brasil na CID, contribuindo para o adensamento do debate qualitativo e quantitativo da cooperação brasileira para o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, A. **As relações América Latina-Palestina sob a ótica da cooperação Sul-Sul**. Buenos Aires: Clacso, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/eKH5uD>>. Acesso em: 15 out. 2016.
- ABDENUR, A. E.; SOUZA NETO, D. M. South-South cooperation and democracy in Africa: Brazil's role in Guinea-Bissau. **Africa Review**, v. 5, n. 2, p.104-117, 2013.
- ABREU, F. J. M. A evolução da cooperação técnica internacional no Brasil. **Mural Internacional**, v. 4, n. 2, p. 3-16, jul./dez. 2013.
- ALDEN, C.; SOKO, M. South Africa's economic relations with Africa: hegemony and its discontents. **Journal of Modern African Studies**, v. 43, n. 3, p. 367-392, 2005.
- ALESINA, A.; DOLLAR, D. Who gives foreign aid to whom and why? **Journal of Economic Growth**, v. 5, n. 1, p. 33-63, Mar. 2000.
- ALMEIDA, C. *et al.* A concepção brasileira de “cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 25-35, mar. 2010.
- BBC BRASIL. **ONG oferece capoeira para crianças refugiadas palestinas**. 22 jun. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/PEsJqk>>. Acesso em: 15 out. 2016.
- BEGHIN, N. **A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios – onde estamos e para onde vamos?** Brasília: Inesc, ago. 2014.
- BERTHÉLEMY, J.-C. Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same? **Review of Development Economics**, v. 10, n. 2, p. 172-194, 2006.
- BINDER, A.; MEIER, C.. Opportunity knocks: why non-Western donors enter humanitarianism and how to make the best of it. **International Review of the Red Cross**, v. 93, n. 884, Dec. 2011.
- BINDER, A.; MEIER, C.; STEETS, J. **Humanitarian Assistance: Truly Universal? A mapping study of Non-Western Donors**. Berlin: GPPi, 2010. (Research Paper n. 12).
- BRASIL . **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Assembleia Constituinte, 1988.
- _____. Decreto de 21 de junho de 2006. Cria o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional. Brasília: Congresso Nacional, 2006.

_____. Lei nº 11.881, de 23 de dezembro de 2008. Autoriza o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos à República de Cuba, à República do Haiti, à República de Honduras e à Jamaica. Brasília: Congresso Nacional, 2008.

_____. Lei nº 12.292, de 20 de julho de 2010. Autoriza o Poder Executivo a realizar doação para a reconstrução de Gaza. Brasília: Congresso Nacional, 2010.

_____. Lei nº 12.429, de 20 de junho de 2011. Autoriza o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos, para assistência humanitária internacional. Brasília: Congresso Nacional, 2011.

_____. Brasil é um dos maiores doadores de alimentos do mundo. **Portal Brasil**, 20 ago. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/Pki6ax>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

BRÄUTIGAM, D. Aid 'with chinese characteristics': Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime. **Journal of International Development**, v. 23, p. 752-764, 2011.

BURGES, S. W. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. **International Relations**, v. 22, n. 1, p. 65-84, 2008.

CAMPOS, R. P.; LIMA, J. B. B.; GONZALEZ, M. J. F. Questões conceituais e metodológicas sobre os estudos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, v. 3, n. 11, p. 7-19, 2012.

CHATURVEDI, Sachin. **The Logic of Sharing: Indian Approach to South-South Cooperation**. New Delhi: Cambridge University Press, 2015.

CHATURVEDI, S. *et al.* **Indian Development Cooperation: The State of the Debate**. Sussex: Institute of Development Studies, Sept. 2014. (Evidence Report n. 95).

CORREIO BRAZILIENSE. **Crise de fome na Somália provoca 258 mil mortes entre 2010 e 2012**. 2 maio 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/Re1ohP>>. Acesso em: 15 out. 2016.

COSTA LEITE, I.; SUYAMA, B.; POMEROY, M. **Drivers, lessons and shifts in the engagement of the Brazilian Ministry of Social Development**. Helsinki: Unu-Wider, Mar. 2013. (Working Paper n. 2013/022).

COSTA LEITE, I. *et al.* **Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate**. Sussex: Institute of Development Studies, May 2014. (Evidence Report n. 59).

DEGNBOL-MARTINUSSEN, J.; ENGBERG-PEDERSEN, P. **AID Understanding International Development Cooperation**. London; New York: Zed Books, 2003.

FARIA, C. A. P.; PARADIS, C. G. Humanism and Solidarity in Brazilian Foreign Policy Under Lula (2003-2010): Theory and Practice. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 2, p. 8-36, 2013.

FRAUNDORFER, Markus. Fome Zero para o mundo – a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 2, n. 4, p. 97-122, jul./dez. 2013.

GROBBELAAR, N. **Rising Powers in International Development: the State of the Debate in South Africa**. Sussex: Institute of Development Studies, Aug. 2014. (Evidence Report n. 91).

HIRST, M. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné-Bissau**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1687).

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, volume especial, p. 22-41, 2010.

IGLESIAS PUENTE, C. A. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: Editora Funag, 2010.

INOUE, C. Y. A.; VAZ, A. C. Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation? **Cambridge Review of International Affairs**, v. 25, n. 4, p. 507-534, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea; ABC, 2010.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010**. Brasília: Ipea; ABC, 2013.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2011-2013**. Brasília: Ipea; ABC, 2016.

KRAGELUND, P. **The Potential Role of Non-Traditional Donors' Aid in Africa**. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development, 2010. (Issue Paper n. 11).

LANCASTER, C. **Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LEITE, P. S. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG, 2011. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/842-Brasil_e_a_Cooperacao_Sul-Sul_em_tres_momentos_de_Politica_Externa_O.pdf>.

LEVIN, J.; FOX, J. A.; FORDE, D. R. **Estatística para ciências humanas**. 11. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

LIMA, J. B. B.; CAMPOS, R. P.; PEREIRA JÚNIOR, J. R.. A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: elementos para reflexão e prospecção de uma política pública em formação. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. **Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2014. v. 2.

LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

MALAMUD, A. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.

MAWDSLEY, E. The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 37, n. 2, p. 256-272, 2012.

MELLO E SOUZA, A. (Org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014.

_____. A Cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 9, p. 89-99, jan./mar. 2012.

MILANI, C. R. S.; BARAN, K.; BRAS, H. Brazil's Development Cooperation in Haiti since 2010: actors, interests and outcomes. *In*: GILBERT, R.; SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, G. **Five years after earthquake in Haiti: lessons from South-South Cooperation (the cases of Brazil, Chile and Mexico)**. No prelo.

MILANI, C. R. S.; CARVALHO, T. C. O. Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos Internacionais**, v. 1, n. 1, p. 11-35, jan./jun. 2013.

MILANI, C. R. S.; LOPES, R. N. Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. **Carta Internacional**, v. 1, n. 1, p. 59-78, jan./jun. 2014.

MILANI, C. R. S.; SUYAMA, B.; LOPES, L. L. **Políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?** São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2013.

MILHORANCE, C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 2, p. 5-22, 2013.

- NAÇÕES UNIDAS. **Quando uma crise de segurança alimentar se transforma em epidemia de fome.** 22 jul. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/p88nWy>>. Acesso em: 15 out. 2016.
- NEUMAYER, E. Is Respect for Human Rights Rewarded? An Analysis of Total Bilateral and Multilateral Aid Flows. **Human Rights Quarterly**, v. 25, n. 2, p. 510-527, 2003.
- O GLOBO. **Itamaraty extingue departamento de combate à fome.** 13 set. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/ZSRMVW>>. Acesso em: 20 set. 2016.
- PANKAJ, A. K. Revisiting Foreign Aid Theories. **International Studies**, v. 42, n. 2, p. 103-121, 2005.
- PECEQUILO, C. S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.
- QUADIR, F. Rising Donors and the New Narrative of 'South-South' Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? **Third World Quarterly**, v. 2, n. 34, p. 321-338, 2013.
- ROWLANDS, D. **Emerging Donors in International Development Assistance: a synthesis report.** Ottawa: International Development Research Centre, 2008.
- SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.
- SCHMITZ, G. O.; LIMA, J. B. B.; CAMPOS, R. P. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: primeiro levantamento de recursos investidos pelo governo federal. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 3, p. 35-45, jul./set. 2010.
- SCHMITZ, G. O.; LIMA, J. B. B.; SOMAIO, A. Assistência Humanitária Internacional: uma análise da experiência brasileira recente (2007-2010). **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 4, p. 53-59, out./dez. 2010.
- SCHRAEDER, P. J.; HOOK, S. W.; TAYLOR, B. Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows. **World Politics**, v. 50, n. 2, p. 294-323, Jan. 1998.
- TAYLOR, I. South African 'Imperialism' in a Region Lacking Regionalism: a critique. **Third World Quarterly**, v. 32, n. 7, p. 1233-1253, 2011.
- TERRA. **Palestinos inauguram centro médico construído com doação do Brasil.** 4 maio 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/ozniN8>>. Acesso em: 15 out. 2016.
- UNITED NATIONS. **Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation.** Geneva: UN, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/iFTgNC>> Acesso em: 18 ago. 2016.
- _____. **Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations.** Geneva: UN, 1991. Disponível em: <<https://goo.gl/KEWj2Q>>. Acesso em: 5 out. 2016.
- WHITE, S. **Emerging Powers, Emerging Donors: teasing out developing patterns.** Washington: Center for Strategic & International Studies, 2011.
- ZHANG, Y.; GU, J.; CHEN, Y. **China's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate.** Sussex: Institute of Development Studies, Feb. 2015. (Evidence Report n. 116).
- ZIMMERMANN, F.; SMITH, K. More Actors, More Money, More Ideas for International Development Co-operation. **Journal of International Development**, v. 23, n. 5, p. 722-738, 2011.

BASE INDUSTRIAL DE DEFESA DO BRASIL: NOTAS PARA UMA ESTRATÉGIA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES

Edison Benedito da Silva Filho¹

RESUMO

O Brasil enfrenta, atualmente, uma grave crise fiscal, que compromete a capacidade do Estado de realizar muitas das aquisições de equipamentos militares planejadas nos anos anteriores. O cancelamento de contratos e a postergação de investimentos das Forças Armadas representam um desafio crescente à manutenção da capacidade produtiva do setor de defesa e segurança, que deve se voltar cada vez mais ao mercado externo na busca por novos clientes para seus produtos.

O propósito deste trabalho é, a partir do levantamento das principais características econômicas e tecnológicas do setor industrial de defesa no Brasil, identificar os desafios e as oportunidades primordiais à promoção de suas vendas externas. E, tendo em vista as tendências do mercado internacional de defesa e segurança, apontar quais estratégias podem ser adotadas pelo governo brasileiro na busca pela superação dos entraves econômicos e institucionais para a expansão das exportações de produtos militares do país.

Palavras-chave: indústria de defesa; política industrial.

ABSTRACT

Brazil is currently facing a serious fiscal crisis, which compromises the government's ability to carry out many of the acquisitions of military equipment planned in previous years. The cancellation of contracts and the postponement of investments by the Armed Forces represent a growing challenge to maintaining the productive capacity of the defense and security sector, which should increasingly turn to the foreign market in search of new customers for its products.

The purpose of this paper is, based on the survey of the main economic and technological characteristics of the defense industrial sector in Brazil, identify the main challenges and opportunities to promote its external sales. And, in view of trends in the international defense and security market, what strategies can be adopted by the Brazilian government in the search for overcoming economic and institutional obstacles to the expansion of exports of its military products.

Keywords: defence industry; industrial policy.

JEL: L52; L64.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, diversas iniciativas foram lançadas na área da defesa nacional com o objetivo de capacitar o país a se preservar prontamente de ameaças e ampliar sua capacidade de influência em âmbito regional e global.

O fortalecimento da base industrial de defesa (BID) brasileira constitui uma das principais vertentes deste esforço, dada a relevância do setor para um país de dimensões continentais e de demandas econômicas e sociais crescentes, que não pode prescindir de certo grau de autonomia para produzir os meios necessários à proteção de seus interesses. Para além das questões essencialmente defensivas, o investimento e o fortalecimento em relação à BID constituem ainda incentivos ao desenvolvimento

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

econômico nacional e ao comércio exterior do país, ao possibilitar o avanço tecnológico e a geração de empregos qualificados na indústria nacional.

O Brasil enfrenta, atualmente, uma grave crise fiscal, que compromete a capacidade do Estado de realizar muitas das aquisições de equipamentos militares planejadas nos anos anteriores. O cancelamento de contratos e a postergação de investimentos das Forças Armadas representam um desafio crescente à manutenção da capacidade produtiva do setor de defesa e segurança, que deve se voltar cada vez mais ao mercado externo na busca por novos clientes para seus produtos.

O propósito deste trabalho é, a partir do levantamento das principais características econômicas e tecnológicas do setor industrial de defesa no Brasil, identificar os desafios e as oportunidades primordiais à promoção de suas vendas externas. E, tendo em vista as tendências do mercado internacional de defesa e segurança, apontar quais estratégias podem ser adotadas pelo governo brasileiro na busca pela superação dos entraves econômicos e institucionais para a expansão das exportações de produtos militares do país.

O texto se divide em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta dados selecionados sobre as características da base industrial de defesa do Brasil. A terceira seção discute as tendências do mercado internacional de produtos e serviços de defesa e como o Brasil pode ampliar sua participação nesse mercado. A quarta seção conclui o trabalho destacando a necessidade de uma reformulação da estratégia de política externa do país para que as exportações de produtos e serviços de defesa do país possam ser dinamizadas.

2 MAPEAMENTO E CARACTERIZAÇÃO DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA DO BRASIL

Os dados apresentados nesta seção contêm informações retiradas de dois estudos do Ipea voltados ao mapeamento e caracterização da indústria de defesa no Brasil.² Seu propósito é apresentar algumas características relevantes concernentes ao tamanho e ao potencial inovativo das firmas do setor, além de seu grau presente de internacionalização.

A pesquisa Ipea/Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) de 2013 foi realizada por meio de *survey* com uma amostra não probabilística de 202 empresas, alcançando cerca um terço de respondentes ao questionário eletrônico. Nela foram levantadas informações quantitativas e qualitativas quanto aos seguintes temas: estrutura de capital e presença no exterior; oferta de financiamento e mão de obra especializada; origem do faturamento e participação do setor externo; interação das firmas com os fornecedores, parceiros e clientes; e obstáculos na busca por mercados externos.

Por sua vez, a pesquisa Ipea/ Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) de 2016 foi construída a partir de uma amostra não probabilística de 896 firmas de todos os segmentos da indústria de defesa e segurança do país, sendo 362 do setor aeroespacial. A unidade de análise era a firma individual e os dados foram obtidos tanto por meio de estatísticas oficiais como de *surveys* e visitas a empresas selecionadas. A metodologia empregada foi uma análise descritiva longitudinal com foco nas capacidades humanas, econômicas e institucionais das empresas, que incluiu o cruzamento de dados com outras bases de dados do governo federal por meio do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) das firmas.

2. Nota Técnica: *Base industrial de Defesa* (pesquisa Ipea e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – Fiesp), publicada em 2013 (Silva Filho *et al.*, 2013), e o *Mapeamento da base industrial de defesa* (Ipea e Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI), de 2016 (Negrete *et al.*, 2016).

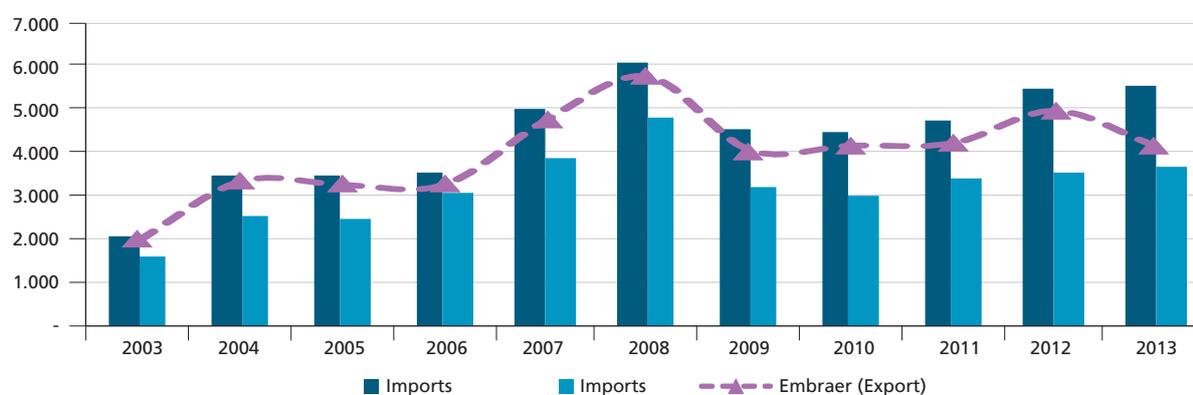
As pesquisas mostraram que a base industrial de defesa brasileira é composta em sua maioria por empresas de micro e pequeno porte, não obstante a Embraer domine amplamente o setor em termos de participação de receitas, sobretudo em exportações.

O setor de defesa no Brasil apresentou uma trajetória robusta de crescimento das exportações a partir do início dos anos 2000 (gráfico 1). Mas a quase totalidade das exportações do setor foram realizadas por uma única empresa, a Embraer, cujo principal produto é o caça turboélice EMB-314 Super Tucano.

GRÁFICO 1

Importações e exportações do setor de defesa do Brasil (2003-2013)

(Em US\$ milhões)



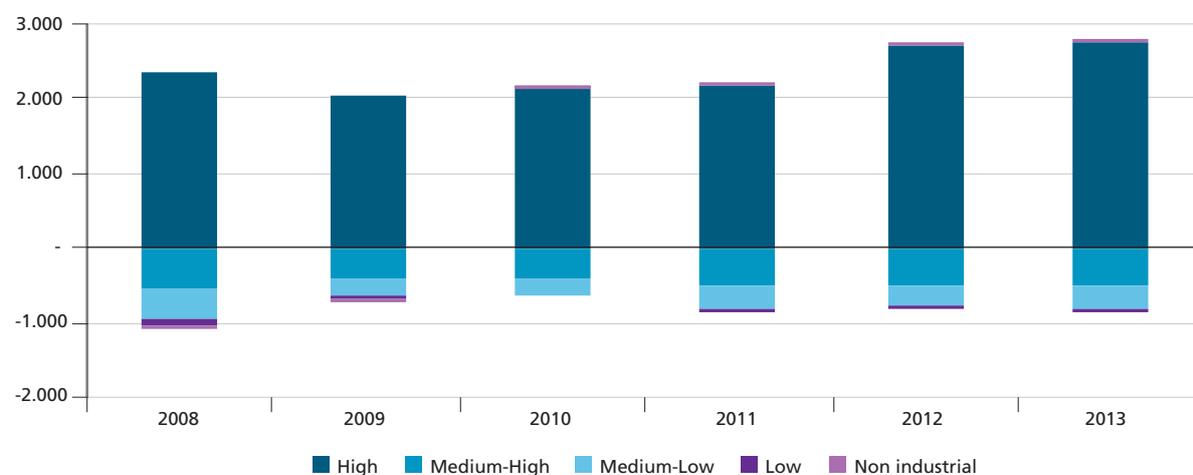
Fonte: Secex ([s.d.]). Adaptado de: Negrete *et al.*, 2016.

Essa concentração das exportações em produtos do setor aeroespacial explica o elevado nível de intensidade tecnológica das exportações brasileiras de produtos de defesa, comparativamente ao perfil das importações do setor (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Importações e exportações do setor de defesa de acordo a intensidade tecnológica (2003-2013)

(Em US\$ milhões)



Fonte: Secex ([s.d.]), Adaptado de: Negrete *et al.*, 2016.

Outro dado a ser destacado é que a participação de empresas estrangeiras na base industrial de defesa no Brasil ainda é bastante reduzida. Como observado na tabela 1, cerca de 75% das empresas respondentes na pesquisa Ipea/Fiesp era controlada por capital nacional.

TABELA 1
Estrutura de capital das firmas
(Em %)

Estrutura de capital das empresas	%
Independente, com capital nacional	62,3
Independente, com capital nacional e estrangeiro	5,7
Independente, com capital estrangeiro	1,9
Parte de um grupo, com capital controlador nacional	13,2
Parte de um grupo, com capital controlador estrangeiro	15,1
Não respondeu	1,9

Fonte: Silva Filho *et al.* (2013).

Em relação às fontes de financiamento das atividades produtivas, predomina, a exemplo de outros setores industriais no país, a utilização de recursos próprios ou de repasses da empresa controladora, que representaram mais de 70% em média das fontes de recursos para as empresas respondentes. Também se destacam as operações de pré-pagamento dos compradores, que respondem por 9,1% em média das fontes de financiamento da produção no setor de defesa. Já a participação de financiamentos convencionais e do mercado de capitais é bastante reduzida, atendendo a menos de 20%, em média, das necessidades do setor (tabela 2).

TABELA 2
Fontes de financiamento da produção
(Em %)

Fontes de financiamento da produção	Média	Máximo
Recursos próprios	59,8	100,0
Empréstimo bancário	14,9	100,0
Financiamento da empresa controladora	10,9	100,0
Pré-pagamento realizado por compradores	9,1	90,0
Empréstimos de instituições não financeiras	1,9	30,0
Venture capital	0,6	30,0
Venda de ações	0,0	-
Outros	3,2	75,0
Não respondeu		7,5

Fonte: Silva Filho *et al.* (2013).

A pesquisa Ipea/Fiesp mostrou ainda que as empresas do setor de defesa e segurança no Brasil enfrentam um grau elevado de dificuldade para obtenção de mão de obra qualificada: quase 70% das firmas respondentes apontaram como *difícil* ou *muito difícil* a obtenção de recursos humanos qualificados no país (tabela 3).

TABELA 3
Facilidade para obtenção de mão de obra qualificada
(Em %)

Facilidade para obtenção de mão de obra qualificada	%
Muito fácil	0,0
Fácil	3,8
Nem fácil nem difícil	24,5

(Continua)

(Continuação)

Facilidade para obtenção de mão de obra qualificada	%
Difícil	58,5
Muito difícil	9,4
Não respondeu	3,7

Fonte: Silva Filho *et al.* (2013).

As vendas de bens finais correspondem a 60,8%, em média, do faturamento das empresas do setor de defesa. Embora desempenhem um papel cada vez mais relevante como fonte de agregação de valor nas cadeias produtivas globais, os serviços pós-venda e de modernização representaram apenas cerca de 25% do faturamento das firmas respondentes ao questionário (tabela 4).

TABELA 4

Origem do faturamento das empresas do setor de defesa

(Em %)

Origem do faturamento	Média
Venda de produtos	60,8
Serviços de manutenção	17,7
Serviços de modernização de equipamentos	7,4
Aluguel/leasing de produtos	0,0
Outros	11,7
Não respondeu	3,8

Fonte: Silva Filho *et al.* (2013).

Já em relação ao comércio exterior, verifica-se que o grau de internacionalização da base industrial de defesa brasileira é bastante reduzido. Por um lado, a participação das exportações no faturamento das empresas não supera 10%, e poucas possuem plantas industriais em outros países. Por outro lado, a participação de insumos importados nos produtos finais é relevante: quase 90% das firmas respondentes utilizam algum tipo de insumo importado em seus processos produtivos (Silva Filho *et al.*, 2013).

Em relação à força de trabalho, o setor de defesa e segurança gerou pouco mais de 35 mil empregos em 2013, dos quais 32% com empregados de nível superior, 2,9% especialistas, 8,5% de engenheiros. A escolaridade média dos empregados do setor em 2013 era de 11,2 anos, e o salário médio naquele ano alcançou R\$ 3.196,56, o equivalente a cerca de seis salários mínimos (Silva Filho *et al.*, 2013).

Atualmente, a base industrial de defesa e segurança no Brasil possui um faturamento de cerca de R\$ 200 bilhões e exportações de mais de US\$ 4 bilhões, mas a maior parte do valor exportado corresponde a produtos de uso civil – notadamente, aviões comerciais fabricados pela Embraer (Negrete *et al.*, 2016). Os salários médios e a escolaridade superam a média da indústria nacional, assim como os gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D).

3 CARACTERÍSTICAS DO MERCADO INTERNACIONAL DE PRODUTOS DE DEFESA E OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO DAS FIRMAS BRASILEIRAS

Entre os principais obstáculos apontados pelas empresas nacionais do setor de defesa e segurança na busca por ampliar sua participação em mercados externos, destacam-se: *i*) apoio mais significativo de outros governos às empresas de seus países; *ii*) taxa de câmbio desfavorável; *iii*) escassez de crédito; *iv*) barreiras técnicas de potenciais países compradores; *v*) preço pouco competitivo; *vi*) custos portuários e aeroportuários; e *vii*) a imagem do Brasil não é associada a produtos bélicos (Silva Filho *et al.*, 2013).

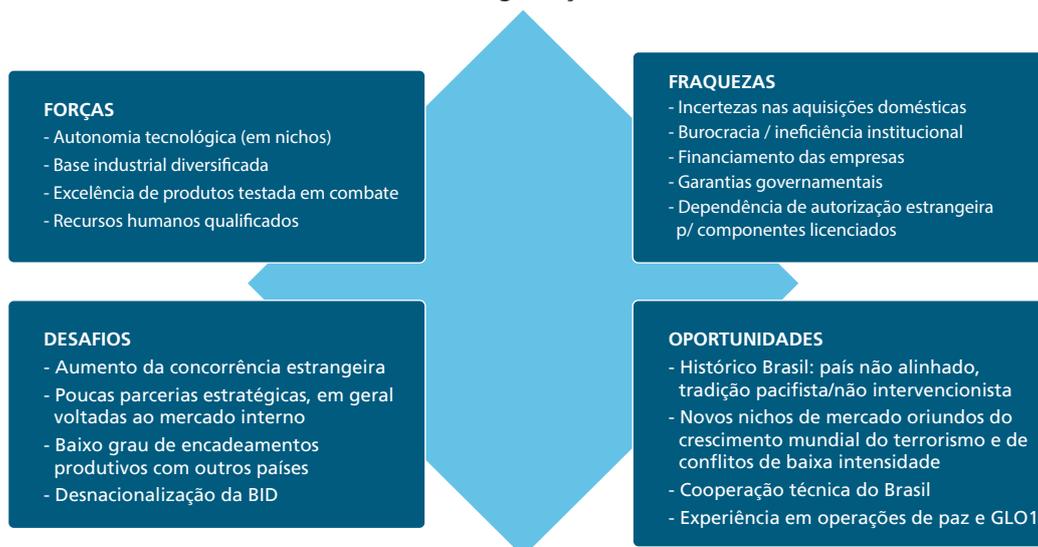
Muitas empresas brasileiras relatam não ter condições de expor produtos nas feiras internacionais do setor (Eurosatory, Farnborough, DSEi, etc.), em razão do elevado custo do frete internacional e do transporte interno para seus produtos, além da carência de garantias e da ausência de informações sobre as leis dos potenciais países compradores (Silva Filho *et al.*, 2013).

Apesar das dificuldades enfrentadas pela economia brasileira nos últimos anos, a base industrial de defesa tem mostrado resiliência, ancorado principalmente no polo aeroespacial de São José dos Campos. Contudo, as exportações – não apenas de bens finais, mas também de serviços – serão essenciais para que a indústria de defesa do Brasil seja capaz de retomar uma trajetória de crescimento sustentado nas próximas décadas, o que exigirá um grau cada vez maior de internacionalização das firmas. E é justamente nesse quesito que se encontram as maiores dificuldades enfrentadas pelo setor hoje.

Os dados mostram que a indústria de defesa brasileira ainda é pouco voltada ao exterior, principalmente, por dificuldades institucionais do país em promover exportações (Silva Filho *et al.*, 2013; Negrete *et al.*, 2016). As empresas também se relacionam pouco com parceiros externos (tanto estrangeiros como nacionais) e tendem a concentrar internamente atividades de P&D. A maior parte do faturamento vem de vendas de produtos, com reduzida participação de serviços (manutenção, modernização, treinamento, etc.). Esses fatores reduzem a competitividade das firmas num contexto econômico de crescente fragmentação da produção e importância dos serviços, em que parcerias estratégicas dentro e fora do país são cada vez mais exigidas para uma inserção bem sucedida nas cadeias globais de valor.

Os principais fatores de força e fraqueza da base industrial de defesa e segurança no Brasil, bem como os desafios e oportunidades para a expansão de suas vendas no mercado global, podem ser sintetizados na matriz SWOP descrita a seguir (figura 1).

FIGURA 1

Matriz SWOP da base industrial de defesa e segurança do Brasil

Elaboração do autor.

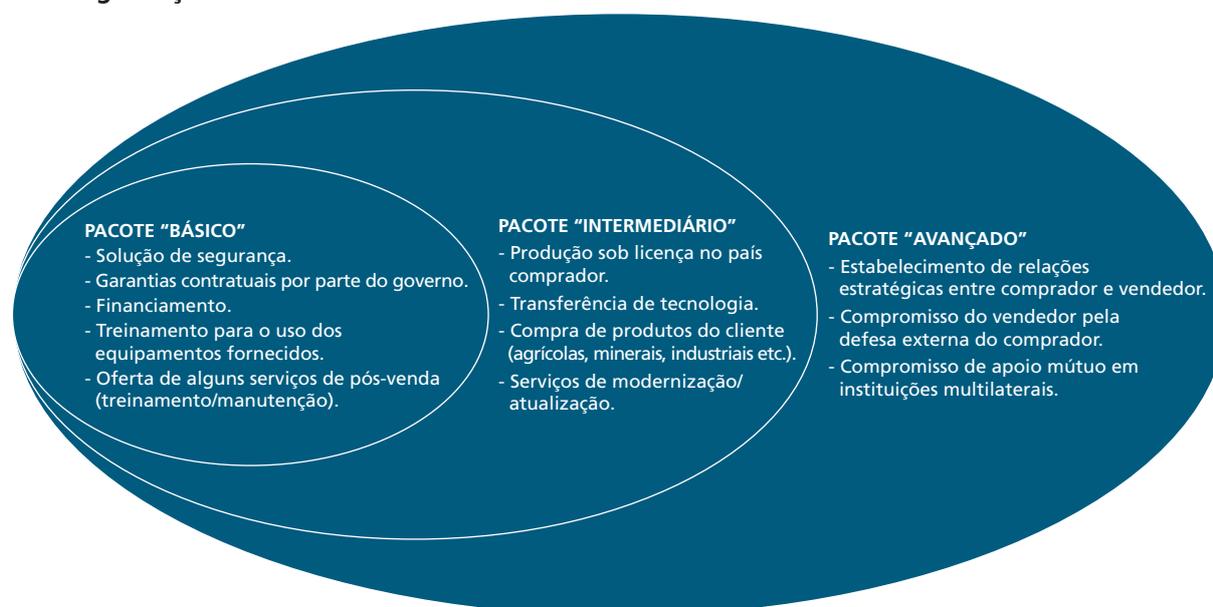
Nota: ¹ GLO – garantia da lei e da ordem.

Atualmente, as vendas de armamentos no mundo são cada vez mais realizadas por meio de soluções integradas (*pacotes*) de segurança que incluem serviços diversos e compensações comerciais e/ou tecnológicas (*offset*), ao invés da mera transferência de equipamentos. Conjuntamente aos produtos finais, os países exportadores oferecem também uma série de serviços pré e pós-venda, que podem incluir garantias e financiamento ao comprador, treinamento, modernização, compromisso de aquisição de produtos locais e cooperação técnica, além de diversas modalidades de *offset* com transferência de tecnologia e capacitação de empresas locais como fornecedores futuros. No caso dos “pacotes” mais elaborados de vendas há previsão, inclusive, de apoio político em instâncias internacionais, ou mesmo compromissos de apoio militar e defesa mútua (Moraes, 2011).

A figura 2 a seguir ilustra esse padrão de concorrência no mercado internacional de produtos de defesa.

FIGURA 2

Estratégias de pacotes de bens e serviços no mercado internacional de produtos de defesa e segurança



Fonte: Moraes (2011).

Além disso, dadas as especificidades desse mercado, as negociações sempre envolvem os governos. É praticamente impossível realizar uma venda de produto militar sem a intermediação de agentes governamentais do país de origem, além de diplomatas e adidos militares.

O Brasil ainda se situa na esfera dos pacotes “básicos” para exportação de produtos de defesa, e mesmo essa participação se dá de forma deficiente, uma vez que as empresas do país enfrentam diversas dificuldades para fornecimento de garantias, financiamento e licenças para seus compradores. Certamente não há interesse do país em progredir para um pacote “avançado”, porque isso implicaria assumir compromissos políticos que não convêm às diretrizes de sua política externa. Contudo, o Brasil ainda poderia ampliar significativamente sua capacidade de exportação de material de defesa se avançasse para o modelo de oferta de pacotes “intermediários”. Para tanto, é preciso que o país identifique claramente seus potenciais parceiros estratégicos e aprofunde os vínculos econômicos e

políticos com esses países; de modo a oferecer não apenas produtos finais de defesa, mas também serviços complementares e outras compensações diversas, tais como aquisição de produtos locais, cooperação técnica para o desenvolvimento, entre outras, que lhe permitam competir em melhores condições com outras potências estrangeiras que já oferecem essas vantagens.

Em que pesem os entraves econômicos e institucionais enfrentados pela base industrial de defesa no Brasil, o país já utilizou com sucesso no passado algumas estratégias para fomentar a venda de seus produtos de defesa, e possui hoje outras vantagens que também poderiam ser exploradas para esse fim. O quadro 1 a seguir sintetiza algumas das potenciais estratégias a serem empregadas e os principais desafios a serem superados para assegurar seu sucesso.

QUADRO 1

Estratégias e desafios para ampliar as vendas externas de produtos de defesa e segurança

Estratégia	Descrição	Desafio a ser superado
<i>Barter</i> (trocas sem moeda)	Cliente compra produtos brasileiros pagando diretamente com <i>commodities</i> . Usada com sucesso no comércio com o Iraque nos anos 1980.	O Brasil se tornou exportador de recursos naturais e tem balança comercial superavitária com os vizinhos e vários dos potenciais clientes na África e Sudeste asiático.
Cooperação técnica	O Brasil se destaca no mundo como provedor de cooperação para o desenvolvimento (sul-sul). É possível usar esse "capital" para fomentar as exportações.	A diplomacia e o governo brasileiro não desejam associar a cooperação do país a interesses comerciais.
Parcerias estratégicas	Usar parcerias com outros países para assegurar exportações e fomentar o surgimento de novos clientes no futuro. Ex: KC-390.	É preciso converter as intenções de compra dos parceiros em pedidos firmes para sinalizar a viabilidade dos produtos a outros compradores potenciais.
<i>Trading</i> de Defesa	Criação de uma instituição independente ou órgão colegiado para processar com mais eficiência pedidos de importação e exportação de produtos bélicos e incentivar as empresas nacionais. Ex: França, Rússia, Canadá.	Não há evidência de que os obstáculos institucionais e financeiros enfrentados pela indústria de defesa do Brasil seriam superados com a criação de uma <i>trading</i> , uma vez que esta instituição ainda careceria de autonomia política e capacidade financeira para atender às empresas do setor.

Elaboração do autor.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As exportações representam uma parcela relativamente pequena do faturamento total das empresas da base industrial de defesa e segurança do Brasil, embora sejam fundamentais para a continuidade do segmento de defesa no atual contexto de restrição fiscal do país. Mas as oportunidades para vendas internacionais são, hoje, restritas a nichos de mercado, assim como é bastante limitada a capacidade do governo brasileiro de apoiar as empresas do setor.

Os maiores concorrentes no mercado global de produtos militares são capazes de oferecer pacotes completos de defesa e segurança. O Brasil não tem essa capacidade, mas pode evoluir de pacotes básicos para intermediários, aperfeiçoando sua base exportadora para aumentar o valor e a duração de seus contratos externos, sobretudo por meio de serviços especializados e parcerias com empresas nacionais e estrangeiras.

Contudo, um aumento significativo das exportações de defesa do Brasil exigirá não apenas aperfeiçoamentos econômicos e regulatórios, mas também uma mudança mais profunda da própria estratégia de inserção internacional do país, enfatizando a abertura econômica e as parcerias estratégicas para desenvolvimento tecnológico e prospecção conjunta de mercados externos. Para tanto, o país deverá fazer escolhas claras de política externa, assumindo os riscos e as oportunidades delas decorrentes.

O Brasil possui um histórico de parcerias bem-sucedidas com outros países para internalização de tecnologias na indústria de defesa, e poderia empregar esse tipo de cooperação também para fomentar a internacionalização das empresas do setor. É preciso encontrar um equilíbrio entre a preservação do capital intelectual das firmas e a necessidade de maior interação com polos de inovação civis e outras empresas –inclusive estrangeiras –, no sentido de modernizar e adensar as cadeias produtivas do segmento de defesa no país.

REFERÊNCIAS

MORAES, R. F. **O mercado internacional de equipamentos militares**: negócios e política externa. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão n. 1596).

NEGRETE, A. C. A. *et al.* **Mapeamento da base industrial de Defesa**. Brasília: ABDI/Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160706_livro_mapeamento_defesa.pdf>.

SECEX – SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR. **Estatísticas de comércio exterior – Sistema AliceWeb**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior>>.

SILVA FILHO, E. B. *et al.* **Base industrial de defesa brasileira**: características das firmas e percepção dos empresários do setor. Brasília: Ipea, junho de 2013. (Nota Técnica n. 10). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130606_notatecnicadiset10.pdf>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Ipea

Revisão e Editoração

Editorar Multimídia

Capa

Herllyson da Silva Souza

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. O *Boletim de Economia e Política Internacional* (BEPI) tem como missão promover o debate sobre temas importantes para a inserção do Brasil no cenário internacional, com ênfase em estudos aplicados no campo de Economia Internacional e de Relações Internacionais, tendo como público-alvo acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, um avaliador. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, ou seja, os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter entre 3 mil e 6 mil palavras, respeitando o máximo de 50 mil caracteres, com espaçamento – incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências.
6. A formatação deverá seguir os seguintes padrões: folha A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman, tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar em página separada: *i*) título do trabalho em português e em inglês – em caixa alta e negrito; *ii*) até cinco palavras-chave; *iii*) um resumo de até 250 palavras, com a respectiva tradução para o inglês (*abstract*); *iv*) classificação JEL; e *v*) informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, experiência profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, *e-mail* e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes deverão ser entregues em arquivos específicos e editáveis, nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da ABNT.
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. Cada (co)autor receberá três exemplares da revista em que seu artigo for publicado.
12. As submissões deverão ser feitas *on-line* pelo *e-mail*: bepi@ipea.gov.br

ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas do boletim.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais do *Boletim de Economia e Política Internacional*, não sendo disponibilizados para nenhuma outra entidade.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ISSN 2176-9915

