

Boletim de Economia e Política Internacional

Número 13
Jan. | Abr. 2013



Boletim de Economia e Política Internacional

Número 13
Jan. | Abr. 2013



ipea

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

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

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

**Assessor-chefe de Imprensa
e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável

Edison Benedito da Silva Filho – Ipea

Ivan Tiago Machado Oliveira – Ipea

Membros

Alcides Costa Vaz – UnB

Andrew Hurrell – Universidade de Oxford

Ana Maria Alvarez – UNCTAD

Carlos Eduardo Lampert Costa – Ipea

Carlos Mussi – Cepal

Maria Regina Soares de Lima – UERJ

Renato Baumann – Ipea

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea 2013

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.

INSS 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

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 da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

SUMÁRIO

DIAGNÓSTICO DA SEGURANÇA REGIONAL SUL-AMERICANA: CLASSIFICAÇÕES TEÓRICAS PRELIMINARES	5
Walter Antonio Desiderá Neto	
DA GUERRA CONTRA O TERROR À CRISE ECONÔMICA INTERNACIONAL: PERSPECTIVAS PARA A DEFESA BRASILEIRA EM UM CENÁRIO DE TRANSIÇÃO NOS GASTOS MILITARES MUNDIAIS	17
Edison Benedito da Silva Filho Rodrigo Fracalossi de Moraes	
O DESEMPENHO DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO NO PERÍODO PÓS-CRISE	35
Nelson Marconi	
DESALINHAMENTOS CAMBIAIS: PANORAMA PÓS-CRISE	57
Emerson Fernandes Marçal	
AS POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NA CHINA	65
José Eduardo Cassiolato	
NOTA ACERCA DAS TENDÊNCIAS RECENTES DE FINANCIAMENTO AOS PAÍSES DE MENOR DESENVOLVIMENTO RELATIVO	81
Luiz Afonso Simoens da Silva	
ESPANHA, DOZE ANOS DE MIOPIA	95
Dominique Plihon Nathalie Rey	

DIAGNÓSTICO DA SEGURANÇA REGIONAL SUL-AMERICANA: CLASSIFICAÇÕES TEÓRICAS PRELIMINARES

Walter Antonio Desiderá Neto*

RESUMO

Este artigo objetiva analisar o padrão das relações de segurança na América do Sul desde o final da Guerra Fria. Ele se divide em seis seções. Após a introdução, na segunda seção, são apresentados dados relacionados à defesa de cada país sul-americano. Na terceira seção, as principais ameaças que atingem a América do Sul são descritas e analisadas. Na quarta seção, por sua vez, os instrumentos regionais de provimento de segurança mais importantes em vigência no continente recebem tratamento especial. Na quinta seção, examina-se o papel brasileiro na segurança regional. Por fim, a última seção se dedica a classificar o padrão das relações de segurança sul-americanas com base em três abordagens teóricas.

Palavras-chave: segurança internacional; América do Sul; integração sul-americana.

ABSTRACTⁱ

This article intends to analyze the pattern of South America security relations since the end of the Cold War. It is divided into six sections. First, it is presented an introduction. Second, some data related to each South American country defense is showed. Third, the main threats that affect the continent are described and analyzed. Fourth, the existing regional security mechanisms receive special treatment. Fifth, Brazil's role on South America regional security is examined. Last, South America security relations pattern is classified in accordance to three theoretical approaches.

Keywords: international security; South America; South American integration.

JEL: F51; F52; F53.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

O continente sul-americano é comumente apontado como uma região do mundo com baixa incidência de conflitos internacionais. Esta conclusão é alcançada especialmente quando a análise se faz em comparação com outras regiões do planeta, a exemplo do Oriente Médio. De fato, principalmente desde o início do século XX, foram raras as situações de guerra observadas na América do Sul, tanto entre países da região como entre algum deles e potências externas. Entretanto, isso não significa que a região possa ser descrita como livre de ameaças ou tensões que ensejem conflitos em potencial.

Diante desta constatação, o artigo objetiva analisar o padrão das relações de segurança na América do Sul desde o final da Guerra Fria. Ele se divide em seis seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, são apresentados alguns dados relacionados à defesa de cada um dos doze países sul-americanos (gastos militares, por exemplo), de forma que se obtenha um panorama da distribuição dos recursos de poder militar no continente. Na terceira seção, as principais ameaças que atingem a América do Sul são descritas e analisadas: disputas territoriais e fronteiriças, crime organizado transnacional, instabilidades políticas domésticas, entre outras.

Na quarta seção, por sua vez, os instrumentos regionais de provimento de segurança mais importantes em vigência no continente recebem tratamento especial. Na quinta seção, examina-se o envolvimento brasileiro no apaziguamento de tensões na região, bem como seu esforço para enfrentar as ameaças e cooperar com os vizinhos.

Por fim, a última seção objetiva fazer algumas considerações de modo a realizar classificações preliminares do padrão das relações de segurança sul-americanas, com base em três abordagens teóricas mais ou menos distintas. A primeira delas, de Kolodziej (1995, p. 327),¹ define seis tipos de sistemas de segurança regional, “diferenciados e hierarquizados pelo grau em que os Estados e as populações de uma região se dispõem a resolver suas divergências (...) por meio de ajustes pacíficos e negociações”. De forma grosseira, do mais pacífico para o mais conflitivo, os tipos possíveis são: comunidade de segurança, liderança hegemônica consensual, comunidade pluralista de segurança, concerto de países, esferas de influência ou liderança hegemônica coercitiva e equilíbrio de poder.

A segunda, elaborada por Tavares (2008), propõe um quadro analítico para nichos regionais de segurança levando em consideração seis variáveis (cada qual com a possibilidade de assumir de três a cinco posições): padrão de segurança, padrão de conflito, padrão de paz positiva,² instrumentos de paz e segurança, agentes de paz e segurança e nível de integração regional. Conforme a combinação das posições tomadas por estas variáveis, o autor deriva quatro categorias amplas de classificação dos nichos regionais de segurança (da mais conflitiva para a mais pacífica): fragmentações regionais, coalizões regionais, comunidades regionais e sistemas governamentais regionais (sendo estes sem observação empírica na realidade).

A terceira e última abordagem consultada é a de Buzan e Wæver (2003), que em sua teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS) fazem a análise das regiões de acordo com a distribuição de poder e os padrões de amizade (proteção e apoio) e inimizade (suspeita e medo) entre os Estados nelas presentes, bem como o grau de interligação entre os processos de securitização e dessecuritização. De acordo com os critérios propostos pelos autores, com relação aos padrões de amizade e inimizade, as classificações possíveis são formações conflituosas, regimes de segurança e comunidades de segurança.

1. O modelo do autor faz alguns ajustes e mudanças sobre o modelo de Deutsch (1978).

2. Por paz positiva entende-se a paz não apenas como a ausência de guerra, mas como um estado no qual além de não haver conflitos há bem-estar social.

2 RECURSOS DE PODER MILITAR

Conforme pode ser observado na tabela 1, a análise da distribuição dos recursos de poder tradicionais³ dos países sul-americanos revela que, quanto à população, ao território e ao Produto Interno Bruto (PIB), a participação do Brasil contribui com praticamente a metade dos recursos de todo o continente. Portanto, em qualquer relação bilateral do Brasil com outro país sul-americano, o peso brasileiro sempre se apresenta bastante superior ao da contraparte, um dos fatores necessários⁴ para a caracterização do país como potência regional.

TABELA 1
Países da América do Sul: recursos de poder tradicionais (2009)

Dado	País						Unidade
	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	
População	40.665.732	10.030.832	190.732.694	17.134.708	46.300.196	13.774.909	Habitantes
Território	2.766.889	1.098.581	8.514.876	756.945	1.138.914	283.561	Km ²
PIB/dólar corrente	307.155.000	17.339.000	1.573.408.000	163.669.000	234.045.000	57.249.000	US\$ milhares
PIB/ <i>purchasing power parity</i> (PPP)	585.551.000	43.587.000	2.017.180.000	243.195.000	409.076.000	112.648.000	US\$ milhares
Efetivos militares	73.100	46.100	327.710	60.560	285.220	57.983	Efetivos militares
Operações de paz	821	410	1.288	515	0	68	Efetivos militares
	Guiana	Paraguai	Peru	Suriname	Uruguai	Venezuela	
População	761.442	6.459.727	29.496.120	524.345	3.372.222	29.043.355	Habitantes
Território	214.969	406.752	1.285.216	163.265	177.414	912.050	Km ²
PIB/dólar corrente	2.046.000	14.236.000	130.324.000	2.966.000	31.510.000	326.132.000	US\$ milhares
PIB/PPP	-	28.713.000	251.678.000	-	44.116.000	349.773.000	US\$ milhares
Efetivos militares	1.100	10.650	114.000	1.840	24.621	115.000	Efetivos militares
Operações de paz	0	48	213	0	2.440	0	Efetivos militares

Fontes: População e território – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); PIB/dólar corrente e PIB/PPP – Banco Mundial (para Guiana e Suriname os dados são do IBGE); efetivos militares – International Institute for Strategic Studies (IISS); operações de paz – Organização das Nações Unidas (ONU). Elaboração do autor.

De toda forma, no que se refere aos efetivos militares, apesar de possuir as maiores tropas, a capacidade brasileira não supera muito a colombiana, por exemplo. Caso seja levada em consideração a quantidade de efetivos militares proporcionalmente ao tamanho do território (efetivo por quilômetro quadrado), a capacidade brasileira superaria apenas a de Guiana, Paraguai, Suriname e Argentina. Dessa forma, desconsiderando-se outros fatores como o treinamento dado aos militares e a geografia do território, este dado pode indicar menor preparo do Brasil para vigiar suas fronteiras do que da Venezuela, por exemplo.

Outro dado que merece nota é a participação com efetivos militares em operações de paz da ONU. Diferentemente do que se imagina, o Uruguai é o país com mais efetivos vestindo capacetes azuis da América do Sul (cerca de 10% de seu total de militares). Segundo Vales (2011, p. 40), após a democratização do país em 1984, buscou-se conferir uma função às Forças Armadas para que elas continuassem se aprimorando profissionalmente e conseguissem se manter financeiramente. A participação em operações de paz, desde os anos 1990, foi a solução encontrada, institucionalizada com a criação, em 1995, do Sistema Nacional de Operações de Paz (Sinomapa) e da Escola Nacional de Operações de Paz Uruguiaia (Enopu).

3. Os recursos de poder tradicionais são listados principalmente por Waltz (1979, p. 131).

4. Conforme aponta Lima (2010, p. 155), os outros fatores seriam: *i*) desempenho de estratégias pró-ativas nos planos multilateral e regional; e *ii*) indicadores de autopercepção e de reconhecimento dos demais, sejam os países semelhantes ou as grandes potências.

Para o exame das relações de segurança no continente, dois dados mais comumente utilizados são os gastos militares e a proporção deles em relação ao PIB, constantes nas tabelas 2 e 3. Os gastos militares do Brasil, em todos os anos listados, representaram mais da metade dos gastos militares efetuados no continente, neste caso de acordo com o que seria de se esperar em função das dimensões do país. Apesar de um forte decréscimo em termos absolutos de 1990 para 1995, nos demais períodos quinquenais os gastos brasileiros cresceram a uma taxa média de 20%.

TABELA 2

América do Sul: gastos militares (1990-2010)

(A preços constantes de 2010, em US\$ milhares)

Ano	País					
	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador
1990	2.428.000	236.000	46.573.000	2.651.000	2.505.000	476.000
1995	2.422.000	209.000	20.384.000	3.003.000	4.449.000	741.000
2000	2.091.000	244.000	22.455.000	4.150.000	5.720.000	582.000
2005	1.955.000	267.000	23.677.000	5.350.000	7.541.000	1.187.000
2010	3.476.000	328.000	34.384.000	6.579.000	10.422.000	2.094.000
	Guiana	Paraguai	Peru	Suriname	Uruguai	Venezuela
1990	5.900	121.000	50.700	-	897.000	-
1995	9.200	139.000	1.406.000	-	719.000	3.603.000
2000	16.700	124.000	1.488.000	-	780.000	3.534.000
2005	21.000	103.000	1.552.000	-	625.000	4.892.000
2010	28.800	154.000	1.958.000	-	788.000	3.363.000

Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (Sipri). Elaboração do autor.

TABELA 3

América do Sul: gastos militares (1990-2010)

(Em % do PIB)

Ano	País					
	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador
1990	1,4	2,8	6,3	4,3	1,6	1,9
1995	1,5	2,1	1,9	3,1	2,4	2,3
2000	1,1	2,1	1,8	3,8	3,0	1,6
2005	0,9	1,8	1,5	3,4	3,4	2,6
2010	0,9	1,7	1,6	3,2	3,6	3,6
	Guiana	Paraguai	Peru	Suriname	Uruguai	Venezuela
1990	0,9	1,2	0,1	-	3,5	-
1995	0,9	1,3	1,9	-	2,7	1,5
2000	1,5	1,1	1,8	-	2,8	1,5
2005	1,9	0,8	1,5	-	2,1	1,4
2010	2,1	0,9	1,3	-	2,0	0,9

Fonte: Sipri. Elaboração do autor.

Nos casos de Chile e Colômbia, por outro lado, não foi observado decréscimo em nenhum dos períodos, com crescimentos quinquenais médios acima de 30% para os dois países ao longo das duas décadas. São também

os países com a maior média do gasto como percentual do PIB para o período. Enquanto a explicação para o Chile se deve principalmente ao aumento do preço do cobre,⁵ o caso colombiano está relacionado com o combate ao narcotráfico e às guerrilhas, tema a ser tratado na próxima seção.

Por fim, dois pontos adicionais são merecedores de nota. Em primeiro lugar, cabe lembrar que nenhum país sul-americano possui armas nucleares, químicas ou biológicas, fator que torna todos eles países secundários na distribuição de poder militar global. Em segundo lugar, ainda que as compras de armamentos realizadas por alguns países do continente desde 2005 tenham levantado debate acerca da possibilidade de corrida armamentista na região (com destaque para Brasil, Chile e Venezuela), essas aquisições se caracterizaram de uma forma geral como reposição de armamentos obsoletos. Além disso, considerando-se o ano de 2008 (Resdal, 2010), apenas Chile e Colômbia tiveram mais de 25% do total dos gastos militares como investimentos (dos demais, somente o Brasil apresentou mais de 10%). Portanto, não se pode falar em corrida armamentista na América do Sul, essencialmente porque, em última análise, não há desavenças entre países da região que justifiquem comportamento de tal natureza.

3 PRINCIPAIS AMEAÇAS

Todas as ameaças tradicionais à segurança no continente sul-americano estão relacionadas a litígios fronteiriços ou territoriais históricos. Embora estejam encaminhadas para a solução, em sua totalidade, por meio de mecanismos pacíficos, sua permanência em estado latente se apresenta como desafio à cooperação e à integração, uma vez que dificultam o desenvolvimento de projetos sobre as áreas em demanda e, no limite, podem voltar a ser incitadas e acabar resultando em enfrentamentos armados.

O quadro 1 apresenta uma lista resumida dos conflitos lindeiros em aberto existentes na América do Sul. Destacam-se a querela entre Guiana e Venezuela, em função de a área demandada representar quase dois terços do território guianense;⁶ e a questão das Malvinas, por contar com o envolvimento de uma grande potência externa.

Para além das ameaças tradicionais, desde os anos 1980 novas ameaças, originadas por novos atores, têm ganhado força na região sul-americana, as quais possuem naturezas doméstica ou transnacional. A associação de guerrilhas com o crime organizado (narcotráfico, tráfico de armas e lavagem de dinheiro) em determinados países andinos⁷ tem se caracterizado como a principal delas, uma vez que registra elevado índice de violência⁸ e transborda externalidades negativas para o território dos países circunvizinhos. Ademais, com o fim da Guerra Fria e da ameaça comunista, o tráfico de drogas ilícitas se tornou a principal preocupação de segurança dos Estados Unidos na América do Sul. Com o advento da Guerra ao Terror nos anos 2000, a associação do crime organizado com guerrilhas de ideologias variadas, considerada oficialmente como uma forma de terrorismo pela superpotência desde o final dos anos 1990, ganhou ainda mais destaque na política de segurança global americana.

5. O Chile possui uma lei que obriga o país a aplicar em defesa 10% da receita obtida com a venda do cobre (Resdal, 2010).

6. Para mais informações sobre este caso específico, ver Desiderá (2012).

7. Destacam-se os casos da Colômbia e do Peru, mas cumpre ressaltar o fato de a Bolívia ter sido um dos principais produtores de cocaína nos anos 1990. Com a estratégia de luta contra o narcotráfico, a plantação ilegal da coca foi praticamente erradicada no país. Contudo, desde meados dos anos 2000 esse cultivo tem reaparecido.

8. Não somente em função do narcotráfico, mas também por problemas decorrentes dos altos níveis de pobreza e desigualdade, a América Latina possui a maior taxa de homicídios do mundo. Os números anuais de assassinatos na América do Sul superam o de muitas guerras em operação no mundo (Aravena, 2005).

QUADRO 1

América do Sul: litígios fronteiriços e territoriais pendentes (2012)

Países envolvidos	Resumo da disputa
Guiana e Venezuela	Desde 1962, a Venezuela demanda toda a área do território guianense situada a oeste do rio Essequibo, alegando ter sido injustiçada em decisão arbitral sobre a posse desta região no século XIX, quando a Guiana ainda era colônia inglesa. O caso tem sido tratado com os bons ofícios do secretário geral da ONU desde 1987.
Argentina e Reino Unido	Em 1982, a ditadura militar da Argentina promoveu a ocupação das Ilhas Malvinas (ou <i>Falklands</i> , em inglês), de posseção inglesa no Atlântico Sul, alegando ser a detentora da soberania sobre aquele território, herança da colonização espanhola. A invasão foi o estopim para a Guerra das Malvinas, com duração de pouco mais de dois meses e derrota argentina. O resultado do conflito, de toda forma, não colocou um ponto final na disputa. Em 2012, por ocasião do aniversário de trinta anos da guerra, a presidenta Cristina Kirchner voltou a evocar a temática (com apoio dos demais países sul-americanos), propondo nova solução, desta vez pacífica e com intermediação da ONU.
Guiana e Suriname	Com origem anterior à independência dos dois países, o litígio fronteiriço envolvia uma parcela referente ao mar territorial (resolvida em 2007 por meio de arbitragem da ONU) e outra terrestre, sobre duas regiões: o rio Courantyne, que separa os dois países, e o Triângulo do Novo Rio, na extremidade austral da fronteira, onde há jazidas de ouro. A disputa tem sido tratada por meio de negociações bilaterais diretas.
Bolívia, Chile e Peru	No século XIX, a disputa sobre o direito de exploração de recursos naturais entre Bolívia e Chile, na região do atual extremo norte chileno e extremo sul peruano, onde se situa o porto de Arica, provocou a chamada Guerra do Pacífico (1879-1883). A derrota boliviana significou a perda de sua saída para o mar. Desde os anos 1970, de toda forma, as partes têm negociado maneiras para que a Bolívia recupere o acesso ao Oceano Pacífico – objetivo constitucional do país desde 2008.
Colômbia e Venezuela	Com a resolução da maior parte das disputas pela definição das linhas fronteiriças entre os dois países tendo ocorrido somente em meados do século XX, ainda resta, entre outros, o diferendo a respeito da soberania sobre as águas do Golfo da Venezuela, onde há importantes reservas de petróleo. O litígio tem sido tratado por meio de negociações bilaterais diretas, as quais contam com uma Comissão Permanente de Conciliação.

Elaboração do autor.

No Peru, o Movimento Revolucionário Tupac Amaru (MRTA) e o Sendero Luminoso, ambos de orientação socialista (marxista e maoista, respectivamente) e vinculados ao tráfico de drogas, apresentaram-se como os principais grupos atuantes nos anos 1990 e começo dos 2000. Ambos foram praticamente derrotados pelas forças do governo peruano de Alberto Fujimori (1990-2000), com apoio militar e financeiro dos Estados Unidos. De qualquer maneira, com o avanço no combate aos grupos insurgentes colombianos nos anos 2000, tem surgido o temor de que esses grupos retomem suas atividades no Peru.

Na Colômbia, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) são o principal grupo guerrilheiro marxista e narcotraficante em atividade. Além delas, atuam também fortemente em zonas rurais o Exército de Libertação Nacional (ELN), também socialista, e as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), paramilitares de extrema direita. De 1998 a 2005, a repressão contra esses grupos foi internacionalizada e intensamente militarizada com o lançamento do Plano Colômbia, o qual apresentava financiamento bilionário quase exclusivo dos Estados Unidos para apoio com treinamento militar e logístico (Santos, 2010). Uma nova fase do plano foi acordada em 2007, com prazo de duração até 2013. É importante notar que as ações levadas a cabo no período do plano, apesar de terem reduzido a produção da droga na Colômbia e enfraquecido as guerrilhas, tiveram como consequência o deslocamento do problema para o território dos países vizinhos (Brasil, Bolívia, Equador e Venezuela), regionalizando definitivamente a questão.

Fruto do conflito entre o governo colombiano e as guerrilhas, o episódio da incursão de oficiais do país em território equatoriano em 2008 com a finalidade de capturar e executar o segundo homem das FARC, Raúl Reyes, gerou uma crise entre os dois países vizinhos resultando no rompimento das relações diplomáticas. Crítica da estratégia colombiana de violência repressiva contra o narcotráfico, a Venezuela solidarizou-se com o Equador e também rompeu suas relações com Bogotá. Mais do que isso, enviou tropas para sua fronteira com a Colômbia, conformando o momento mais tenso das relações de segurança na América do Sul dos anos

2000. Apesar de o mal-entendido ter sido resolvido logo nos dias sucedentes,⁹ o caso revelou como as novas ameaças podem se converter em ameaças tradicionais rapidamente na região.

Como fonte adicional de insegurança no continente sul-americano, também deve ser considerado o fato de a região ser marcada pela instabilidade política da maioria de seus países, os quais têm apresentado recorrentes dificuldades em consolidar seus regimes democráticos desde o fim das ditaduras militares. Dada a tradicional vinculação entre os grupos políticos dos países sul-americanos, eventos domésticos antidemocráticos como os observados na Bolívia em 2008, no Equador em 2010 e no Paraguai em 2012 se caracterizam como novas ameaças à segurança regional por seu potencial de gerar externalidades nos vizinhos, além de necessariamente prejudicarem a execução dos projetos de desenvolvimento regional em andamento no continente. Ademais, a ocorrência deste tipo de rompimento democrático dificulta o próprio combate às demais ameaças.

4 MECANISMOS REGIONAIS DE SEGURANÇA

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, a preocupação com a segurança na América do Sul conta com um instrumento coletivo hemisférico para sua promoção, criado a partir da iniciativa dos Estados Unidos: o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar) ou Pacto do Rio, de 1947. Sob a lógica do conflito bipolar, o tratado objetivava garantir a proteção dos países latino-americanos¹⁰ contra agressões externas.

Dessa forma, o acordo conformava um sistema de segurança coletiva – um ataque contra qualquer membro seria considerado um ataque contra todos (Artigo 3º) – e inseria formalmente a América Latina no bloco ocidental capitalista. Contudo, sua efetividade limitada foi revelada quando o instrumento foi invocado pela Argentina na ocasião da Guerra das Malvinas em 1982 e não obteve resposta, demonstrando que apenas funcionaria no caso de a agressão externa partir de um país do bloco antagônico.

O fim da Guerra Fria, com o desmantelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1991, não veio acompanhado da denúncia automática do tratado por parte de nenhum de seus contratantes.¹¹ Dessa maneira, apesar do anacronismo e da ineficácia aparentes, o Tiar permaneceu em vigência sem sofrer qualquer alteração para que se adequasse à nova realidade política internacional e à transformação do caráter das ameaças presentes no hemisfério. Somente em 2003, com a realização da Conferência Especial sobre Segurança, o debate em torno das novas ameaças, com destaque para o terrorismo, viria a ser feito no âmbito da OEA, tendo como resultado a Declaração sobre Segurança nas Américas, sem grandes consequências no sentido de provocar modificações na arquitetura institucional da organização. De todo modo, o Tiar permanece como o único sistema de segurança e defesa coletiva regional propriamente dito do qual participam os países sul-americanos (exceto Guiana e Suriname).

Por outro lado, com o avanço da democratização e dos processos de integração regional na América do Sul, desde o final dos anos 1990 tem-se testemunhado o aparecimento de declarações e mecanismos que buscam garantir a paz entre os países da região e promover a confiança mútua e a solução pacífica das controvérsias.

9. O restabelecimento das relações diplomáticas entre os países se completou somente em 2010.

10. Dos países independentes à época na América Central e na América do Sul, não assinaram o Tiar em 1947: Equador (1949) e Nicarágua (1948). Cuba, Haiti e República Dominicana foram os países caribenhos a assinar o tratado. Após a revolução em 1959, os cubanos foram expulsos da Organização dos Estados Americanos (OEA) e dos mecanismos do Tiar.

11. Apenas o México denunciou o tratado em 2002, quando foi invocado pelos Estados Unidos para obter apoio dos demais contratantes no contexto da Guerra ao Terror.

Dentre eles, destacam-se¹² a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile sobre a Zona de Paz, assinada em 1998, e a Carta Andina para a Paz e a Segurança, firmada em 2002. No contexto do continente sul-americano como um todo, na Segunda Cúpula Sul-Americana, em 2002, emitiu-se a Declaração da Zona de Paz Sul-Americana.

Além desses documentos, tomando a manutenção da ordem democrática como uma questão de segurança, no sentido apregoado pela paz kantiana,¹³ as iniciativas de integração regional também passaram a contar com as chamadas “cláusulas democráticas”, consubstanciadas no Protocolo de Ushuaia, de 1998, no Mercosul, e no Protocolo Adicional ao Acordo de Cartagena, de 2000, na Comunidade Andina de Nações (CAN). Estes protocolos preveem diferentes tipos de sanções aos países participantes dos blocos nos quais ocorram tais rupturas, tendo como limite a suspensão da sua participação dentro do exercício de integração. Na OEA, assinou-se a Carta Democrática Interamericana em 2001. Em âmbito sul-americano, o tema da manutenção da ordem democrática apareceu desde a primeira cúpula, em 2000, no Comunicado de Brasília. De todo modo, ele viria a ser devidamente institucionalizado na União de Nações Sul-Americanas (Unasul) somente após a tentativa de golpe contra Rafael Correa no Equador em 2010, com a assinatura do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia.

Após esses desenvolvimentos, o processo de construção de confiança entre os países sul-americanos atingiu seu auge com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no final de 2008, no âmbito da Unasul. Apesar de ser fruto de conversas iniciadas em 2006, a proposta formal surgiu por parte do Brasil, no contexto da crise entre Colômbia, Equador e Venezuela. Em função disso, os objetivos da nova instituição tiveram como foco central o fomento da confiança para a garantia do estabelecimento de uma zona de paz na América do Sul, de forma a possibilitar a estabilidade democrática e o desenvolvimento na região. Além desses, acabaram se tornando também objetivos gerais a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa e a formação de consensos para a cooperação militar. Portanto, ao contrário do que o presidente venezuelano expressou esperar de uma organização desse tipo nos anos que precederam sua criação, o CDS acabou não incorporando funções de um sistema de segurança coletiva ou de uma aliança militar.

Para Medeiros Filho (2010, p. 6-9), além das questões da zona de paz e da formação de uma identidade sul-americana em defesa, outras duas demandas justificariam a criação do conselho: o combate ao crime organizado e a cooperação na produção e comercialização de produtos da indústria bélica. Sobre a primeira demanda, o tema do tráfico de drogas e das guerrilhas acabou sendo tratado separadamente com a criação do Conselho de Luta contra o Narcotráfico, em 2009. Seu estatuto foi formulado em 2010 e o conselho passou a se chamar Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD). Seu objetivo central é se estabelecer como uma instância de consulta, cooperação e coordenação para o enfrentamento desse problema. Seu grande diferencial está na abordagem holística da questão, incluindo tanto a oferta como a demanda das drogas em suas preocupações e considerando a resolução do problema como uma responsabilidade comum e compartilhada. Além disso, no que concerne à redução da oferta, preocupa-se especialmente com o desenvolvimento alternativo a ser planejado para as áreas de cultivo e produção da droga. O Plano de Ação do CSPMD, aprovado em 2010, tem cinco linhas de ação: redução da demanda; desenvolvimento alternativo, integral e sustentável, incluindo o preventivo; redução da oferta; medidas de controle; e lavagem de dinheiro.

12. Anteriormente, o Brasil e a Argentina, em conjunto com os países da Costa Oeste africana, promoveram a Resolução nº 41/11 na Assembleia Geral da ONU, em 1986, a qual define a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Deve-se lembrar ainda que antes, em 1985, a aproximação entre os dois países, que culminaria na formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), iniciou-se com a assinatura de um entendimento de confiança mútua no campo da segurança, assegurando os propósitos de uso pacífico da tecnologia nuclear por ambas as partes.

13. Para uma discussão filosófica do significado da paz kantiana, ver Fukuyama (1992, p. 281).

A respeito da outra demanda apontada pelo autor, cumpre assinalar que ela se faz presente nos objetivos específicos do estatuto do CDS. Além disso, na primeira reunião ordinária do conselho em 2009, decidiu-se sobre a elaboração de um diagnóstico da indústria de defesa no continente, necessário para a promoção da complementaridade produtiva, da pesquisa e da transferência tecnológica. Mas este não foi o único tema abordado: na mesma reunião, acordou-se pela criação do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos em Defesa (CSEED-CDS), cujo estatuto foi aprovado na segunda reunião ordinária do CDS em Guayaquil, no ano seguinte. Nesta ocasião, o principal resultado foi a aprovação de um conjunto de procedimentos para a aplicação das Medidas de Fomento da Confiança e da Segurança (MFCS). Elas envolvem intercâmbio de informações e transparência – contando com o desenvolvimento de uma metodologia única para a medição dos gastos de defesa – e medidas de notificação mútua sobre atividades militares intra e extrarregionais – buscando evitar a repetição de episódios como aquele que causou mal-estar entre Colômbia e Equador. Por fim, a novidade trazida pela terceira reunião ordinária, realizada em Lima em 2011, encontra-se na decisão de incluir no plano de ação para 2012 a proteção da biodiversidade e dos recursos naturais estratégicos como uma das áreas prioritárias. De fato, a cúpula da Unasul de 2012 centrou-se na ideia de compreender os recursos naturais como eixo dinâmico da estratégia de integração regional.

Esses processos podem ser traduzidos como uma clara iniciativa sul-americana no sentido de contar com mecanismos próprios voltados para a governança regional da segurança, sem a interferência da superpotência hemisférica. Nesse sentido, é emblemática a abordagem holística tomada pelo CSPMD, por exemplo, em clara discordância com os métodos repressivos patrocinados pelos Estados Unidos no Plano Colômbia. De toda forma, esse movimento indica apenas uma emancipação da região no tratamento desses temas, mas não aponta no sentido da confrontação com os americanos. Vale destacar que o CDS foi apontado pelos americanos em outubro de 2012 – primeira vez em que foi citado em documento oficial de defesa dos Estados Unidos – como uma iniciativa de cooperação regional a ser encorajada pelos países sul-americanos, uma vez que ajuda a construir interdependência e integração entre suas Forças Armadas (Estados Unidos da América, 2012).

5 O PAPEL DO BRASIL NA SEGURANÇA REGIONAL

Não se pode afirmar que a participação do Brasil como intermediador em eventuais desentendimentos entre países sul-americanos seja uma tradição da política externa brasileira, uma vez que o país se caracterizou ao longo de sua história como tradicional defensor dos princípios da não intervenção e da autodeterminação dos povos. Dessa forma, do século XIX até o final da Guerra Fria, o país apenas se colocou nesta posição na Guerra de Letícia (entre Colômbia e Peru, em 1932), mas não se envolveu na Guerra do Pacífico, na Guerra do Chaco e na Guerra das Malvinas, nem nos litígios fronteiriços em aberto no continente. Além disso, à exceção da Guerra do Paraguai, o Brasil jamais participou de conflitos armados com os vizinhos. Em razão de seu peso bastante desproporcional em relação ao deles, conforme descrito anteriormente, de uma forma geral o país historicamente evitou tomar atitudes que pudessem incitar acusações de imperialismo do outro lado de suas fronteiras.

Em todo caso, nos anos 1990, na ocasião da Guerra do Cenepa entre Equador e Peru, o presidente Fernando Henrique Cardoso colocou a diplomacia brasileira à disposição para intermediar uma solução negociada para o conflito, ao lado dos governos de Argentina, Chile e Estados Unidos. A mediação obteve sucesso e o acordo de paz foi assinado em Brasília, em 1995. Além desse episódio, o Brasil também mediou

algumas ocasiões de perturbação da ordem democrática doméstica no Paraguai e na Bolívia nos anos 1990 e 2000 (Gratius, 2007).

Além desse tipo de iniciativa, em decorrência da experiência adquirida com o sistema interamericano forjado após a Segunda Guerra Mundial, bem como da cooperação entre os regimes militares na América do Sul ao longo de boa parte da Guerra Fria, o Brasil também tem o papel de incentivador e promotor da cooperação militar com os vizinhos sul-americanos. Essas atividades abarcam o recebimento de militares dos outros países para treinamento em terras brasileiras, o envio de brasileiros para aperfeiçoamento técnico nas escolas militares dos vizinhos, o compartilhamento de informações estratégicas para a defesa, a realização de exercícios militares conjuntos, entre outras.

O Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), inaugurado em 2002, é um importante projeto brasileiro que tem efeitos positivos para o combate ao narcotráfico em todo o continente. Um de seus objetivos é o monitoramento do espaço aéreo, detectando a atividade de pequenas aeronaves em pistas de pouso clandestinas para o tráfico ilícito de drogas. O Brasil coopera com o compartilhamento de alguns relatórios do sistema com vizinhos andinos, principalmente Colômbia e Peru.

Do ponto de vista da indústria de defesa, a América do Sul se apresenta como importante mercado consumidor dos produtos do Brasil, principal produtor nesta área do continente. Vale destacar a venda de 25 aviões Super Tucano, modelo combate, entre 2006 e 2008, para a Colômbia, e a venda de doze e dezoito aeronaves do mesmo modelo, entre 2009 e 2011, para Chile e Equador, respectivamente. Desenvolvido pela Embraer principalmente para operações na selva, a tecnologia do modelo apresenta grande serventia para o enfrentamento dos grupos insurgentes ligados ao narcotráfico nos países andinos.

Dessa forma, o papel brasileiro na defesa regional, especialmente desde o final da Guerra Fria e a alteração nos padrões de relação com a Argentina, tem sido o de promover a cooperação e a integração em matéria de defesa,¹⁴ tendo como principal projeto de sucesso nessa empreitada a criação propriamente dita do CDS. Além disso, o país também se dispõe a intermediar pacificamente conflitos que possam ocorrer entre os demais países sul-americanos. Em última análise, o próprio peso desproporcional dos recursos de poder do país tem efeito estabilizador na região, uma vez que essa realidade entra nos cálculos estratégicos dos demais países sul-americanos quando da tomada de decisões relacionadas a situações conflituosas entre eles.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do panorama exposto, é possível classificar de maneira preliminar, com base nas abordagens teóricas brevemente expostas na introdução, o tipo de configuração observado nas relações de segurança do continente sul-americano.

A análise, de acordo com a abordagem de Kolodziej (1995), aponta para a classificação do continente como uma comunidade pluralista de segurança encaminhando-se para se tornar uma comunidade de segurança. Embora os dois sistemas sejam caracterizados pelo compromisso de seus integrantes em estabelecer relações pacíficas entre si, a diferença entre eles está no fato de a comunidade de segurança apresentar compartilhamento de valores fundamentais entre seus integrantes, os quais adaptam seu comportamento a princípios, normas e instituições comuns e a processos conjuntos de decisão em nome de um convívio pacífico. Dessa forma, uma

14. Este é um objetivo presente na própria Estratégia Nacional de Defesa do Brasil (Brasil, 2010). Está presente também no *Livro branco da defesa nacional* (Brasil, 2012).

vez que o CDS está se consolidando gradativamente como uma instituição regional de segurança na qual se busca uma visão integrada de quais são as ameaças que incidem sobre o continente e quais são as formas eleitas para combatê-las, além das provisões no sentido de fomentar a confiança entre os países integrantes, pode-se afirmar que a América do Sul, com seu baixo grau de incidência de conflitos interestatais, está se tornando uma comunidade de segurança.

Examinando sob os seis critérios de Tavares (2008), a América do Sul apresenta padrão de segurança de comunidade pluralista de segurança, a melhor posição que esta variável pode adotar, uma vez que não há expectativa ou preparo para o uso da força entre seus integrantes. O padrão de conflito sul-americano, por seu turno, é de “conciliação”, também o mais pacífico de todos, pois a região possui mecanismos internos de resolução de disputas. O padrão de paz positiva, que leva em consideração o desenvolvimento humano e a participação política, é moderado.

Dentre os instrumentos de paz e segurança, a América do Sul se caracteriza como o tipo integrado regionalmente, com compromissos normativos e existência de instituições. Os agentes que contribuem para a paz e a segurança, por sua vez, são os próprios Estados, mas também se conta com a atuação de Organizações Não Governamentais (ONGs). Por fim, o nível de integração regional é considerado médio, pois as políticas adotadas levam em consideração o ambiente regional, mas praticamente não há cessão de parcelas de soberania em favor das instituições regionais – nem perspectivas para que isso ocorra no futuro próximo. Combinando a posição das seis variáveis, a América do Sul é classificada como uma coalizão regional: há um compromisso com a paz e há laços formais e informais entre seus integrantes, mas o caminho a percorrer no sentido da paz positiva – resolução dos problemas relacionados à pobreza e à desigualdade de renda¹⁵ – não permite classificá-la como uma comunidade regional.

Por fim, adotando a ótica de Buzan e Wæver (2003), no caso sul-americano se observa o fortalecimento gradativo de um padrão de regime de segurança, desenvolvendo-se na direção de uma comunidade de segurança. Para a consolidação dessa condição, são requisitos a consolidação do CDS, propondo uma identidade sul-americana em matéria de defesa, e do CSPMD, conformando uma estratégia unificada dos países do Cone Sul e dos andinos para combater a principal ameaça incidente no continente. Dessa forma, seria formada uma comunidade equipada com medidas de fomento à confiança, capazes de eliminar completamente os padrões de inimizade.

REFERÊNCIAS

ARAVENA, F. R. Panorama da segurança na América do Sul. **Diplomacia, estratégia e política**, p. 53-77, jan./mar. 2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia nacional de defesa**. 2010. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2012.

_____. **Livro branco de defesa nacional**. 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/LIVRO_BRANCO.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2012.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and powers**. The structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

15. Para mais informações e dados a esse respeito, ver Cepal (2012).

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Panorama social de América Latina**. 2012. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial-2012DocI-Rev.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2012.

DESIDERÁ, W. A questão fronteiriça entre Guiana e Venezuela e a integração regional na América do Sul. **Conjuntura austral**, v. 3, n. 12, p. 11-25, jun./jul. 2012.

DEUTSCH, K. **Análise das relações internacionais**. Brasília: Editora da UnB, 1978.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Defense. **Western hemisphere defense policy statement**, 2012. Disponível em: <<http://www.defense.gov/news/WHDPS-English.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2012.

FUKUYAMA, F. **The end of history and the last man**. Nova York: The Free Press, 1992.

GRATIUS, S. **O Brasil nas Américas: potência regional pacificadora?** 2007. Disponível em: <http://www.fride.org/descarga/WP35_BraAmer_POR_abr07.pdf>. Acesso em: 1 out. 2012.

KOŁODZIEJ, E. A. A segurança internacional depois da Guerra Fria: da globalização à regionalização. **Contexto internacional**, v. 17, n. 2, p. 313-349, jul./dez. 1995.

LIMA, M. R. S. Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. In: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs**. Comércio e política. Brasília: Cepal; Ipea, 2010. Cap. 7. p. 155-79.

MEDEIROS FILHO, O. **Conselho de defesa sul-americano: demandas e agendas**. 2010. Disponível em: <http://www.brasa.org/_sitemason/files/fLdvB6/Oscar%20Medeiros%20Filho.pdf>. Acesso em: 1 out. 2012.

RESDAL – RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA. **Atlas comparativo de la defensa en América Latina**. 2010. Disponível em: <<http://www.resdal.org/atlas/atlas-completo2010-espanol.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2012.

SANTOS, M. Passado e presente nas relações Colômbia-Estados Unidos: a estratégia de internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes da política externa norte-americana. **Revista brasileira de política internacional**, v. 53, n. 1, p. 67-88, 2010.

TAVARES, R. Understanding regional peace and security: a framework for analysis. **Contemporary politics**, v. 14, n. 2, p. 107-127, June 2008.

VALES, T. P. Operações de paz como incentivo ao profissionalismo das forças armadas: o caso uruguaio. **Meridiano 47**, v. 12, n. 128, p. 36-41, nov./dez. 2011.

WALTZ, K. **Theory of international politics**. Columbus: McGraw-Hill, 1979.

DA GUERRA CONTRA O TERROR À CRISE ECONÔMICA INTERNACIONAL: PERSPECTIVAS PARA A DEFESA BRASILEIRA EM UM CENÁRIO DE TRANSIÇÃO NOS GASTOS MILITARES MUNDIAIS*

Edison Benedito da Silva Filho**
Rodrigo Fracalossi de Moraes**

RESUMO

O artigo analisa possíveis tendências, até o ano de 2016, dos gastos militares dos cinco principais países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e dos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). São abordados os efeitos da crise internacional iniciada em 2008 em termos de redução dos gastos em países da Otan, assim como as oportunidades que surgem neste cenário para os BRIC, em especial para o Brasil. Argumenta-se que, em função da trajetória de queda nos gastos em defesa dos países da Otan analisados, a trajetória ascendente dos gastos dos BRIC representa oportunidade de redução do hiato de suas capacidades militares em relação a países da aliança transatlântica. Isto ocorreria tanto diretamente, em função da queda nos gastos, como indiretamente, tendo em vista que tal diminuição atuará como pressão para que empresas destes países da Otan exportem mais, aumentando o poder de barganha dos compradores emergentes.

Palavras-chave: gastos militares; crise econômica internacional; BRIC; Otan; hiato de poder militar.

ABSTRACTⁱ

The article analyses possible tendencies, until 2016, on the military expenditures of the five main countries of North Atlantic Treaty Organization (Nato) and of the BRIC. We discuss the effects of the international economic crisis, which began in 2008, in terms of decline in Nato countries expenditures, as well as opportunities emerging for the BRIC, especially for Brazil, in such a context. We argue that, as a result of the decline trend in military expenditures of the analyzed Nato countries, the tendency of growing expenditures in BRIC countries represents an opportunity for reducing the gap in their military capacities when compared to members of the transatlantic alliance. This would occur both directly, due to the decline on expenditures, and indirectly, bearing in mind that such decline would serve as a pressure for companies in these Nato countries to enhance exports, thus increasing the bargaining power of emerging buyers.

Keywords: military expenditures; international economic crisis; BRIC; Nato; military power gap.

JEL: H56.

* Os autores agradecem os comentários e sugestões do Coronel Wilson Tomaz, do Ministério da Defesa. Eventuais equívocos são de responsabilidade exclusiva dos autores.

** Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

A queda do Muro de Berlim em 1989, seguida do colapso do bloco soviético, marcou o início de uma nova era que parecia finalmente indicar a possibilidade de uma paz duradoura entre as nações. Recursos antes dispensados ao desenvolvimento, à aquisição e à manutenção de sofisticados armamentos convencionais e armas de destruição em massa poderiam ser redirecionados para outras finalidades, como políticas voltadas à promoção do bem-estar, ao desenvolvimento de novas tecnologias e à sustentabilidade ambiental. Finalmente, parecia haver chegado o momento de a humanidade receber os chamados dividendos da paz (*peace dividends*), conforme termo popularizado no início dos anos 1990 por George H. W. Bush e Margaret Thatcher.

Contudo, observando-se em perspectiva o período de vinte anos que se seguiu ao fim da Guerra Fria, conclui-se que a expectativa de uma “paz democrática” entre as nações e de uma consequente redução permanente dos dispêndios direcionados às atividades de defesa foi, em grande medida, frustrada. Nos anos 1990, houve redução substancial nos dispêndios militares no mundo, liderada, sobretudo, pelos países desenvolvidos e pela Rússia. Não obstante, a década seguinte foi marcada pelas consequências dos ataques terroristas aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001, acelerando a tendência de aumento dos gastos que já se observava desde 1999 em alguns países.

A partir de 2008, entretanto, com a crise econômica internacional, países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) passaram a restringir seus gastos e pretendem manter esta tendência até o final da presente década, como é o caso dos Estados Unidos, da França, do Reino Unido, da Alemanha e da Itália, que possuem os cinco maiores orçamentos de defesa da organização. Tal tendência aponta para um novo ciclo de contenção de gastos nestes países, baseado tanto na percepção de que a atual crise econômica implicará restrição considerável à sua capacidade fiscal quanto na expectativa de arrefecimento dos conflitos armados que atualmente envolvem estes integrantes da Otan.

Em função da perspectiva de manutenção do crescimento dos gastos de grandes países emergentes e do recuo nos dispêndios militares de países da Otan, há uma “janela de oportunidade” para que aqueles: *i*) reduzam o hiato de poder militar em relação a integrantes da aliança transatlântica (ou o ampliem, caso seu poderio militar já os tenha ultrapassado); e/ou *ii*) realizem programas de modernização militar com maior economia de recursos e acesso facilitado a tecnologias, tendo em vista a diminuição nas compras internas em países da Otan e a consequente pressão pela realização de negócios externos, aumentando o poder de barganha de possíveis compradores de produtos/tecnologias.

O Brasil, em particular, se situa entre as potências emergentes que ambicionam expandir sua capacidade militar nas próximas décadas. Documentos oficiais da área de defesa nacional salientam a necessidade de construção de um poderio militar consistente com a capacidade econômica, a extensão territorial e a demografia do país, bem como o objetivo de assegurar e ampliar o papel de liderança regional exercido no seu entorno estratégico (Brasil, 2012a, 2012b, 2012c). Há um reconhecimento explícito nesses documentos de que a atual estrutura de defesa não atende às necessidades impostas pela Constituição Federal, tampouco possibilita ao país almejar uma participação mais significativa no cenário político internacional.

É, pois, uma prioridade dos formuladores de políticas de defesa no Brasil buscar novas estratégias para o aprimoramento dos meios das Forças Armadas e o fortalecimento da base industrial de defesa do país. Nesse sentido, o Brasil encontra no cenário externo um ambiente favorável à realização de acordos internacionais

para a compra de produtos e serviços militares do exterior e/ou para a absorção de suas respectivas tecnologias. Dessa forma, projetos militares previstos em documentos de governo e com contratos ainda não assinados poderão ser realizados de forma mais vantajosa, com acesso facilitado a tecnologias sensíveis e provável redução de custos.

O propósito deste trabalho consiste em identificar as prováveis trajetórias dos gastos militares dos principais países da Otan e de grandes países emergentes, assim como prospectar oportunidades para o Brasil em termos de aquisição de equipamentos bélicos modernos e compartilhamento de tecnologias sensíveis nos setores de defesa e segurança.

O texto se divide em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Na segunda seção são apresentados os dados relativos aos dispêndios militares dos quinze países com os maiores gastos militares no período 2006-2011, evidenciando os efeitos da crise internacional sobre sua capacidade de investimento na área de defesa. Na terceira seção são discutidos mais detalhadamente esses efeitos em termos de postergação ou cancelamento de projetos militares entre países da Otan, bem como as oportunidades abertas ao Brasil em decorrência desse processo.

2 GASTOS MILITARES NO PERÍODO 2006-2011: EFEITOS DA CRISE ECONÔMICA SOBRE A CAPACIDADE DE INVESTIMENTO NO SETOR DE DEFESA

No período 2006-2011, o gasto militar mundial foi, em média, de US\$ 1,53 trilhão anual. O gasto esteve concentrado em número reduzido de países, destacando-se as grandes nações desenvolvidas e os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). Para fins de comparação, a tabela 1 lista os quinze países de maiores gastos militares no período, cuja soma representou 82% do total mundial.

Destaca-se, inicialmente, o elevado montante de gastos dos Estados Unidos, por larga distância maior que o de qualquer outro país. Entre 2006 e 2011, esse montante correspondeu a 42% do total mundial, patamar que, desde 1990, tem se sustentado acima de 36%. A China, país que ocupou a segunda posição no período, ostentou nível de dispêndios mais de seis vezes inferior ao dos Estados Unidos. No mesmo período, os gastos norte-americanos foram mais de dez vezes superiores aos de outras potências como França, Reino Unido e Rússia. Mesmo somados, os dispêndios militares dos quatorze demais países listados ainda seriam inferiores aos dos Estados Unidos. Houve, contudo, de 2010 para 2011, uma queda de 1,2% no montante dos gastos norte-americanos, a primeira redução desde 1998.

Ademais, dos quinze países listados, nove são desenvolvidos (incluindo a Coreia do Sul), com a soma de seus gastos militares tendo correspondido a 63% do total mundial entre os anos de 2006 e 2011. Os cinco maiores orçamentos são também os dos cinco integrantes permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU): seus gastos militares somados responderam por 60,2% do total mundial no período.

Os integrantes do G-4, que pleiteiam a reforma do CSNU no sentido de ampliar a quantidade de assentos permanentes, se encontram todos na lista, respectivamente na sexta (Japão), sétima (Índia), oitava (Alemanha) e 11ª (Brasil) posições. Outro dado é que os BRIC respondem por 15,1% do total mundial de gastos militares. Internamente a este grupo, contudo, a distribuição é desigual: os dispêndios da China representaram 45% do montante total dos BRIC, contra 24% da Rússia, 18% da Índia e 13% do Brasil.

TABELA 1

Os quinze países com os maiores gastos militares do mundo (2006-2011)

(Em US\$ bilhões de 2010)

País	Gastos militares					% sobre os gastos mundiais: média 2006-2011
	2006-2007 (média)	2008	2009	2010	2011	
1 Estados Unidos	578,3	629,1	679,6	698,2	689,6	42,0
2 China	81,9	96,7	116,7	121,1	129,3	6,8
3 França	61,2	60,7	64,7	59,1	58,2	4,0
4 Rússia	49,3	56,9	59,6	58,6	64,1	3,7
5 Reino Unido	54,9	58,2	59,3	58,1	57,9	3,7
6 Japão ¹	54,3	53,2	54,3	54,7	54,5	3,5
7 Índia ²	34,2	39,0	45,9	46,1	44,3	2,7
8 Alemanha	42,9	44,1	45,8	45,1	43,5	2,9
9 Arábia Saudita ³	40,3	42,3	43,5	45,2	46,2	2,8
10 Itália ⁴	37,4	38,2	37,1	35,5	31,9	2,4
11 Brasil	25,9	29,1	31,2	34,4	31,6	1,9
12 Coreia do Sul ⁵	24,2	26,3	27,8	27,6	28,2	1,7
13 Austrália	20,0	21,3	22,9	23,2	23,0	1,4
14 Canadá	18,2	20,5	21,4	23,1	23,1	1,4
15 Turquia	17,2	16,8	18,0	17,6	18,7	1,1
Soma dos 15 países	1.139,8	1.232,4	1.327,8	1.347,6	1.344,1	82,1
Resto do mundo	265,6	275,1	279,6	275,3	280,4	17,9
Total	1.405,4	1.507,5	1.607,4	1.622,9	1.624,5	-

Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (Sipri, 2012). Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Não são incluídos os gastos com pensões militares. Ademais, trata-se do montante previsto em orçamento, não refletindo necessariamente o gasto efetivo.² Não incluem gastos com atividades militares nucleares. Ademais, são incluídos gastos com a Border Security Force (BSF), a Central Reserve Police Force (CRPF), a Assam Rifles, a Indo-Tibetan Border Police (ITBP) e a Sashastra Seema Bal (SSB).³ Trata-se do montante previsto em orçamento, não refletindo necessariamente o gasto efetivo. Ademais, são incluídos os gastos com a ordem e a segurança pública.⁴ São incluídos os gastos com defesa civil, que geralmente montam a 4,5% do total do gasto militar.⁵ Não são incluídos os gastos com três fundos especiais, destinados a: realocação de instalações militares; realocações de bases norte-americanas; e bem-estar para as tropas (*welfare for troops*). Estes fundos somaram 1,05 trilhão de won em 2010.

Obs.: 1. São estimativas do Sipri os seguintes dados: China e Rússia para todo o período; Itália para o período 2007-2011; e Alemanha e Canadá para 2011.

2. Os dados referem-se ao exercício financeiro em questão para cada país. Os países nos quais o exercício financeiro não corresponde ao período janeiro-dezembro são: Estados Unidos, outubro-setembro; Reino Unido, abril-março; Japão, abril-março; Índia, abril-março; Canadá, abril-março; e Austrália, julho-junho.

Dos quinze maiores orçamentos militares entre os anos de 2006 e 2011, os únicos países não desenvolvidos e que tampouco fazem parte do grupo BRIC são a Arábia Saudita e a Turquia. Esta última superou em termos de gastos militares importantes países europeus como Espanha e Países Baixos, reflexo indireto dos efeitos da crise econômica em países da União Europeia (UE) sobre seus orçamentos de defesa. De fato, os quatro países da UE (França, Reino Unido, Alemanha e Itália) listados apresentaram reduções de seus gastos entre 2008 e 2011.

Entretanto, deve-se destacar que os efeitos da crise sobre os gastos militares nacionais desses quatro países e dos Estados Unidos foram limitados, neste período, pelas dificuldades de reduzi-los de forma abrupta. Estes países estavam/estão envolvidos em conflitos armados no exterior, nos quais o encerramento das operações militares não pode ser realizado em prazos curtos, em função tanto da possibilidade de acirramento de tensões nos locais de conflito quanto do tempo necessário para a desmobilização das estruturas militares instaladas.

Há, além disso, temor em relação à perda de capacidade militar nacional em comparação às de outras potências. Nos Estados Unidos, em especial, a redução dos gastos em defesa constitui ameaça à capacidade de contenção da influência da Rússia e da China, tendo em vista a continuidade da expansão militar desses países (Cordesman, 2011, p. 2-3; Reuters, 2011; Gregory, 2012).

Contratos de fornecimento de equipamentos também necessitam, muitas vezes, ser mantidos no curto prazo, tendo em vista compromissos assumidos com empresas do setor, instituições financeiras e/ou governos estrangeiros (Litvan, 2012). O rompimento pode significar custos elevados para os cofres nacionais, em função de multas previstas em cláusulas contratuais, reduzindo assim o impacto orçamentário positivo de eventuais cancelamentos de projetos (Shalal-Esa, 2012; United Kingdom, 2010a, p. 31). As dificuldades também se apresentam na redução de gastos por meio da dispensa de pessoal. Muitos militares estão amparados em legislação nacional que previne sua demissão no curto prazo. E, quando esta ocorre, é preciso, muitas vezes, arcar com compensações financeiras para com o militar desligado do serviço ativo, reduzindo a economia potencial oriunda dos cortes de gastos (Jane's, 2012a; United Kingdom, 2012).

Por fim, reduções nos gastos militares implicam custos políticos internos, tendo em vista: *i*) o impacto econômico negativo sobre as empresas do setor de defesa e as localidades nas quais estas se situam, reduzindo o apoio político da população local, bem como de seus respectivos representantes nos parlamentos nacionais (Litvan, 2012);¹ e *ii*) afirmações de partidos/grupos de oposição de que o governo do país estaria supostamente contribuindo para o declínio da nação, o que é particularmente acentuado nos Estados Unidos (Luce, 2012).²

Ainda que esses fatores tenham sido considerados pelas autoridades nacionais, os governos dos principais países da Otan julgam inviável manter os gastos militares nos patamares atuais em um cenário de crise internacional. Embora haja um retardo entre o início da crise econômica e a efetivação dos planos de cortes orçamentários, há uma tendência inequívoca de diminuição ou estabilização de seus gastos com defesa, em termos absolutos, até o final desta década.

Na tabela 2 constam dados das estimativas de variação, entre 2008 e 2016, do PIB, do déficit fiscal e do endividamento público dos cinco países da Otan com os maiores orçamentos de defesa e dos BRIC. Em primeiro lugar, observa-se a queda ou o baixo crescimento no PIB esperado para os integrantes da Otan. A isto se contrapõe o crescimento econômico mais expressivo dos BRIC, sobretudo China, Índia e Brasil.

TABELA 2

Variação percentual do PIB, déficit fiscal médio e dívida pública bruta: principais membros da Otan e BRIC (2008-2016)

(Em %)

		Evolução do PIB (2016-2008)	Déficit fiscal médio (2008-2016) (% do PIB)	Dívida pública em 2016 (% do PIB)	Evolução da dívida pública bruta (2016-2008) (% do PIB)
Países da Otan	Estados Unidos	15,6	6,1	114,2	50,1
	Reino Unido	5,6	5,3	95,8	83,5
	França	5,0	2,8	90,1	32,1
	Alemanha	8,8	0,9	75,8	13,3
	Itália	4,5	1,2	123,3	16,7
BRIC	Brasil	38,1	2,1	55,0	-13,4
	Rússia	27,4	0,4	13,0	64,6
	Índia	79,6	9,9	64,7	-12,7
	China	115,5	1,0	12,6	-25,9

Fontes: Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI).

Obs.: Os dados para o período 2013-2016 são estimativas.

1. Estima-se que os cortes dos gastos militares nos Estados Unidos podem provocar a demissão de 1 milhão de trabalhadores apenas na indústria aeroespacial. O impacto negativo afetará particularmente os estados que mais dependem da presença militar em suas economias. A Virgínia, por exemplo, tem quase 14% de seu Produto Interno Bruto (PIB) oriundo de atividades de defesa (Litvan, 2012).

2. Este último fator é atenuado, tendo em vista que, no início de 2012, 76% da população norte-americana defendia a redução nos gastos (Kull *et al.*, 2012, p. 18).

Para a análise da trajetória dos gastos militares no tempo, é fundamental considerar não apenas o desempenho econômico recente de cada país, mas suas perspectivas de resultado fiscal e endividamento público para o futuro próximo. Nesses quesitos, percebe-se que os países avançados enfrentarão dilemas cada vez maiores para a alocação de recursos para a área de defesa e segurança internacional. Pois, uma vez que não há perspectiva de redução substancial de seus déficits fiscais no curto prazo, a trajetória esperada da dívida pública bruta desses países é de forte aceleração nos próximos anos, comprometendo sua capacidade de investimento. Acrescenta-se a esse cenário o fato de que a crise econômica ensejará outras prioridades para o gasto público, sobretudo na área social.

No caso dos Estados Unidos, o limite de endividamento público é definido pelo Congresso, o que tem restringido fortemente a capacidade de atuação do Executivo no sentido de ampliar os incentivos à recuperação econômica do país. Muitos programas de redução de impostos e de aumento do gasto público, implementados ao longo dos anos 2000, podem expirar ao final de 2013, não obstante ainda serem necessários para a reanimação da economia norte-americana. Sua continuidade exige, contudo, o aumento do passivo governamental, num momento em que o déficit público já alcança níveis substancialmente mais elevados que a média histórica (Gravelle, 2012). Uma vez que a oposição se mostrou cada vez menos flexível para negociar uma nova ampliação desse teto, o governo Obama teve que apresentar um novo pacote de redução de gastos para 2013, a fim de evitar o chamado *fiscal cliff* – literalmente, o “abismo” representado pela impossibilidade de um novo aumento do endividamento público do país, que resultaria num drástico e generalizado corte automático de despesas, com efeitos imprevisíveis. Diante desse cenário de incerteza, uma administração democrata tem se mostrado mais propensa a sacrificar o orçamento de defesa em prol da preservação dos gastos sociais (Bloomberg, 2012, p. 5; Gravelle, 2012, p. 5-6).

Já a situação fiscal dos países da UE é distinta, apesar de suas consequências serem similares, do ponto de vista da redução dos dispêndios militares para os próximos anos. Embora com diversas causas, os problemas macroeconômicos se concentram em países considerados periféricos, como Grécia, Portugal, Espanha, Itália e Irlanda, cujas trajetórias recentes de endividamento e déficit público se tornaram incompatíveis com os padrões estabelecidos para a adoção da moeda comum. Esses países têm sido marcados por fortes ajustes recessivos, por meio de cortes das despesas governamentais, com reflexos imediatos sobre seus gastos de defesa (Nelson *et al.*, 2012; Mölling e Brune, 2011). Contudo, esses cortes ainda não se refletiram em uma redução satisfatória do déficit público, de modo que suas dívidas externas continuam a crescer em ritmo acelerado. Diante do risco de insolvência desses países, as principais economias do bloco (Alemanha, França e Reino Unido), que ainda possuem indicadores macroeconômicos sólidos, podem se ver constrangidas a ampliar seus gastos e endividamento público para auxiliar seus vizinhos e evitar um agravamento da crise. Nessa perspectiva, seus dispêndios militares também serão sensivelmente afetados (O'Donnell *et al.*, 2012; Nelson *et al.*, 2012, p.16-17).

Na seção seguinte, são analisadas, mais detidamente, algumas perspectivas futuras para o setor de defesa nos Estados Unidos, no Reino Unido, na França, na Alemanha e na Itália, destacando-se como a projetada redução nos seus gastos militares, até o final da década, pode trazer oportunidades para o Brasil, no sentido de fortalecer seu poderio militar e sua base industrial de defesa.

3 OPORTUNIDADES PARA O BRASIL DIANTE DA PROJEÇÃO DE REDUÇÃO DE DISPÊNDIOS MILITARES EM PAÍSES DA OTAN

Como mencionado na seção anterior, em função da crise econômica iniciada em 2008, diversos países desenvolvidos estão reduzindo seus gastos militares, ao tempo em que grandes países emergentes pretendem mantê-los em trajetória ascendente. Na tabela 3, constam as projeções de gastos militares até o ano de 2016, para os países da Otan com os cinco maiores orçamentos de defesa e para os BRIC.

TABELA 3

Estimativa de gastos militares (2012-2016)

(Em US\$ bilhões de 2011)

		2012	2013	2014	2015	2016	2016-2012 (%)
Países da Otan	Estados Unidos	645,7	606,4	566,8	568,1	567,2	-12,2
	Reino Unido	62,8	56,9	56,1	53,8	54,9	-12,6
	França	54,7	54,0	53,4	53,1	53,3	-2,7
	Alemanha	44,0	45,6	44,6	43,2	42,7	-3,0
	Itália	27,6	26,8	24,9	24,9	25,8	-6,4
	Total	834,8	789,7	745,8	743,1	743,9	-10,9
BRIC	Brasil	33,9	35,9	38,2	40,2	44,0	29,7
	Rússia	63,0	65,4	68,2	71,0	73,8	17,2
	Índia	51,0	50,7	52,6	56,0	60,9	19,4
	China	121,2	130,0	140,7	151,7	163,7	35,1
	Total	269,1	282,0	299,7	318,9	342,4	27,2

Fonte: Jane's (2012b).

Obs.: Os valores não são diretamente comparáveis com os da tabela 1, em função de diferentes metodologias de cálculo e, sobretudo, pelo fato de os valores desta tabela estarem em dólares de 2011. O principal propósito desta tabela é demonstrar a projeção dos gastos até 2016 em decorrência dos efeitos da crise econômica, o que não é afetado pelos diferentes valores em relação à tabela 1.

Observa-se que todos os países da Otan selecionados apresentam perspectivas de redução de seus gastos militares para o período, enquanto os BRIC apresentam perspectivas de crescimento. Se, em 2012, os gastos somados dos BRICs foram equivalentes a 32,3% dos gastos somados desses cinco países da Otan, a previsão é que este percentual passará a ser de 46% em 2016. Comparando-se os gastos da China com os dos Estados Unidos, o percentual passaria de 18,8% para 28,9%. Em 2016, o gasto chinês seria, além disso, aproximadamente o triplo do britânico e do francês. Observando-se o Brasil, o gasto do país poderá ultrapassar o da Alemanha em 2016, e corresponder, neste mesmo ano, a 82,6% do gasto francês (frente a 62% em 2012) e a 80,1% do gasto britânico (frente a 54% em 2012). Em 2016, segundo estimativas da Jane's (2012b), o Brasil saltaria do décimo (em 2012) para o oitavo gasto militar mundial.

Na tabela 4 constam os dados para os gastos destinados apenas à aquisição de equipamentos militares para os mesmos países.

Entre os países da Otan observa-se que a queda é menos pronunciada que a dos gastos militares agregados (ou mesmo se transforma em crescimento) nos casos de Estados Unidos, França e Itália, enquanto cai em proporção igual ou superior no Reino Unido e na Alemanha. De toda forma, ao compará-los com os gastos dos BRIC, observa-se como as tendências são distintas. Os gastos dos BRIC, que corresponderam em 2012 a 32,4% dos gastos somados destes cinco países da Otan, poderão corresponder a 44,2% em 2016. Os gastos

chineses que, em 2012, corresponderam a 19,4% dos gastos norte-americanos, poderão ser equivalentes a 26,8% em 2016. Quanto ao Brasil, os gastos atualmente já se encontram em patamar superior aos da Itália e, em 2016, poderão ser equivalentes a 67% dos gastos da Alemanha (frente a 48,8% em 2012), 49% da França (frente a 37,9% em 2012) e 34,7% do Reino Unido (frente a 23,2% em 2012).

TABELA 4

Estimativa de gastos militares para aquisição de equipamentos (2012-2016)

(Em US\$ bilhões de 2011)

		2012	2013	2014	2015	2016	2016-2012 (%)
Países da Otan	Estados Unidos	120,6	107,2	106,6	112,2	114,0	-5,4
	Reino Unido	16,8	14,9	14,6	14,1	14,7	-12,6
	França	10,3	10,0	10,0	10,0	10,4	1,1
	Alemanha	8,0	8,1	7,9	7,7	7,6	-5,2
	Itália	3,6	3,6	3,4	3,4	3,8	5,5
	Total	159,3	143,8	142,5	147,4	150,5	-5,5
BRIC	Brasil	3,9	4,2	4,4	4,7	5,1	30,9
	Rússia	10,0	10,7	11,9	12,9	13,4	33,9
	Índia	14,3	14,0	14,9	16,1	17,5	22,4
	China	23,4	25,4	26,7	28,7	30,5	30,1
	Total	51,6	54,3	57,9	62,4	66,5	28,9

Fonte: Jane's (2012b).

Em termos de equipamentos, este cenário traz duas possibilidades para os BRIC. A primeira é uma consequência direta: por meio de um volume de aquisição de equipamentos militares superior, é possível que alguns dos BRIC reduzam o hiato que separa as suas capacidades materiais militares em relação a alguns países da Otan. Ainda que o hiato continue se ampliando em alguns casos (notadamente ao se comparar Brasil e Estados Unidos), pode-se, ao menos, reduzir a velocidade de sua ampliação. A segunda é uma consequência indireta: o fato de as reduções de aquisições de equipamentos nestes países ampliarem o peso relativo do mercado externo contribui para que países como o Brasil tenham maior poder de barganha e possam, assim, assinar acordos mais vantajosos de compra ou transferência de tecnologia.

Com o objetivo de detalhar o perfil das aquisições de equipamentos, constam na tabela 5 dados sobre aquisições discriminados pela força adquirente (Exército, Marinha ou Força Aérea) para os principais membros da Otan e para os BRIC.

Analisando os países da Otan, verificam-se as seguintes tendências, com base nas estimativas citadas: *i*) nos Estados Unidos, a queda seria mais pronunciada nas aquisições para o Exército; *ii*) no Reino Unido, ela ocorreria de forma significativa nos três segmentos, embora com peso maior para o Exército; *iii*) na França, haveria uma queda significativa no Exército, uma relativa estabilidade na Marinha e um crescimento na Força Aérea; *iv*) na Alemanha, uma diminuição em todas as forças, com peso maior para o Exército; e *v*) na Itália, uma tendência de crescimento para a Força Aérea e de estabilidade para os demais segmentos. Entre os BRIC, destacam-se os pontos a seguir: *i*) no Brasil, um crescimento significativo em todos os segmentos, sobressaindo-se a Marinha, cujo valor quase igualaria a soma das aquisições de Exército e Força Aérea; *ii*) na Rússia, um crescimento em todos os segmentos, mas com menor prioridade relativa para a Marinha; *iii*) na Índia, uma evidente menor prioridade para o Exército; e *iv*) na China, também menor prioridade para o Exército.

TABELA 5

Gastos militares para aquisição de equipamentos por força singular (2012-2016)

(Em US\$ bilhões de 2011)

		2012	2013	2014	2015	2016	2016-2012 (%)	
Países da Otan	Estados Unidos	Exército	24,84	22,57	20,01	19,74	20,39	-17,9
		Marinha	45,79	43,36	42,09	46,71	45,00	-1,7
		Força Aérea	40,87	36,63	36,58	37,16	40,10	-1,9
	Reino Unido	Exército	4,22	3,87	3,90	3,66	3,46	-17,9
		Marinha	5,73	5,02	4,92	4,76	5,24	-8,5
		Força Aérea	6,79	5,91	5,74	5,61	5,94	-12,6
	França	Exército	2,64	2,54	2,58	2,56	2,38	-10,0
		Marinha	2,53	2,49	2,47	2,51	2,63	+4,1
		Força Aérea	3,15	3,02	2,99	2,97	3,60	+14,2
Alemanha	Exército	1,49	1,48	1,45	1,40	1,38	-7,1	
	Marinha	2,26	2,34	2,29	2,22	2,19	-3,0	
	Força Aérea	3,89	3,91	3,83	3,71	3,66	-5,9	
Itália	Exército	1,23	1,15	1,11	1,08	1,22	-0,6	
	Marinha	1,17	1,15	1,08	1,09	1,14	-2,6	
	Força Aérea	0,96	1,03	0,96	1,00	1,20	+25,3	
BRIC	Brasil	Exército	0,81	0,84	0,89	0,92	1,00	+23,4
		Marinha	1,13	1,20	1,30	1,39	1,55	+37,1
		Força Aérea	0,55	0,60	0,64	0,67	0,73	+32,1
	Rússia	Exército	3,08	3,33	3,74	4,18	4,35	+41,1
		Marinha	3,27	3,43	3,60	3,79	3,97	+21,4
		Força Aérea	3,23	3,53	4,09	4,53	4,59	+41,9
	Índia	Exército	2,99	2,25	2,46	2,91	3,16	+5,9
		Marinha	4,95	4,89	5,25	5,58	6,05	+22,1
		Força Aérea	6,13	6,69	6,92	7,36	8,00	+30,6
China	Exército	8,93	9,40	9,78	10,25	10,85	+21,5	
	Marinha	6,53	7,17	7,59	8,41	9,07	+39,0	
	Força Aérea	7,35	8,21	8,65	9,37	9,80	+33,3	

Fonte: Jane's (2012b).

Por meio dessas estimativas, é possível inferir algumas das tendências das aquisições no setor de defesa para os próximos anos. Em primeiro lugar, as maiores potências ocidentais provavelmente reduzirão seus gastos com equipamentos militares nos próximos anos, enquanto os países do BRIC elevarão substancialmente esses dispêndios. Este movimento denota uma intensificação do processo de modernização das Forças Armadas dos países emergentes, em contraposição a uma relativa estagnação ou mesmo redução do estoque de equipamentos militares das potências ocidentais, malgrado a conservação de sua superioridade tecnológica. Em segundo lugar, a redução projetada dos gastos com equipamentos nos países da Otan não se dará de forma homogênea entre as forças: em quase todos esses países, o Exército assimilará a maior parte dos cortes planejados, e, para as demais forças, a redução será menos significativa ou mesmo ocorrerão aumentos. Estes indicadores sugerem que, não obstante haja um movimento de redução global dos dispêndios com equipamentos militares por parte das potências ocidentais, elas buscarão sacrificar menos as forças mais intensivas em capital (Marinhas e Forças Aéreas).

Os dados da tabela 5 serão também utilizados nas subseções seguintes, para se analisar as peculiaridades do processo de redução de gastos militares em cada um dos cinco países da Otan, bem como possíveis oportunidades que se apresentam ao Brasil.

3.1 Estados Unidos

Os Estados Unidos foram o único país em que os gastos militares em 2011 foram superiores aos de 2008. Esta situação decorre, sobretudo, de dois fatores: *i*) o país logrou recuperar-se da crise em velocidade superior à da maior parte dos países europeus, tendo apresentado crescimento econômico de 3% em 2010 e 1,7% em 2011 (após redução de 3,5% em 2009 e 0,4% em 2008);³ e *ii*) por ocasião do início da crise, o país estava envolvido em duas guerras de larga escala, não sendo possível reduzir seus gastos militares em períodos curtos, sob pena de aprofundar a instabilidade no Iraque e no Afeganistão e em função do tempo necessário à desmobilização militar.

O crescimento observado, entretanto, mostra-se inviável para os próximos anos. De 2010 para 2011, ocorreu uma redução de 1,2% nos gastos e, para 2012, o valor máximo de dispêndios autorizado para o Departamento de Defesa foi 6% inferior ao de 2011, montante que diminuirá mais 4,9% em 2013 em relação a 2012 (Estados Unidos da América, 2012, p. 1-2). De acordo com os dados da tabela 3, os gastos em defesa norte-americanos, em 2016, serão 12,2% inferiores aos de 2012. De fato, entre 2013 e 2022 o governo norte-americano planeja economizar aproximadamente US\$ 487 bilhões em gastos militares (Litvan, 2012; Panetta, 2012). Ainda assim, será mantido o atual desequilíbrio entre Estados Unidos e países europeus em termos de gastos militares na Otan, com os países europeus mantendo participação limitada nas atividades militares da organização até o final desta década.⁴

Este processo é uma janela de oportunidade para que alguns países, sobretudo a China, reduzam o hiato de suas capacidades militares em relação às dos Estados Unidos. Estas mudanças têm levado a alterações na importância relativa atribuída ao Pacífico na política de defesa e segurança dos Estados Unidos: em 2020, planeja-se que 60% das embarcações militares norte-americanas estejam naquele oceano (Panetta, 2012), reduzindo a importância relativa das demais áreas oceânicas do globo.

Ademais, o corte nos gastos militares nos Estados Unidos atua como fator de pressão para que as empresas norte-americanas exportem mais, ampliando o poder de barganha de governos de grandes países emergentes em possíveis negociações com instituições daquele país. Para tanto, é importante que se atente para os dados da tabela 5. Por meio deles, é possível observar que a queda deve ser particularmente acentuada nas aquisições de equipamentos para as forças terrestres, possibilitando, em tese, acordos relativamente mais vantajosos em produtos e serviços neste segmento. Embora as grandes empresas de defesa norte-americanas atuem em mais de um segmento, algumas possuem maior dependência dos equipamentos terrestres, como a General Dynamics. Nos demais segmentos (Marinha e Força Aérea), embora se observe tendência de relativa estabilidade ao se comparar o início e o fim do período, também se amplia o interesse das empresas do setor por mercados emergentes, em função do maior peso destes no mercado mundial de defesa.

3. Fonte: Banco Mundial.

4. O crescimento de gastos nos Estados Unidos no período 2008-2010 e a queda em países europeus aumentou o "fardo" norte-americano no âmbito da Otan: enquanto no início dos anos 2000 seu gasto respondia por pouco menos de 50% do total do gasto militar somado dos integrantes da organização, o país passou a responder por cerca de 75% em 2011, como destacado pelo secretário geral da Otan (Rasmussen, 2011). Para esta questão, ver também Flanagan (2011).

3.2 França

Na França, o gasto militar está em queda e deve diminuir ainda mais em virtude da eleição do socialista François Hollande. A nova administração afirmou a retirada das tropas francesas do Afeganistão, além da aceleração na redução dos efetivos militares do país (RFI, 2012). Deve ser destacado que isto ocorrerá após já terem sido executados cortes significativos nos efetivos militares: entre 2008 e 2011, o total de militares do país caiu de 347 mil para 227 mil.⁵ O governo encontra respaldo popular para essa decisão: em pesquisa de opinião pública, a defesa foi o item mais citado entre as despesas governamentais que deveriam passar por cortes nos próximos anos (Lagane, 2012).

Contudo, a redução de gastos militares na França é limitada em função da opção política por se manter uma indústria de defesa nacional autônoma, cujos encargos se mostram cada vez mais elevados em face das capacidades financeiras do país. Os dados da tabela 5 demonstram uma tendência de estabilidade dos gastos de aquisição de equipamentos nas três forças singulares. Isso implica que o mercado externo deverá desempenhar papel mais decisivo para a sobrevivência do parque industrial de defesa francês, com reflexos positivos para os importadores de seus produtos.

A Dassault Aviation, em particular, é uma empresa historicamente dependente do mercado externo. As aeronaves da série Mirage, principal produto da empresa entre os anos 1960 e 1990, tiveram no mercado externo o seu principal destino, com os modelos Mirage 3/5/50 e Mirage F1 tendo, respectivamente, 70% e 65% de sua produção exportada (Hebert *apud* Simon, 1993, p. 3). Estas vendas possibilitaram a manutenção da linha de produção de aeronaves militares ao longo do período e a diminuição nos preços dos modelos adquiridos pelo Estado francês. Nos anos 2000, entretanto, a empresa passou a encontrar dificuldades em inserir o modelo Rafale no mercado externo, implicando custos elevados para o país, que se vê obrigado a adquirir aeronaves com preços significativamente superiores aos de similares estrangeiros.⁶ A atual contenção de gastos militares na França agrava o cenário, fazendo do mercado externo peça ainda mais fundamental para a diminuição dos custos de produção do modelo.

O projeto do Rafale, uma das principais apostas da indústria francesa de defesa para o século XXI, já nasceu trazendo consigo um maior risco de mercado em razão da decisão da França de, no início dos anos 1980, desenvolver, de forma autônoma, um caça multipropósito, abandonando o consórcio Eurofighter (do qual também participavam Reino Unido, Alemanha, Itália e Espanha). O Rafale foi desenvolvido para atender simultaneamente a várias funções de combate – possuindo inclusive uma versão naval – sem se limitar às especificações técnicas impostas por cada país, as quais inviabilizaram a permanência da Dassault no projeto Eurofighter. Essa versatilidade buscava não apenas suprir as diferentes demandas das Forças Armadas francesas, mas também favorecer os requisitos dos compradores externos, que deveriam representar uma parcela importante das vendas da aeronave, a exemplo dos modelos anteriores da Dassault. Contudo, seus elevados custos de aquisição e operação são apontados como um fator decisivo para a sua rejeição em várias concorrências internacionais (Levine, 2008; Defense Industry Daily, 2013). Embora o Eurofighter tampouco tenha sido bem-sucedido em vendas para o exterior, as melhores condições econômicas de alguns dos países membros do consórcio são capazes de reduzir o custo individual decorrente da baixa inserção da aeronave no mercado externo.

5. Fonte: Otan.

6. O custo unitário (*flyaway cost*) aproximado, para o Estado francês, é de US\$ 82 milhões (Tran, 2008). Modelos equivalentes possuem preços médios inferiores, tais como: o Boeing F/A-18E/F Super Hornet, dos Estados Unidos, com preço de cerca de US\$ 55 milhões (Estados Unidos da América, 2011, p. 33); o Saab JAS 39 Gripen, da Suécia, em torno de US\$ 40 milhões (Tran, 2008); o Sukhoi Su-30, da Rússia, cerca de US\$ 34 milhões (FAS, [s.d.]); e o Chengdu J-10, da China, em torno de US\$ 28 milhões (Hornby, 2010).

Em maior ou menor grau, a dependência em relação ao mercado externo observada no caso da Dassault aplica-se à indústria de defesa francesa como um todo. Condições vantajosas em termos de custos de aquisição e contrapartidas contratuais (*offsets*), com destaque para a possibilidade de transferência tecnológica em áreas sensíveis, são algumas das consequências esperadas nas negociações futuras com fornecedores franceses do setor de defesa.

3.3 Reino Unido

No Reino Unido, planeja-se economizar £ 4,1 bilhões até o ano de 2015 por meio do adiamento ou cancelamento de novos projetos e da desmobilização de pessoal, da ordem de 29 mil servidores civis e 25 mil militares (United Kingdom, 2010a; 2012, p. 3). Grande parte desses cortes afetará unidades estacionadas na Alemanha, embora também sejam esperadas retiradas substanciais nos países da Ásia (United Kingdom, 2012). Os cortes estão sendo implementados de forma linear, de modo a não comprometer a capacidade de defesa do Reino Unido no curto prazo, nem inviabilizar os compromissos assumidos pelo país com a Otan. Não obstante, a redução substancial de seu orçamento, esperada para os próximos anos, trará impactos significativos na quantidade de meios militares e nos planos de modernização de sua estrutura de defesa.

Chamou atenção o anúncio da retirada precoce de serviço do navio-aeródromo Ark Royal e dos *Harriers*, aeronaves de caça de decolagem vertical que por décadas figuraram como símbolos do poderio aéreo da Royal Navy (Weitz, 2011, p. 56). Parte da frota de superfície do país será desativada, assim como vários blindados e peças de artilharia. As encomendas da aeronave de caça de quinta geração F-35, um dos principais vetores de modernização militar do Reino Unido, estão suspensas até a redefinição do plano de defesa do país, prevista para 2015.⁷ De fato, observa-se uma tendência de redução de dispêndios mais pronunciada do que no caso da França (tabela 5).

A desmobilização de unidades militares no Reino Unido, particularmente no tocante aos quatro destróieres Type 22 a serem retirados de serviço nos próximos anos (Rayment, 2012), representa oportunidade aos países em desenvolvimento de aprimorar seu poderio naval por meio da aquisição de meios modernizados e já testados em campo. Ao mesmo tempo, a esperada redução das encomendas do país junto à sua indústria de defesa aponta a necessidade de grandes firmas, como a BAE Systems, aumentarem a importância relativa do mercado externo como fonte de receitas, ampliando o poder de barganha dos países compradores nas licitações internacionais de armamentos.

3.4 Alemanha

A Alemanha poderia constituir um caso distinto dos demais países europeus no que diz respeito à trajetória planejada de seus gastos militares para os próximos anos. O país é um dos poucos dentro do bloco europeu que lograram preservar o equilíbrio fiscal e o crescimento econômico mesmo durante a crise, e assim conservar sua capacidade de investimento público. Não obstante a robustez de suas finanças, o governo alemão também afirmou a disposição de promover cortes profundos no orçamento de defesa do país. Destaca-se nesse esforço a previsão de redução dos efetivos militares do país, do patamar de mais de 240 mil soldados para cerca de 185 mil até 2015, em passo com a retirada progressiva de suas tropas estacionadas na Ásia Central e no Oriente Médio (Jane's, 2012a).

7. Não obstante o congelamento das compras do F-35, o Ministério da Defesa britânico formalizou recentemente a aquisição de sua primeira unidade do caça multifunção, sinalizando aos seus aliados da Otan que permanece o compromisso do país com a continuidade do projeto. Ver Pocock (2012).

Em virtude de limitações impostas pelos países aliados após o fim da Segunda Guerra Mundial e do longo processo de absorção da infraestrutura militar do lado oriental do país herdada após o fim da Guerra Fria, a Alemanha possui hoje uma estrutura de defesa mais modesta que a de outras potências europeias (Steinhoff, 2011). Portanto, os cortes planejados nos investimentos militares do país se concentram em projetos ainda em desenvolvimento, com destaque para a redução de encomendas da aeronave de transporte A400M, da Airbus (subsidiária da EADS), e do veículo de combate Puma, cujas primeiras unidades estão sendo testadas pelo Exército alemão (Jane's, 2012a). Mas a pretendida redução de despesas também deverá resultar no cancelamento da aquisição de novas unidades de armamentos já incorporados às Forças Armadas do país, como a aeronave de caça Eurofighter Typhoon, produzida por um consórcio europeu liderado pelas empresas Alenia, BAE Systems e EADS, bem como os helicópteros de ataque Eurocopter Tiger e de emprego naval NH-90 (Clark, 2011).

Os cortes orçamentários previstos pelo governo alemão para os próximos anos tiveram reflexos especialmente negativos para a companhia EADS, cujos contratos de fornecimento com o país representavam importante parcela de suas receitas futuras, além de serem essenciais para viabilizar programas como o A400M. Os recorrentes atrasos e revisões de custos deste projeto já haviam resultado no cancelamento de pedidos de países de fora da Europa, como a África do Sul. Por isso, a perspectiva de redução das encomendas dos principais mercados para este avião de transporte torna-se cada vez mais preocupante, num momento em que se acirra a concorrência com a Lockheed Martin (por meio do Super Hercules) e no qual ocorre a entrada de novos competidores, como a Embraer, com o KC-390. Esses fatores sugerem que a EADS terá de buscar novos contratos nos mercados de países em desenvolvimento a fim de custear seus projetos mais importantes, abrindo espaço para a celebração de novas parcerias estratégicas, que podem envolver, inclusive, a transferência de tecnologia sensível.

Além disso, os cortes projetados em aquisições de equipamentos militares da Alemanha (tabela 5) podem impactar severamente as empresas fabricantes de meios terrestres, devido ao peso que possuem na indústria de defesa local. Mas o estreitamento do mercado doméstico dessas empresas também poderá significar novas oportunidades de aquisição de produtos bélicos por parte do Brasil, que, por exemplo, recentemente recebeu o último lote de viaturas blindadas Leopard 1A5, fabricadas e modernizadas naquele país pela Kraus-Maffei Wegmann (KMW).

3.5 Itália

Na Itália, a redução também se apresenta como consequência da crise econômica enfrentada pelo país. Como se observa na tabela 2, o PIB italiano é o que apresenta a menor perspectiva de crescimento entre 2008 e 2016, e estima-se que seu gasto militar se reduzirá em 6,4% no período 2012-2016.

A partir do início do governo de Mario Monti (final de 2011), a diretriz é de manutenção destes cortes. Pretende-se executar ampla reforma nas Forças Armadas do país, reduzindo seu tamanho em cerca de 30% até 2017-2018 (Gaiani, 2012a). Planeja-se ainda ampliar a “intensidade de capital” das Forças Armadas, reduzindo os efetivos militares de cerca de 180 mil para 130-140 mil (Cadalanu, 2012). Além da crise econômica, tal reforma é considerada necessária, tendo em vista que, entre os dez países de maiores gastos militares da Otan, a Itália possui o maior percentual de recursos alocados para o pagamento de pessoal, média de 74,3% para o período 2000-2010.⁸ Tal corte não impede novas quedas nos gastos com equipamentos, embora estes tenham já decrescido substancialmente entre 2008 e 2011, encontrando-se em patamares baixos, da ordem de US\$ 3,7

8. Fonte: Otan. Trata-se de percentual semelhante ao do Brasil. Ver Silva Filho e Moraes (2012, p. 45).

bilhões, em 2011. Planeja-se uma redução no número de equipamentos operados nas três forças – Exército, Marinha e Aeronáutica –, com a desmobilização de meios antigos e ênfase em equipamentos mais modernos (Gaiani, 2012a, 2012b). De fato, verifica-se pelos dados da tabela 5 que apenas a Força Aérea italiana tem previsão de ampliar seus investimentos em novos meios nos próximos anos.

Este processo de desmobilização pode representar oportunidade para o Brasil exercer maior poder de barganha em possíveis acordos militares com aquele país, uma vez que empresas italianas já participaram de importantes projetos com instituições brasileiras nas últimas décadas e atualmente são parceiras estratégicas no desenvolvimento de novos equipamentos. Dentre as parcerias, destacam-se: *i*) a produção, sob licença, pela Embraer da aeronave EMB-326 Xavante, a partir do modelo MB-326G, da empresa Aermacchi (produção realizada até o início dos anos 1980); *ii*) a parceria entre Embraer, Aeritalia e Aermacchi no desenvolvimento e produção da aeronave AMX na década de 1980, peça-chave no futuro desenvolvimento de jatos regionais civis pela Embraer (ABDI, 2009, p. 64);⁹ e *iii*) o desenvolvimento e a produção, pela empresa Iveco, da Viatura Blindada de Transporte de Pessoal – Média sobre Rodas (VBPT-MR), na unidade da empresa em Sete Lagoas-MG, cujas primeiras unidades deverão ser entregues ao Exército Brasileiro em 2013. O interesse em possíveis parcerias foi demonstrado em junho de 2012, por ocasião da reunião entre os ministros da Defesa dos dois países (Brasil, 2012d). A Finmeccanica, maior empresa de defesa da Itália, tem demonstrado interesse por projetos em diversos segmentos de defesa, notadamente: aeronaves de asa fixa/rotativa; fragatas; mísseis/torpedos; blindados; e sistemas de segurança (Franco, 2010; Babington, 2010; Finmeccanica, 2011).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a perspectiva de redução nos gastos militares de diversos países desenvolvidos, abre-se uma “janela de oportunidade” para que países emergentes reduzam seu diferencial em termos de poderio e capacidade tecnológica militar em relação a potências da Otan. Nesse sentido, China e Rússia podem reduzir a distância de suas capacidades militares em relação aos Estados Unidos, enquanto Brasil e Índia, que competem num nível inferior de poderio militar, podem se fortalecer comparativamente a outras potências como França, Reino Unido e Alemanha.¹⁰

Para a indústria de defesa do Brasil, o cenário que se desenha para a próxima década apresenta sinais contraditórios. Por um lado, espera-se que ela seja menos afetada pela crise econômica que a de outros países, pois seus principais clientes não são membros da Otan. Por outro, a diminuição dos gastos militares nestes países (que possuem uma base industrial de defesa ampla e diversificada, principalmente no caso dos Estados Unidos e da França) aumenta a pressão sobre as suas empresas, no sentido de buscarem novos mercados no exterior. Assim, com a diminuição das aquisições nacionais, o mercado externo ganha importância crescente para as firmas do setor de defesa dos países centrais, pressionando para baixo os preços no mercado internacional de armamentos. Uma excessiva dependência em relação às exportações será, pois, prejudicial às firmas brasileiras não apenas em virtude da retração dos gastos militares nos países desenvolvidos, como também em razão do esperado aumento da concorrência com as firmas destes países em novos mercados.

9. Informação também prestada aos autores por integrantes da Embraer.

10. Com a ressalva de que, no caso específico do Brasil, há um “teto” na redução do hiato em relação a França e Reino Unido, dada a impossibilidade do desenvolvimento de capacidades militares nucleares, por força do previsto na Constituição Federal e em tratados internacionais assinados pelo país.

Não obstante tais desafios, o governo brasileiro e as empresas de defesa do país podem buscar novas oportunidades de negócio neste cenário de acirramento da competição internacional no setor. Para isso, deverão fazer uso tanto de parcerias estratégicas e compartilhamento de competências com empresas de outros países quanto do revigorado poder de compra do Estado brasileiro, que sinaliza a disposição de privilegiar o conteúdo nacional em suas futuras aquisições. As vantagens esperadas para o Brasil nas novas licitações para compras de armamentos não se limitam à redução de preços, mas também envolvem maior poder de barganha na negociação de acordos de *offset*, beneficiando as Forças Armadas e as empresas nacionais do setor. Uma vez que o *catching up* tecnológico constitui elemento essencial na busca dos países pela redução de suas assimetrias em relação às grandes potências, a redução dos gastos militares mundiais no bojo da crise dos países desenvolvidos pode configurar uma oportunidade ímpar para um reposicionamento vantajoso do Brasil e de outras potências emergentes no cenário internacional.

REFERÊNCIAS

- ABDI – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Estudos setoriais de inovação:** indústria aeronáutica. Belo Horizonte, fev. 2009. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/Estudo/Ind%C3%BAstria%20Aeron%C3%A1utica.pdf>>.
- BABINGTON, D. Finmeccanica eyes Brazil contracts, recovery signs. **Reuters**, Rome, 30 Apr. 2010. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2010/04/30/finmeccanica-idUSLDE63T0LV20100430>>.
- BLOOMBERG. Fiscal Cliff. **Bloomberg Brief**. New York, 25 Sept. 2012. Disponível em: <<http://www.bloombergbriefs.com/files/2012-9-25-Fiscal-Cliff-Special-Issue.pdf>>.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Política nacional de defesa**. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2012a.
- _____. **Estratégia nacional de defesa**. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2012b.
- _____. **Livro branco de defesa nacional**. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2012c.
- _____. **Brasil e Itália reforçam cooperação em defesa e destacam programas prioritários**. Brasília, 26 jun. 2012d. Disponível em: <http://www.undp.org/thenewpublicfinance/casestudies/ccs_germany.pdf>.
- CADALANU, G. Caccia, portaerei e organici record ora la parola d'ordine è “tagliare”. **La Repubblica**, Roma, 2 genn. 2012. Disponível em: <http://www.repubblica.it/politica/2012/01/02/news/spese_difesa-27483358/index.html?ref=search>.
- CLARK, N. Germany said to cancel billions in military plane orders. **The New York Times**, Paris, 20 Oct. 2011. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2011/10/21/business/global/germany-said-to-cancel-billions-in-military-plane-orders.html?_r=1>.
- CORDESMAN, A. H. **Defense budget cuts and non-traditional threats to US strategy: an update**. Washington, 15 Nov. 2011. Disponível em: <http://csis.org/files/publication/111511_Defense_Resources_Threats.pdf>.
- DEFENSE INDUSTRY DAILY. **France's Rafale Fighters: au courant in time?** Thetford Center, Vermont, 3 Mar. 2013. Disponível em: <<http://www.defenseindustrydaily.com/frances-rafale-fighters-au-courant-in-time-05991>>.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Defense. **Overview** – FY 2013 defense budget. Washington, D.C., 2012. Disponível em: <http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2013/FY2013_Budget_Request_Overview_Book.pdf>.

_____. Department of the Navy. **Fiscal year (FY) 2012: budget estimates**. Washington, Feb. 2011. Chapter 5. Disponível em: <http://www.finance.hq.navy.mil/FMB/12pres/APN_BA1-4_BOOK.pdf>. Acesso em: 1 maio 2011.

FAS – FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS. **Military analysis network**: Su-30 (Su-27P); Su-32; Su-33 (Su-27K); Su-34 (Su-27IB); Su-35 (Su-27M); Su-37. Washington, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.fas.org/man/dod-101/sys/ac/row/su-30.htm>>.

FINMECCANICA. **Brazil and Finmeccanica: global players**. Rome, May 2011. Disponível em: <http://www.finmeccanica.it/EN/Common/files/Corporate/Le_Bourget_2011/Press_Kit/Finmeccanica_in_Brazil.pdf>.

FLANAGAN, S. J. **A diminishing transatlantic partnership?** The impact of the financial crisis on European defense and foreign assistance capabilities. Washington, D.C., May 2011. Disponível em: <http://csis.org/files/publication/110427_Flanagan_FinancialCrisis_web.pdf>.

FRANCO, E. Em busca de uma cara. **Isto é dinheiro**, Farnborough, Reino Unido, 30 jul. 2010. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/29916_EM+BUSCA+DE+UMA+CARA>.

GAIANI, G. Di Paola presenta una riforma della difesa scontata ma poco dettagliata. **Analisi difesa**, San Giovanni in Persiceto, Italia, anno 13, n. 125, febr. 2012a. Disponível em: <http://cca.analisdifesa.it/it/magazine_8034243544/numero125/article_361473400546612418321824062686_2683573816_0.jsp>.

_____. L'usato garantito della Marina italiana attira clienti da Sudamerica e Asia. **Il sole 24 ore**, Milano, 4 giugno 2012. Disponível em: <<http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-06-04/lusato-garantito-marina-italiana-072951.shtml?uuid=Ab8QxymF>>.

GRAVELLE, J. G. The “fiscal Cliff”: macroeconomic consequences of tax increases and spending cuts. Congressional Research Service, **CRS Report for Congress**. Washington, 10 Oct. 2012.

GREGORY, P. R. Know thine enemy: China and Obama's defense cuts. **Forbes**, New York, 8 Jan. 2012. Disponível em: <<http://www.forbes.com/sites/paulroderickgregory/2012/01/08/know-thine-enemy-china-and-obamas-defense-cuts>>.

HORNBY, L. China air force woos allies with J-10 fighter jet. **Reuters**, China, 13 Apr. 2010. Disponível em: <<http://in.reuters.com/article/2010/04/13/idINIndia-47657420100413?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0>>.

JANE'S. **Sentinel security assessment** – Western Europe. Jane's Military and Security Assessments Intelligence Centre, 12 Mar. 2012a.

_____. **Jane's Defence Budgets (2009-2016)**. London, 2012b.

KULL, S. *et al.* **Consulting the American people on national defense spending [A study by the program for public consultation, in collaboration with the Stimson Center and the Center for Public Integrity]**. College Park, Maryland, 10 May. 2012. Disponível em: <http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/DefenseBudget_May12_rpt1.pdf>.

LAGANE, G. Budget de la défense: cette assurance vie pour la France qu'il faut absolument préserver. **Atlantico**, Paris, 8 June. 2012. Disponível em: <<http://www.atlantico.fr/decryptage/budget-defense-cette-assurance-vie-pour-france-qu-faut-absolument-preserver-guillaume-lagane-383822.html>>.

- LEVINE, J. The big engine that couldn't. **Forbes magazine**, New York, 25 Feb. 2008. Disponível em: <<http://www.forbes.com/forbes/2008/0225/082.html>>.
- LITVAN, L. Defense cuts of \$500 billion vex officials as ax nears. **Bloomberg**, New York, 2 July. 2012. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/2012-07-02/defense-cuts-of-500-billion-vex-officials-as-budget-ax-nears.html>>.
- LUCE, E. The mirage of Obama's defence cuts. **The financial times**, London, 30 Jan. 2012. Disponível em: <<http://www.ft.com/cms/s/0/ed684ca2-4830-11e1-b1b4-00144feabdc0.html#axzz22Vppatto>>.
- MÖLLING, C.; BRUNE, S. C. The impact of the financial crisis to European defence. European Parliament's Subcommittee on Security and Defence: Directorate-General for External Policies, **Policy Department Study**. Brussels, 23 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201106/20110623ATT22404/20110623ATT22404EN.pdf>>.
- NELSON, R.; *et al.* The Eurozone crisis: overview and issues for Congress. Congressional Research Service, **CRS Report for Congress**. Washington, 26 Sept. 2012. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42377.pdf>>.
- O'DONNELL, C. M. (Ed.) *et al.* The implications of military spending cuts for NATO's largest members. Center on the United States and Europe at Brookings, **Analysis Paper**, July. 2012. Disponível em: <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2012/7/military%20spending%20nato%20odonnell/military%20spending%20nato%20odonnell%20pdf.pdf?_lang=en>.
- PANETTA, L. **Leon Panetta**: the US rebalance towards the Asia-Pacific. First Plenary Session of the IISS Shangri-La Dialogue. Singapore, 1 July 2012. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=o318z-54rHTU>>.
- POCOCK, C. UK accepts F-35 as new nations commit to production. **AIN online**, Washington, 27 July 2012. Disponível em: <<http://www.ainonline.com/aviation-news/ain-defense-perspective/2012-07-27/uk-accepts-f-35-new-nations-commit-production>>.
- RASMUSSEN, A. F. **Building security in an age of austerity**. Munich, 4 Feb. 2011. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_70400.htm>.
- RAYMENT, S. Ministry of Defence faces £2 billion more cuts. **The telegraph**, London, 21 Jan. 2012. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/9029791/Ministry-of-Defence-faces-2-billion-more-cuts.html>>.
- REUTERS. China could build a modern military by 2020, says Pentagon. **The guardian**, London, 25 Aug. 2011. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/aug/25/china-modern-military-2020-pentagon>>.
- RFI. France: les chantiers économiques de François Hollande. **RFI**, Paris, 16 mai 2012. Disponível em: <<http://www.rfi.fr/france/20120516-chantiers-economiques-francois-hollande>>.
- SHALAL-ESA, A. U.S. defense cut could cost billions to implement. **Reuters**, Washington, 27 June 2012. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2012/06/27/us-pentagon-budget-impact-idUSBRE85Q1PV20120627>>.
- SILVA FILHO, E. B.; MORAES, R. F. **Dos “dividendos da paz” à guerra contra o terror**: gastos militares mundiais nas duas décadas após o fim da guerra fria – 1991-2009. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2012 (Texto para Discussão). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1754.pdf>.
- SIMON, Y. **Prospects for the French fighter industry in a Post-Cold War environment: is the future more than a mirage?** 1993. 332 f. Dissertation (Doctoral) – RAND Graduate School, Santa Monica, United

States of America, 1993. Disponível em: <http://www.rand.org/pubs/rgs_dissertations/2006/RGSD106.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2011.

SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Military expenditure database**, 2012. Disponível em: <<http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2011.xls>>.

STEINHOFF, D. **Determinants and politics of German military transformation in the post-cold war era**. 2011. Tese (Mestrado) – Naval Postgraduate School, Monterrey, California, 2011.

TRAN, P. Buy now, save a bundle on the F-35. **Defense news**, Springfield, 15 July 2008. Disponível em: <http://www.defensenews.com/osd_story.php?sh=VSDF&i=3627265>.

UNITED KINGDOM. House of commons. **Ministry of defence: managing change in the defence workforce**. Committee of Public Accounts, 88^o Report of Session 2010-2012, 25 May 2012. Disponível em: <<http://www.parliament.uk/documents/TSO-PDF/committee-reports/1905.pdf>>.

_____. Ministry of defence. **Securing Britain in an age of uncertainty: the strategic defence and security review**. London, Oct. 2010a. Disponível em: <<http://www.direct.gov.uk/sdsr>>.

_____. **United Kingdom defence statistics 2010**. London, 29 Sept. 2010b. Disponível em: <<http://www.dasa.mod.uk/modintranet/UKDS/UKDS2010/pdf/UKDS2010.pdf>>.

WEITZ, R. Transatlantic defense troubles. **Strategic insights**, v. 10, n. 3, p. 52-66, 2011. Disponível em: <http://www.hudson.org/files/publications/SI-v10-i3_pg52-66_Weitz.pdf>.

O DESEMPENHO DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO NO PERÍODO PÓS-CRISE*

Nelson Marconi**

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a evolução das exportações brasileiras antes e depois da crise de 2008-2009, de modo a identificar se, após este período, o comportamento das vendas externas se alterou de forma diferenciada para os diversos setores de atividades e regiões. A análise descritiva indicou alguns efeitos da crise sobre o desempenho do comércio exterior e que algumas mudanças em sua composição já vinham ocorrendo previamente, de maneira que outros fatores também devem estar influenciando nessas alterações. Também foi avaliada a relação entre o desempenho das exportações brasileiras e da produção industrial dos diversos setores de atividades de bens comercializáveis da economia do país.

Palavras-chave: exportações; produção industrial; crise econômica.

ABSTRACTⁱ

The aim of this paper is to analyze the evolution of Brazilian exports before and after the crisis of 2008-2009, in order to identify whether, after this period, the foreign trade performance has changed differently for different industries and regions. The descriptive analysis indicated some effects of the crisis on foreign trade performance and that some changes in its composition had already occurred previously, so other factors must also be influencing these changes. We also analyzed the relation between the evaluation of Brazilian exports and manufacturing output of tradable goods in the Brazilian economy.

Keywords: exports; manufacturing output; economic crisis.

JEL: E23; F10; F43; O11.

* Este artigo é produto do Projeto Regulação do Comércio Global, da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. Contribuíram para a elaboração deste trabalho Pietro Consonni, Bruna Pezzin e Roberto Aragão, do Centro de Estudos da Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento (Cemacro).

** Professor da Escola de Economia de São Paulo (EESP) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV), pesquisador do Cemacro e professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). *E-mail:* <nelson.marconi@fgv.br>

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar o comportamento das vendas externas da economia brasileira no passado recente e identificar indícios de alterações no fluxo comercial exportador em função da recente crise internacional, bem como de uma possível correlação destas alterações com o comportamento da produção industrial do país. Para isso, foram avaliados os indicadores do *quantum* de exportações por região e grupos de produtos, no passado recente – agregados por setores de atividades –, o que possibilita observar se o comportamento do fluxo de comércio de determinados grupos de produtos é diferenciado, de acordo com as regiões, e se ocorreu um redirecionamento dos destinos das mercadorias negociadas, de forma a identificar sua relação com o grau de especialização do comércio brasileiro em alguns tipos de produtos. Os dados de *quantum* foram utilizados para permitir uma análise isenta dos efeitos decorrentes da elevação dos preços. Com isso, espera-se contribuir para o debate sobre a formulação de estratégias de comércio exterior para o país.

A estrutura do artigo é a seguinte: inicialmente, é analisada a evolução das exportações por países e grupos de produtos, com destaque para o período pós- crise, e, em seguida, são indicadas algumas hipóteses explicativas para o comportamento recente do setor. Estas hipóteses são discutidas com a apresentação de dados que buscam corroborá-las. Posteriormente, é destacado o crescimento recente da produção industrial brasileira, buscando compará-lo ao das exportações, de forma a possibilitar a sugestão de algumas estratégias de políticas.

2 A EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS NO PASSADO RECENTE

Os dados da tabela 1 demonstram que o *quantum* das exportações brasileiras mais que dobrou entre 1998 e 2008 e que, apesar de sofrer uma involução, em função da recente crise, em 2009, rapidamente se recuperou e, em 2011, retornou ao patamar observado em 2008, que seguia uma tendência de crescimento. Assim, a crise parece ter afetado apenas pontualmente o montante agregado de exportações – sempre consideradas a preços constantes.¹

A recuperação do montante exportado não é uniforme para todas as regiões.² Os patamares pré- crise não foram retomados em mercados tradicionais – Estados Unidos e Europa –, enquanto em mercados que se fortaleceram mais recentemente, como a Ásia e a China, o crescimento das vendas externas foi mais intenso, o que responde pelo retorno aos níveis observados antes da crise. Assim, houve um evidente redirecionamento das vendas externas (na comparação entre 2011 e 2008) para as regiões menos afetadas pela crise, o que contribuiu para a recuperação do total das exportações brasileiras. Dentre as regiões analisadas neste estudo, a América do Sul passou a ser o destino mais importante dos produtos brasileiros, considerando a participação percentual.

1. As tabelas foram construídas a partir da aplicação das variações em *quantum*, sobre os valores de 1998, para os diversos produtos classificados de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae) 2.0 (divisão a 2 dígitos, sendo que em alguns casos foi utilizada a divisão em 3 ou até 5 dígitos, quando a evolução dos preços era muito volátil). Os valores resultantes foram posteriormente agregados nos diversos grupos de países e produtos.

2. Os países que compõem cada região estão relacionados no anexo A. Foram escolhidos os 37 maiores destinos das exportações brasileiras em 2011, cujas compras corresponderam a 85% do total (em valor) naquele período. Este percentual oscilou entre 83% e 88% no período analisado neste trabalho. Assim, os totais das tabelas correspondem ao valor agregado, a preços de 1998, das exportações para os países escolhidos. A série de dados se inicia em 1998, em virtude da disponibilidade de informações no *site* da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex) –, em *quantum* e desagregada por país e produto, a partir daquele ano.

TABELA 1
Exportações: total por região

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 2011/2008 (%)
(Em US\$ milhões a preços de 1998)															
América do Sul	11.444	10.474	12.558	12.755	10.215	13.561	18.239	20.287	21.723	24.610	24.784	19.360	24.313	24.942	0,6
Ásia	4.366	5.784	5.500	7.048	8.345	9.364	10.120	10.404	10.103	10.544	11.238	12.844	13.550	13.244	17,9
China	905	738	1.183	2.337	3.045	4.952	5.133	5.938	6.870	7.603	7.877	11.441	12.128	14.234	80,7
Egito e África do Sul	603	670	685	1.296	1.430	1.478	1.937	2.249	2.656	2.823	2.445	2.478	2.850	3.655	49,5
Estados Unidos	9.739	11.852	13.509	14.174	15.396	16.065	19.009	18.111	16.693	15.976	14.306	9.367	10.320	10.691	-25,3
Europa	14.063	14.642	16.409	18.255	18.552	21.217	24.009	24.028	24.753	29.053	28.012	21.441	22.981	22.084	-21,2
Exp. combustíveis	1.712	2.623	1.921	3.143	3.853	4.335	4.690	5.107	6.136	6.582	5.633	4.715	5.351	5.113	-9,2
México e Canadá	1.546	1.919	2.484	2.668	3.817	4.632	5.676	6.007	6.218	5.789	5.270	4.392	5.325	5.656	7,3
Total	44.378	48.703	54.250	61.677	64.653	75.604	88.813	92.132	95.152	102.979	99.565	86.038	96.817	99.619	0,1
(1998 = 100)															
América do Sul	100	92	110	111	89	118	159	177	190	215	217	169	212	218	0,6
Ásia	100	132	126	161	191	214	232	238	231	241	257	294	310	303	17,9
China	100	82	131	258	337	547	567	656	759	840	871	1264	1340	1573	80,7
Egito e África do Sul	100	111	114	215	237	245	321	373	441	468	405	411	473	606	49,5
Estados Unidos	100	122	139	146	158	165	195	186	171	164	147	96	106	110	-25,3
Europa	100	104	117	130	132	151	171	171	176	207	199	152	163	157	-21,2
Exp. combustíveis	100	153	112	184	225	253	274	298	358	384	329	275	313	299	-9,2
México e Canadá	100	124	161	173	247	300	367	389	402	374	341	284	344	366	7,3
Total	100	110	122	139	146	170	200	208	214	232	224	194	218	224	0,1
(Participação %)															
América do Sul	25,8	21,5	23,1	20,7	15,8	17,9	20,5	22,0	22,8	23,9	24,9	22,5	25,1	25,0	0,6
Ásia	9,8	11,9	10,1	11,4	12,9	12,4	11,4	11,3	10,6	10,2	11,3	14,9	14,0	13,3	17,8
China	2,0	1,5	2,2	3,8	4,7	6,6	5,8	6,4	7,2	7,4	7,9	13,3	12,5	14,3	80,6
Egito e África do Sul	1,4	1,4	1,3	2,1	2,2	2,0	2,2	2,4	2,8	2,7	2,5	2,9	2,9	3,7	49,4
Estados Unidos	21,9	24,3	24,9	23,0	23,8	21,2	21,4	19,7	17,5	15,5	14,4	10,9	10,7	10,7	-25,3
Europa	31,7	30,1	30,2	29,6	28,7	28,1	27,0	26,1	26,0	28,2	28,1	24,9	23,7	22,2	-21,2
Exp. combustíveis	3,9	5,4	3,5	5,1	6,0	5,7	5,3	5,5	6,4	6,4	5,7	5,5	5,5	5,1	-9,3
México e Canadá	3,5	3,9	4,6	4,3	5,9	6,1	6,4	6,5	6,5	5,6	5,3	5,1	5,5	5,7	7,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0
(Contribuição % para a variação em termos absolutos)															
América do Sul	-22,4	37,6	2,7	-85,4	30,6	35,4	61,7	47,5	36,9	-5,1	40,1	46,0	22,5	22,5	0,6
Ásia	32,8	-5,1	20,9	43,6	9,3	5,7	8,6	-10,0	5,6	-20,3	-11,9	6,5	-10,9	17,8	17,8
China	-3,9	8,0	15,5	23,8	17,4	1,4	24,2	30,9	9,4	-8,0	-26,3	6,4	75,2	75,2	80,6
Egito e África do Sul	1,6	0,3	8,2	4,5	0,4	3,5	9,4	13,5	2,1	11,1	-0,2	3,4	28,7	28,7	49,4
Estados Unidos	48,9	29,9	8,9	41,0	6,1	22,3	-27,0	-47,0	-9,2	48,9	36,5	8,8	13,3	13,3	-25,3
Europa	13,4	31,9	24,9	10,0	24,3	21,1	0,6	54,9	30,5	48,6	14,3	-32,0	14,3	-32,0	-21,2
Exp. combustíveis	21,1	-12,6	16,5	23,9	4,4	2,7	12,6	34,1	5,7	27,8	6,8	5,9	-8,5	-8,5	-9,2
México e Canadá	8,6	10,2	2,5	38,6	7,4	7,9	10,0	7,0	-5,5	15,2	6,5	8,7	11,8	11,8	7,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0

Fonte: Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex). Elaboração do autor.

Um dos impactos mais significativos da crise sobre as exportações brasileiras é a redução da importância relativa dos Estados Unidos e da Europa na pauta de exportações – que já vinha ocorrendo, mas se tornou mais acentuada a partir de 2009. A Europa permanece um destino muito relevante, mas os Estados Unidos correspondem ao mercado de exportadores que foi mais afetado pela crise (sua participação atual corresponde a aproximadamente metade da observada no início da década passada). Já o crescimento da participação da China e do restante da Ásia muito se acentuou. A partir desta análise, pode-se notar que, para o Brasil, os parceiros comerciais protagonistas estão mudando. Os exportadores brasileiros buscaram outros mercados, o que possibilitou a recuperação das vendas externas, calculadas em preços constantes, para os patamares pré-crise.

Em relação ao tipo de produtos que a economia brasileira exporta – apresentados na tabela 2 e classificados segundo tipologia semelhante à adotada em Marconi e Rocha (2011) e que se encontra no quadro B.1 do anexo B –, observa-se que realmente houve uma reprimarização da pauta de exportações, que se tornou mais evidente a partir de 2006, quando a evolução das vendas do chamado grupo 1 (*commodities* primárias) passou a ser bem superior à observada para os demais grupos de produtos. Depois da crise, essa diferença se acentuou ainda mais. Em 2011, as vendas externas dos grupos de produtos 3 (manufaturados de baixa e média-baixa tecnologia) e 4 (manufaturados de média-alta e alta tecnologia) se encontravam em um patamar ligeiramente inferior ao observado no período pré-crise. Somente os produtos classificados no grupo 2 (*commodities* processadas, derivadas dos primários) registraram, além dos classificados no grupo 1, um montante de vendas superior ao observado em 2008.³ Por consequência, a participação percentual das *commodities* primárias (grupo 1) e processadas (grupo 2) nas vendas externas (sempre a valores constantes) é, atualmente, superior (54,6%) à das manufaturas de baixa, média e alta tecnologia (grupos 3 e 4).⁴

O grupo 1, conforme se observa na tabela 2, foi o responsável por esta alteração. É o único que apresentou uma participação percentual crescente entre 1998 e 2011 – e também a que mais aumentou no período pós-crise.

Os setores mais prejudicados foram os manufaturados de média-alta e alta tecnologia, com destaque para os automóveis, peças e outros meios de transporte (dada a diferença entre a variação na participação dos grupos 4 e 4.1). São justamente aqueles que produzem manufaturados com maior valor agregado, conteúdo tecnológico e, portanto, com maior capacidade de promover o crescimento da produção, da produtividade industrial e por consequência de toda a economia (conforme Kaldor, 1989; Furtado, 1966; Chenery, Sherman e Moshe, 1986; Rodrik, 2007; Szirmai, 2011; dentre outros).

Até mesmo a participação dos setores que produzem *commodities* processadas, isto é, derivadas das primárias, apresentou uma redução ao longo de todo o período analisado, ainda que em menor intensidade.

É importante ressaltar que as exportações do grupo 3 – produtos manufaturados de baixa e média-baixa tecnologia – apresentaram uma evolução menor que a de outros grupos no período analisado. Os setores que os produzem são, em geral, intensivos em trabalho, por isso podem ter sentido mais fortemente os efeitos do recente aumento do custo unitário do trabalho no Brasil. Este cenário pode ser prejudicial para o crescimento do emprego industrial.

3. O grupo 4.1 corresponde ao grupo 4 sem a inclusão dos automóveis, outros veículos e peças, pois esse setor é muito relevante dentre os manufaturados e o seu comportamento termina influenciando sobremaneira no agregado do grupo. Para possibilitar a identificação do desempenho dos demais setores que produzem manufaturados de média-alta e alta tecnologia, é feito este desmembramento. Nota-se inclusive, pela diferença entre a participação percentual e a contribuição para a variação das exportações observadas nos grupos 4 e 4.1, que os automóveis e outros veículos permanecem sendo itens relevantes para a determinação da evolução e da composição da pauta de exportações brasileiras.

4. Os produtos incluídos no grupo 2 também integram a indústria de transformação (manufatura), mas correspondem a *commodities* processadas (industrializadas) e, portanto, seus mercados devem possuir algumas características similares às observadas nos mercados dos produtos contidos no grupo 1. Por consequência, o grupo 2 é analisado com o grupo 1 e separadamente dos demais produtos industrializados (classificados nos grupos 3 e 4).

TABELA 2

Exportações: total por grupo de produtos

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 2011/2008 (%)
(Em US\$ milhões a preços de 1998)															
Grupo 1	7.460	7.698	8.827	13.562	13.959	15.336	16.255	15.918	18.273	22.550	21.812	23.840	27.179	26.940	23,5
Grupo 2	14.607	16.807	15.850	19.111	20.664	22.443	24.912	26.086	27.416	28.388	26.644	24.935	25.803	27.488	3,2
Grupo 3	7.330	8.400	9.647	10.392	10.805	13.923	16.775	16.927	16.520	17.138	16.719	14.751	15.256	15.918	-4,8
Grupo 4	14.950	15.729	19.841	18.530	19.154	23.835	30.818	33.094	32.919	34.855	34.264	22.368	28.432	29.116	-15,0
Grupo 4.1	7.899	8.827	10.591	10.401	11.104	13.954	16.063	16.664	16.865	17.377	16.083	12.498	14.701	15.155	-5,8
Não classificados	31	69	85	83	71	67	54	107	23	47	126	142	147	158	25,1
Total	44.378	48.703	54.250	61.677	64.653	75.604	88.813	92.132	95.152	102.979	99.565	86.038	96.817	99.619	0,1
(1998 = 100)															
Grupo 1	100	103	118	182	187	206	218	213	245	302	292	320	364	361	23,5
Grupo 2	100	115	109	131	141	154	171	179	188	194	182	171	177	188	3,2
Grupo 3	100	115	132	142	147	190	229	231	225	234	228	201	208	217	-4,8
Grupo 4	100	105	133	124	128	159	206	221	220	233	229	150	190	195	-15,0
Grupo 4.1	100	112	134	132	141	177	203	211	214	220	204	158	186	192	-5,8
Não classificados	100	224	276	270	230	219	175	348	76	153	411	464	478	514	25,1
Total	100	110	122	139	146	170	200	208	214	232	224	194	218	224	0,1
(Participação %)															
Grupo 1	16,8	15,8	16,3	22,0	21,6	20,3	18,3	17,3	19,2	21,9	21,9	27,7	28,1	27,0	23,4
Grupo 2	32,9	34,5	29,2	31,0	32,0	29,7	28,0	28,3	28,8	27,6	26,8	29,0	26,7	27,6	3,1
Grupo 3	16,5	17,2	17,8	16,8	16,7	18,4	18,9	18,4	17,4	16,6	16,8	17,1	15,8	16,0	-4,8
Grupo 4	33,7	32,3	36,6	30,0	29,6	31,5	34,7	35,9	34,6	33,8	34,4	26,0	29,4	29,2	-15,1
Grupo 4.1	17,8	18,1	19,5	16,9	17,2	18,5	18,1	18,1	17,7	16,9	16,2	14,5	15,2	15,2	-5,8
Não classificados	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	25,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0
(Contribuição % para a variação em termos absolutos)															
Grupo 1		5,5	20,3	63,8	13,4	12,6	7,0	-10,2	78,0	54,6	21,6	-15,0	31,0	-8,5	
Grupo 2		50,9	-17,2	43,9	52,2	16,2	18,7	35,4	44,0	12,4	51,1	12,6	8,0	60,1	
Grupo 3		24,7	22,5	10,0	13,9	28,5	21,6	4,6	-13,5	7,9	12,3	14,5	4,7	23,6	
Grupo 4		18,0	74,1	-17,7	21,0	42,7	52,9	68,6	-5,8	24,7	17,3	87,9	56,3	24,4	
Grupo 4.1		21,5	31,8	-2,6	23,6	26,0	16,0	18,1	6,7	6,5	37,9	26,5	20,4	16,2	
Não classificados		0,9	0,3	0,0	-0,4	0,0	-0,1	1,6	-2,8	0,3	-2,3	-0,1	0,0	0,4	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0

Fonte: Funrex. Elaboração do autor.

Quando se observa o detalhamento da participação percentual dos grupos de produto por destino, conforme apresentado na tabela 3, confirma-se que realmente houve uma mudança relevante na composição do *quantum* da pauta de exportações brasileira, no período analisado neste trabalho. Em 1998, o principal grupo de produtos/destino eram os manufaturados, para a América Latina – com destaque para os meios de transporte, dada a diferença na participação desse continente nos grupos 4 e 4.1 –, seguido das exportações de primários e *commodities* derivadas de primários, para a Europa. Após 1998, e antes da crise de 2009, o cenário já exibía algumas mudanças a serem destacadas: *i*) a ascensão da China como um mercado relevante para as exportações de primários; *ii*) a redução da participação das exportações de *commodities* derivadas para a Europa e Estados Unidos; e *iii*) a cada vez mais acentuada redução da participação das exportações brasileiras de manufaturados (não só de meios de transporte) para os Estados Unidos, que já vinha em declínio desde 2003 e se agravou a partir de 2006.

Após a crise, nota-se que a participação das exportações de primários para a Europa também declinou. O mesmo ocorreu com as exportações de manufaturados de média e alta tecnologia para os Estados Unidos e Europa – fundamentalmente dos meios de transporte.

Por seu turno, as vendas de primários para a China assumiram um papel mais relevante no *quantum* da pauta de exportações. A consolidação desta tendência pode tornar-se um problema para a estrutura produtiva e o crescimento da economia brasileira porque:

- implica reprimarização da pauta de exportações, com prováveis efeitos sobre a estrutura produtiva;⁵
- direciona as exportações brasileiras para um país cuja estratégia parece ser a importação de primários e a exportação de produtos com maior valor agregado, que não importa grandes volumes de bens manufaturados do Brasil – tendência esta que, se mantida, faria a economia brasileira assumir uma posição de mera fornecedora de matérias-primas para aquele país, um estágio do processo de desenvolvimento econômico já ultrapassado há muito tempo; e
- a forte dependência comercial em relação a um único país não é uma boa estratégia, haja vista, por exemplo, a recente redução das taxas de crescimento chinesas, que deverá exercer efeitos sobre a evolução das exportações brasileiras.

Outro aspecto a destacar é que a Europa permanece como um destino relevante dos produtos exportados pelo Brasil – conforme já discutido –, principalmente para as *commodities* processadas e manufaturados de média-alta tecnologia. Logo, a extensão da crise econômica naquela região pode terminar prejudicando ainda mais as vendas externas ou levará a um maior redirecionamento do destino dos produtos brasileiros.

Os dados da tabela 3 também demonstram que:

- 1) A queda da participação dos Estados Unidos, nas exportações dos diversos grupos de produtos, já vinha ocorrendo antes da crise de 2009 também em relação aos produtos classificados nos grupos 2 e 3 – e a redução do nível de atividade naquela economia apenas reforçou esta tendência.
- 2) As vendas de meios de transporte para a América do Sul tornaram-se mais relevantes, o que pode ser constatado pela diferença entre a participação relativa dos grupos 4 e 4.1 nas vendas para os países daquele continente, após 2009 – a propósito, a participação dos países sul-americanos na destinação das exportações brasileiras é maior para os produtos manufaturados com maior conteúdo tecnológico, situação oposta à da China.

5. Sobre este tema, ver Palma (2005), Bresser-Pereira (2008) e Marconi e Rocha (2011).

- 3) Apesar da crise pela qual passam os países europeus, as vendas brasileiras para estes destinos não sofreram queda acentuada, com exceção dos primários e dos meios de transporte; a participação nas vendas dos produtos incluídos no grupo 4.1 (manufaturados de média-alta e alta tecnologia, sem considerar os meios de transporte) é relativamente estável ao longo de todo o período analisado, mesmo após a crise, o que demonstra que a estratégia de direcionamento destes produtos para os países europeus não é recente – e é perene, apesar da crise.
- 4) A participação das vendas de manufaturados de baixa e média tecnologia para a China e de *commodities* derivadas (processadas) para os demais países da Ásia (excetuada a China) elevou-se após a crise.

A evolução detalhada do *quantum* de exportações, por grupos de países e setores, encontra-se na tabela C.1 do anexo C.

A partir da observação dos dados apresentados nas tabelas anteriores, é possível formular três hipóteses, não excludentes, sobre os fatores que podem ter contribuído para a alteração observada na composição da pauta de exportações brasileiras no período analisado:

- 1) A crise teria afetado mais fortemente a demanda por produtos manufaturados, pois os países que sofreram menos com a crise, como a China e os demais da Ásia (gráfico 1), demandariam mais produtos primários que manufaturados de seus parceiros comerciais, como pode ser observado nos dados constantes da tabela C.1 do anexo C – o que demonstra que o efeito renda teria desempenhado um papel importante na alteração do perfil das exportações brasileiras no passado recente.
- 2) Como a queda da participação das exportações de manufaturados começa a ocorrer antes da crise, é possível que outros fatores, além das variações na renda dos parceiros comerciais do Brasil, também possam contribuir para a evolução das vendas externas, principalmente de manufaturados dos grupos 3 e 4, no período analisado. De fato, a rentabilidade média dos produtores nacionais de *commodities* primárias (produtos do grupo 1) é bem distinta da observada para os próprios derivados dos primários e os manufaturados (grupos 2, 3 e 4) no período analisado (gráfico 2).

Dentre os fatores que afetam a rentabilidade média, três serão destacados neste texto, sendo que os dois primeiros estão mais associados ao efeito preço: a evolução da taxa real de câmbio, declinante a partir de 2003, conforme demonstra o gráfico 3; os preços internacionais das *commodities* (grupos 1 e 2), que, a partir de 2003-2004, passaram a registrar uma variação acumulada (desde 1998) maior que a observada para os manufaturados (grupos 3 e 4) (gráfico 4); e a evolução do custo unitário do trabalho no Brasil em comparação à de seus principais parceiros comerciais, que se torna desfavorável aos produtores brasileiros de manufaturados a partir de 2004 (gráfico 5).

O gráfico 1 demonstra que, a partir de 1988, a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) foi muito superior na China, em comparação aos demais principais grupos de países considerados nesta análise. A segunda região que mais cresceu foi a composta por outros países da Ásia. Por outro lado, Europa e Estados Unidos têm o pior desempenho nos últimos anos. Como a China e os demais países da Ásia demandam, percentualmente, mais produtos dos grupos 1 e 2, respectivamente, é possível afirmar que um dos fatores que pode ter contribuído para a mudança observada na composição das exportações brasileiras após 1998 é o diferencial entre a taxa de crescimento da renda nas diversas regiões do mundo, o qual se acentuou mais após a ocorrência da crise em 2009.

TABELA 3
Exportações a preços de 1998
(Participação % no total geral)

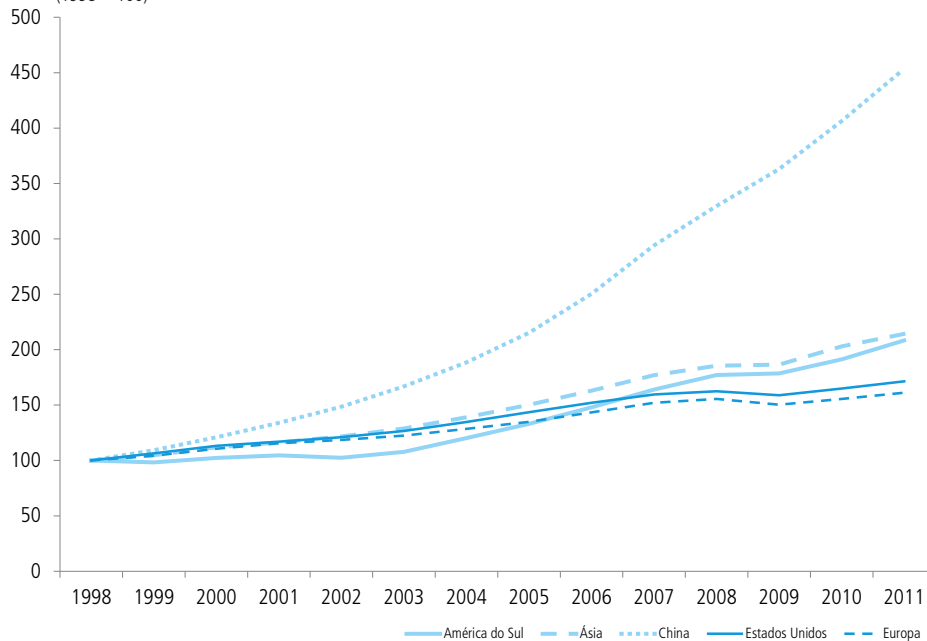
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 2011/2008 (%)
Grupo 1															
América do Sul	0,9	0,8	1,0	1,7	1,7	1,0	0,9	0,9	1,1	1,8	2,7	3,9	3,5	2,6	-1,8
Ásia	3,0	2,7	3,0	4,9	4,5	4,1	3,3	3,0	3,2	2,9	3,1	4,3	4,6	4,4	42,2
China	1,0	0,8	1,4	2,2	2,6	3,1	2,9	3,5	4,9	4,7	5,3	9,0	9,3	9,8	85,3
Egito e África do Sul	0,2	0,2	0,3	0,7	0,5	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,3	0,9	1,3	1,8	549,0
Estados Unidos	1,5	1,8	1,2	1,2	1,5	1,3	1,6	1,1	1,1	0,9	0,9	1,1	1,6	1,1	20,4
Europa	9,6	8,8	8,5	10,1	9,3	9,6	7,9	7,4	7,2	9,3	8,2	6,5	5,8	4,9	-40,0
Exp. combustíveis	0,2	0,3	0,4	0,8	0,8	0,6	0,8	0,6	0,9	0,9	0,5	0,8	0,9	0,8	61,5
México e Canadá	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,6	0,5	0,5	0,8	0,9	1,0	1,1	1,6	69,1
Total	16,8	15,8	16,3	22,0	21,6	20,3	18,3	17,3	19,2	21,9	21,9	27,7	28,1	27,0	23,4
Grupo 2															
América do Sul	4,9	4,2	4,2	3,2	2,7	2,7	2,7	2,7	3,5	3,3	3,7	3,2	3,6	3,7	0,2
Ásia	4,5	5,9	4,2	4,1	5,2	4,4	4,0	4,6	3,9	3,6	4,1	6,4	5,3	4,5	10,8
China	0,8	0,3	0,3	0,4	0,6	1,4	1,2	1,1	0,5	1,0	1,1	1,6	1,1	1,5	41,6
Egito e África do Sul	0,7	0,7	0,4	0,9	0,8	0,8	1,0	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2	0,9	1,1	-8,2
Estados Unidos	6,3	6,9	6,7	7,7	6,9	6,2	6,7	6,1	5,7	5,1	4,0	3,0	3,0	3,7	-7,4
Europa	11,4	10,4	9,8	10,0	9,7	8,3	7,4	7,4	7,6	7,7	7,8	7,9	7,0	7,8	0,5
Exp. combustíveis	3,3	4,9	2,8	3,8	4,4	4,4	3,7	3,9	4,5	4,4	3,8	4,0	4,1	3,6	-3,8
México e Canadá	1,1	1,2	0,9	1,0	1,6	1,5	1,4	1,5	1,8	1,2	1,2	1,7	1,6	1,6	37,3
Total	32,9	34,5	29,2	31,0	32,0	29,7	28,0	28,3	28,8	27,6	26,8	29,0	26,7	27,6	3,1
Grupo 3															
América do Sul	4,8	4,6	4,9	4,6	3,2	3,9	3,9	3,8	3,9	3,9	3,9	3,5	3,5	3,6	-7,8
Ásia	1,4	1,5	1,3	1,4	1,7	2,4	2,9	2,6	2,5	2,7	3,1	3,3	3,1	3,3	6,0
China	0,1	0,2	0,2	0,5	0,6	0,9	1,0	1,2	1,2	1,1	1,1	2,0	1,6	2,2	107,3
Egito e África do Sul	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	28,5
Estados Unidos	5,2	5,7	5,7	5,2	5,8	5,6	5,4	5,1	4,4	4,3	2,9	2,7	2,5	2,1	-28,7
Europa	4,4	4,7	4,9	4,3	4,4	4,5	4,4	4,4	4,1	4,3	4,6	4,7	4,1	3,9	-15,0
Exp. combustíveis	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	-49,5
México e Canadá	0,4	0,4	0,5	0,5	0,7	0,8	0,9	0,8	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5	-30,8
Total	16,5	17,2	17,8	16,8	16,7	18,4	18,9	18,4	17,4	16,6	16,8	17,1	15,8	16,0	-4,8
Grupo 4															
América do Sul	15,2	11,9	13,0	11,1	8,2	10,3	13,1	14,6	14,4	14,8	14,6	11,8	14,5	15,1	3,3
Ásia	1,0	1,8	1,6	1,1	1,5	1,5	1,2	1,1	1,0	1,1	1,0	0,9	1,0	1,0	7,4
China	0,2	0,2	0,3	0,7	0,9	1,2	0,7	0,6	0,7	0,5	0,5	0,8	0,5	0,7	58,2
Egito e África do Sul	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	0,7	0,9	0,9	0,8	0,8	0,6	0,5	0,6	-29,1
Estados Unidos	8,9	9,8	11,3	8,8	9,5	8,1	7,7	7,4	6,4	6,0	6,5	3,8	3,6	3,8	-41,4
Europa	6,2	6,1	7,0	5,1	5,2	5,7	7,2	6,8	7,1	6,9	7,4	5,7	6,7	5,4	-27,4
Exp. combustíveis	0,2	0,1	0,3	0,3	0,6	0,5	0,6	0,9	0,8	1,0	1,0	0,5	0,3	0,5	-52,8
México e Canadá	1,6	1,9	2,7	2,5	3,1	3,4	3,6	3,7	3,3	2,9	2,5	1,9	2,2	2,0	-18,8
Total	33,7	32,3	36,6	30,0	29,6	31,5	34,7	35,9	34,6	33,8	34,4	26,0	29,4	29,2	-15,1
Grupo 4.1															
América do Sul	8,1	7,6	8,3	7,3	5,8	7,0	7,9	7,9	7,6	7,4	7,2	6,4	6,9	6,7	-7,3
Ásia	0,9	1,6	1,4	0,9	1,4	1,3	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	11,2
China	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4	0,4	0,8	0,5	0,7	67,1
Egito e África do Sul	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	-22,8
Estados Unidos	4,6	4,7	5,0	4,3	4,7	4,6	4,1	3,9	3,5	3,1	2,7	2,1	2,2	2,2	-17,2
Europa	2,9	2,7	3,1	2,9	3,1	3,3	3,3	3,3	3,5	3,1	3,1	2,9	3,1	3,2	3,1
Exp. combustíveis	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	-42,3
México e Canadá	0,8	1,0	1,1	0,8	1,1	1,2	1,0	1,1	1,0	1,2	1,2	1,1	1,2	1,1	-8,8
Total	17,8	18,1	19,5	16,9	17,2	18,5	18,1	18,1	17,7	16,9	16,2	14,5	15,2	15,2	-5,8
Não classificados	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	25,0
Total geral	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fonte: Funcex. Elaboração do autor.

GRÁFICO 1

Evolução do PIB a valores constantes – calculado em *purchasing power parity* (PPP) – das principais regiões consideradas no trabalho

(1998 = 100)



Fonte: FMI (2012). Elaboração do autor.

Obs.: O PIB de cada região corresponde à soma dos PIBs dos países que integram cada grupo. Os valores utilizados para construir os números-índice encontram-se em dólares corrigidos pela paridade do poder de compra (PPP), segundo metodologia adotada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

O gráfico 2 permite observar que o único grupo que manteve, ao longo do período observado, a rentabilidade em torno do patamar observado em 1998 foi aquele constituído pelas *commodities* primárias. Mesmo o grupo que inclui as *commodities* derivadas das primárias (grupo 2) apresentou uma queda da rentabilidade.

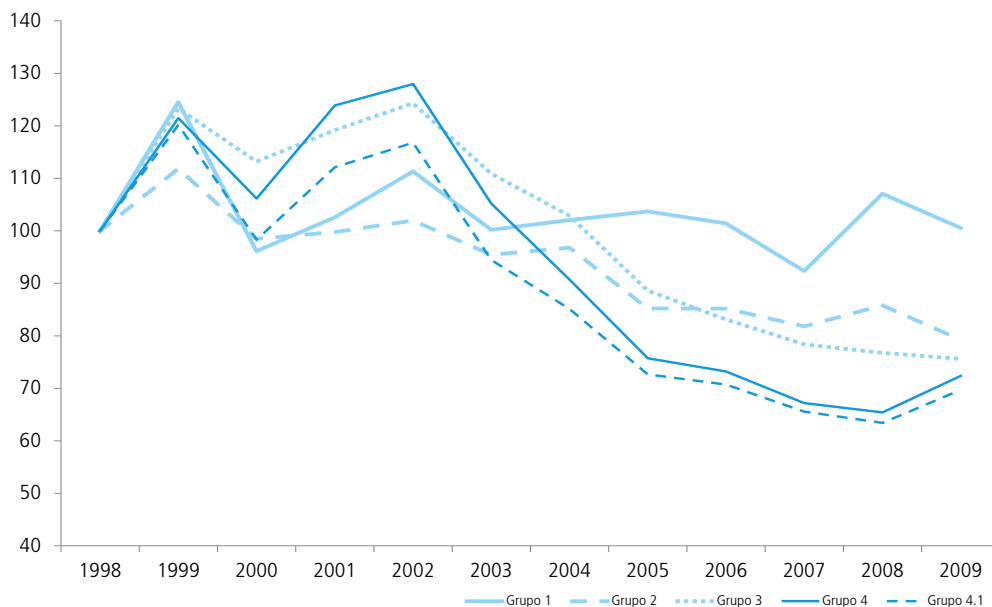
Assim, o comportamento da rentabilidade das exportações dos diversos setores também pode ter contribuído para a mudança na composição dos grupos de produtos que compõem as exportações brasileiras, ao desestimular os produtores dos menos rentáveis a competirem nos mercados externos. Como este cenário antecede à crise, seus efeitos, possivelmente, também devem ser anteriores ao desencadeamento desta.

O gráfico 3 demonstra que a taxa de câmbio real efetiva, calculada pelo Ipea para o conjunto das exportações brasileiras, se comportou de forma distinta da calculada especificamente para os manufaturados – que, neste caso, inclui os produtos dos grupos 2, 3 e 4. Esta última sofreu maior valorização no período analisado, fato que certamente contribuiu negativamente para a rentabilidade dos setores que elaboram este tipo de produtos. Como a taxa real de câmbio que mensura a competitividade das exportações totais considera, além dos manufaturados, os produtos primários, então a taxa real de câmbio específica para estes últimos, caso fosse calculada, se situaria em um patamar bem mais elevado que o observado para a taxa que considera apenas as exportações de manufaturados. Assim, é provável que as oscilações da taxa real de câmbio, ao influírem sobre a rentabilidade, tenham também contribuído para as alterações da composição da pauta de exportações brasileiras. Novamente, a apreciação cambial é anterior à ocorrência da crise de 2009; logo, possivelmente seus efeitos também a antecedem.

GRÁFICO 2

Rentabilidade das exportações dos setores que produzem os respectivos grupos de produtos

(1998 = 100)



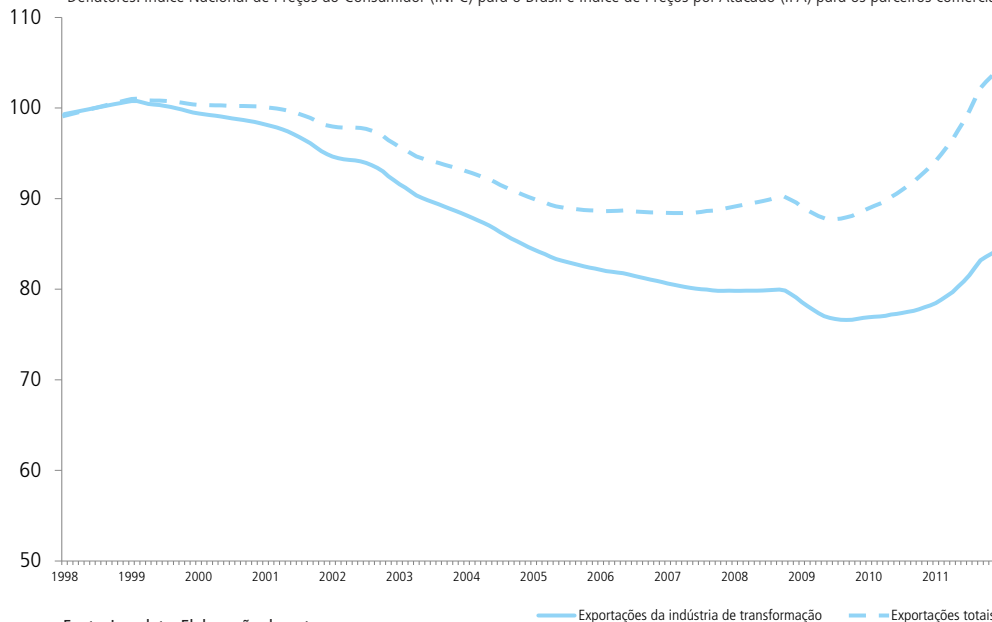
Fonte: Contas Nacionais. Elaboração do autor.

Obs.: A rentabilidade dos exportadores é calculada da seguinte forma: $R = \frac{(E \cdot P_x)}{C}$, onde E é a taxa de câmbio nominal, P_x é o índice de preço dos bens exportados e C é o custo médio de produção de tais bens, conforme definido por Guimarães *et al.* (2010). A metodologia de cálculo se encontra em Marconi e Rocha (2012), e a estimativa é baseada em dados de matrizes insumo-produto anuais construídas pelos autores.

GRÁFICO 3

Taxa de câmbio real efetiva para a indústria de transformação (grupos 2 a 4) e o total das exportações (média dos últimos doze meses)

Deflatores: Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para o Brasil e Índice de Preços por Atacado (IPA) para os parceiros comerciais

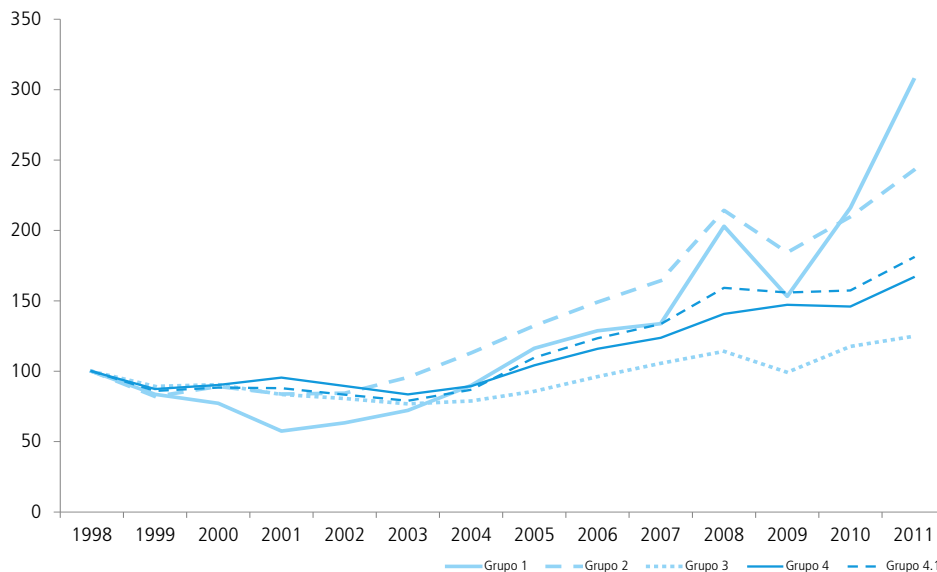


Fonte: Ipeadata. Elaboração do autor.

Obs.: A diferença entre as duas taxas efetivas reside na composição da ponderação dos países que integram o seu cálculo, dado que a participação percentual dos principais destinos das exportações brasileiras, que define a ponderação, é distinta nos dois casos. Maiores detalhes sobre a metodologia de cálculo das taxas efetivas de câmbio encontram-se em: <www.ipeadata.gov.br>.

GRÁFICO 4

Estimativa da evolução dos preços das exportações por grupo de produtos (valores correntes/valores a preços de 1998)
(1998 = 100)

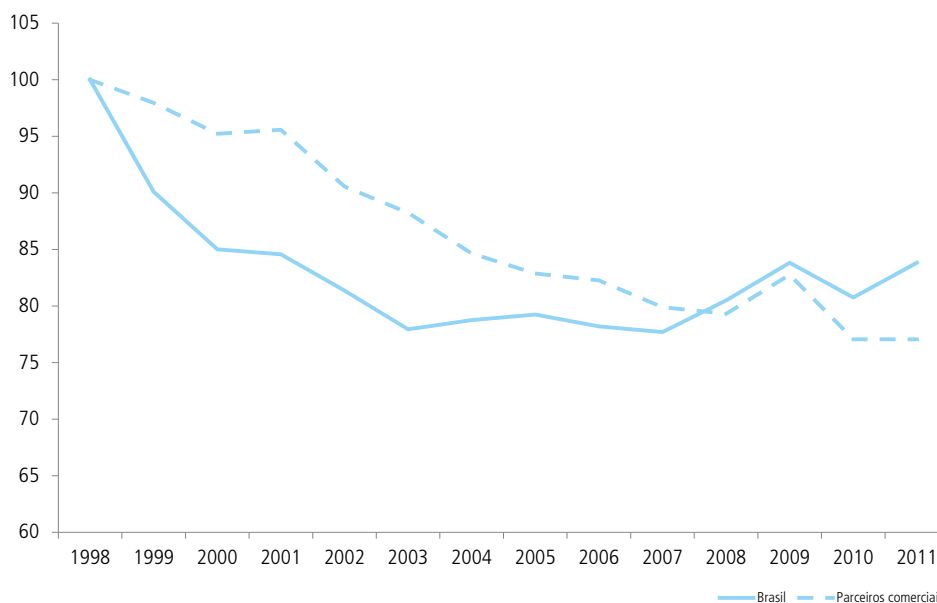


Fonte: Funcex. Elaboração do autor.

Obs.: A evolução dos preços dos produtos que compõem cada grupo foi estimada a partir da divisão da soma das exportações a valores correntes pela soma das exportações a valores constantes em cada ano. Por sua vez, os valores constantes foram estimados, conforme explicado anteriormente, pela aplicação das variações de *quantum* aos valores correntes de 1998.

GRÁFICO 5

Brasil e principais parceiros comerciais: evolução do custo unitário do trabalho
(1998 = 100)



Fontes: Ipeadata e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Elaboração do autor.

Obs.: O custo unitário do trabalho foi calculado, para os parceiros comerciais, pela divisão entre o índice da evolução do total de salários pagos na manufatura e o índice do valor adicionado no mesmo setor. No caso do Brasil, dada a maior disponibilidade de informações, foi estruturada uma série mensal da divisão entre os índices da folha de pagamento real e da produção física (ambos divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em suas pesquisas sobre a indústria), e posteriormente calculada a média anual dos valores desta série. Ressalta-se que o resultado do cálculo do custo unitário do trabalho é um índice e, portanto, indica apenas a sua evolução. Maiores detalhes sobre a metodologia de cálculo e as fontes utilizadas encontram-se em Marconi (2012).

A alta do preço de exportação de um produto (gráfico 4) é, usualmente, uma consequência do crescimento da demanda externa pelo mesmo, e termina estimulando os seus produtores a buscarem aumentar as quantidades vendidas no exterior. Desse modo, o maior crescimento dos preços (em moeda estrangeira) das exportações dos produtos integrantes do grupo 1 também pode ter influenciado na mudança na composição da pauta de exportações brasileiras. Para o grupo 2, tal efeito foi possivelmente menor, pois, ainda que suas exportações já tenham recuperado o patamar pré- crise (tabela 2), sua participação percentual declinou, em função do maior crescimento das vendas externas dos produtos classificados no grupo 1.

O custo unitário do trabalho na manufatura começa a se elevar mais no Brasil que em seus parceiros comerciais a partir de 2004, conforme pode ser observado no gráfico 5. Os setores mais intensivos em trabalho sofrem uma influência maior desta alta nos custos médios, o que resulta em desestímulo à competição no exterior. Por sua vez, os setores manufatureiros tendem a ter um processo produtivo mais intensivo em trabalho que os setores de bens primários e, então, possivelmente, sofrem influência maior desta elevação dos custos salariais.

Portanto, a crise contribuiu para uma mudança na composição do *quantum* de exportações brasileiras, ainda que o montante pré- crise já tenha sido recuperado. Esta alteração no perfil das exportações, entretanto, já vinha ocorrendo antes de a crise ser deflagrada, e alguns possíveis fatores que contribuíram neste processo foram discutidos acima.

Uma vez diagnosticado o comportamento das exportações brasileiras por regiões e grupos de produtos, antes e depois da crise, será demonstrada, a seguir, a evolução da produção física industrial no Brasil e comparada à das exportações por grupos de produtos, com o intuito de buscar identificar alguma similaridade entre ambas.

3 A EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E DA PRODUÇÃO FÍSICA INDUSTRIAL

A tabela 4 inclui indicadores da evolução da produção física industrial no Brasil, calculada pelo IBGE, enquanto a tabela 5 demonstra mais uma vez a evolução do *quantum* de exportados. Os dados relativos à produção industrial correspondem a médias simples dos índices de produção dos setores incluídos em cada grupo de produtos e, por isso, devem ser interpretados com cautela. No grupo 1 da tabela 4, inclusive, está incluído apenas o setor extrativo mineral, enquanto nas exportações deste grupo na tabela 5 também estão consideradas as vendas dos setores agropecuários. Feitas estas observações, pode-se notar que a oscilação da produção industrial em todos os grupos é bem inferior à observada para as exportações, o que é esperado, dado que as exportações correspondem a apenas uma parcela da demanda agregada.⁶

O fato mais interessante que se observa nas tabelas 4 e 5 é que, no período pós- crise, a produção física nos grupos 1 e 2 – no caso, indústria extrativa mineral e derivados das *commodities* primárias – evoluiu positivamente, assim como as respectivas exportações. No grupo 3, as duas evoluções observadas são negativas. Já nos grupos 4 e 4.1, a evolução da produção física ocorreu em direção oposta à observada para as exportações, principalmente no grupo 4.

Este último resultado pode estar associado a uma perda da relevância das exportações na composição da demanda agregada dos setores que elaboram os produtos dos grupos 4 e 4.1. Pode-se explicar esta perda pela ocorrência de um menor dinamismo de suas exportações e/ou um fortalecimento do mercado interno, principalmente para os meios de transporte. Portanto, outros fatores, associados ao mercado interno – e que não serão explorados neste artigo, por não constituírem seu objetivo –, certamente também influenciaram na dinâmica da produção industrial no período pós- crise. A demanda interna parece ter assumido maior relevância na destinação da produção industrial dos manufaturados de média- alta e alta tecnologia após 2009.

6. A classificação dos setores produtivos nos respectivos grupos 1 a 4 também se encontra no quadro B.1 do anexo B.

TABELA 4

Brasil: produção física industrial (1998-2011)

(Produção física industrial, média simples dos componentes do grupo, 2009 = 100)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 2011/2008 (%)
Grupo 1	52	56	63	65	77	81	84	93	100	106	110	100	113	116	5,6
Grupo 2	107	104	104	103	92	90	96	97	100	102	104	100	106	109	4,9
Grupo 3	100	100	105	102	104	100	106	106	106	109	108	100	110	107	-0,9
Grupo 4	61	59	67	69	70	71	82	87	95	104	109	100	111	112	3,0
Grupo 4.1	70	67	74	75	75	76	86	92	102	110	110	100	111	111	0,6

Fonte: IBGE.

TABELA 5

Brasil: valor das exportações (1998-2011)

(Valor das exportações a preços de 1998, por grupo de produtos, 2009 = 100)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 2011/2008 (%)
Grupo 1	52	56	63	65	77	81	84	93	100	106	110	100	113	116	5,6
Grupo 2	107	104	104	103	92	90	96	97	100	102	104	100	106	109	4,9
Grupo 3	100	100	105	102	104	100	106	106	106	109	108	100	110	107	-0,9
Grupo 4	61	59	67	69	70	71	82	87	95	104	109	100	111	112	3,0
Grupo 4.1	70	67	74	75	75	76	86	92	102	110	110	100	111	111	0,6

Fonte: Funcex.

4 CONCLUSÕES

Os dados analisados neste estudo confirmam que: *i*) os Estados Unidos perderam relevância como destino das exportações do Brasil; e *ii*) a China passou a ser um importante parceiro comercial, fundamentalmente em relação aos produtos primários. Também foi possível observar que, quanto maior o conteúdo tecnológico embutido nos produtos, menor a participação da China e dos demais países asiáticos nas exportações brasileiras, e maior a da América Latina. Esta região é a mais relevante no tocante às exportações de manufaturados, e as vendas de veículos e peças são importantes para a definição deste cenário.

A crise de 2008-2009 também surtiu efeitos sobre o montante das exportações brasileiras e, em 2011, apenas os setores exportadores produtores de *commodities* (primárias ou processadas) haviam alcançado o patamar do *quantum* de vendas externas do período pré-crise. A recente recuperação das exportações de *commodities* compensou a redução observada nos setores de manufaturados e, por consequência, o *quantum* das exportações retomou o nível pré-crise em termos agregados. Assim, a mudança mais relevante pós-crise foi a alteração na participação percentual das diversas regiões nas exportações do país.

A região que mais cresce no mundo – a Ásia, incluindo a China – necessita dos produtos primários brasileiros; as regiões que requerem mais manufaturados, com exceção da América do Sul, são aquelas que sofreram mais os efeitos da crise. Esta é uma restrição importante para o sucesso de uma estratégia que vise evitar a reprimarização da pauta de exportações, prejudicial para a indústria nacional, cuja produção parece ser afetada pelo comportamento das exportações, ainda que o mercado interno tenha assumido maior relevância na destinação dos produtos manufaturados, principalmente dos meios de transporte, nos últimos anos.

A queda da participação da Europa e dos Estados Unidos, em contraposição a uma participação maior da China e dos demais países asiáticos, é expressiva. A concentração da pauta de importações chinesas e dos demais países asiáticos em produtos primários (aos quais é agregado valor para posterior exportação ou consumo interno) deve ter contribuído para a elevação da participação deste tipo de produtos na pauta das exportações brasileiras. Porém, este movimento já vinha sendo observado antes da crise, de forma concomitante à redução da participação de manufaturados, a partir de 2006, quando a taxa real de câmbio no Brasil já se encontrava em processo de sobrevalorização. Desse modo, é possível que, além das variações na renda e da composição da demanda por importados nos países que mais cresceram recentemente, a apreciação da moeda brasileira também tenha contribuído para explicar a tendência de reprimarização da pauta de exportações. Este processo teria sido, na verdade, agravado pela crise.⁷ Outro indício que reforça esta hipótese é o início da queda da participação dos Estados Unidos nas vendas externas brasileiras em período anterior à crise (sendo que sua pauta de importações de produtos brasileiros sempre foi mais direcionada aos produtos manufaturados).

O comportamento da taxa real de câmbio é um dos componentes da rentabilidade dos exportadores. Assim, os demais componentes deste indicador – a evolução (em moeda estrangeira) dos preços dos produtos exportados e os custos de produção, representados neste estudo pelo custo unitário do trabalho – também podem ter contribuído para a mudança na composição da pauta de exportações.

Quanto à rentabilidade, setores mais intensivos em mão de obra podem ter sofrido mais fortemente os impactos negativos da elevação do custo unitário do trabalho, observada no Brasil nos últimos anos. Como os

7. Rocha e Marconi (2012) demonstram que nos países emergentes onde a taxa de câmbio real é sobreapreciada há uma tendência à redução da participação dos setores que produzem manufaturados em suas exportações.

setores que elaboram os produtos do grupo 3 são mais intensivos em mão de obra, é possível que o impacto negativo sobre a competitividade tenha sido maior que para os demais analisados, em função de os reajustes salariais terem sido superiores ao nível de aumento da produtividade. É importante traçar estratégias específicas de políticas para estes setores por causa de sua relevância na geração de emprego industrial.

Outro fato a ressaltar é a relativa estabilidade da participação dos países europeus na compra dos produtos manufaturados brasileiros (descontados os meios de transporte), mesmo após a crise. Esta é uma das melhores informações apontadas por este estudo. Os europeus não podem ser descartados como importantes compradores de produtos com maior conteúdo tecnológico. A crise que os países daquele continente vêm enfrentando certamente influi nas vendas brasileiras destes produtos, mas, tão logo voltem a crescer, as exportações de manufaturados também deverão ser estimuladas. Porém, para que isso ocorra, também parece ser importante que a taxa de câmbio continue seguindo o atual movimento de depreciação, pois a mudança na pauta de exportações brasileiras, na direção dos bens primários, conforme discutido anteriormente, teve início antes da crise e no mesmo período em que a apreciação do real se intensifica. Da mesma forma, a depreciação, ao corrigir preços relativos, poderá contribuir para reduzir as importações de manufaturados e intensificar os efeitos de um aumento das exportações sobre a demanda agregada, a produção e a renda brasileira. Além disso, é fundamental a retomada dos investimentos, de modo a estimular a produtividade e contribuir para a redução do custo unitário do trabalho na manufatura.

Portanto, é possível que uma combinação entre maior competitividade da taxa de câmbio, aumento da produtividade e retorno do crescimento das economias mais desenvolvidas reverta o atual processo de reprimarização da pauta de exportações brasileiras.

REFERÊNCIAS

- BRESSER-PEREIRA, L. C. The dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. *Revista de economia política*, v. 28, n. 1, p. 47-71, 2008.
- CHENERY, H.; SHERMAN, R.; MOSHE, S. *Industrialization and growth*. Oxford University Press. Published for the World Bank, 1986.
- FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *World economic outlook*, 2012.
- FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- GUIMARÃES, E. A. *et al.* *Índices de rentabilidade das exportações brasileiras: atualização 2010*. Funcex, 2010 (Texto para Discussão, n. 194).
- KALDOR, N. Causes of the slow rate of economic growth in the United Kingdom, 1966. *In*: TARGETTI, F.; THIRLWALL, A. P. (Ed.). *The essential Kaldor*. New York: Holmes & Meier Publishers, 1989.
- MARCONI, N. The industrial equilibrium exchange rate in Brazil: and estimation. *Revista de economia política*, v. 32, p. 656-669, 2012.
- MARCONI, N.; ROCHA, M. *Desindustrialização precoce e sobrevalorização da taxa de câmbio*. Ipea, 2011 (Texto para Discussão, n. 1.681).
- _____. *Insumos importados e evolução do setor manufatureiro no Brasil*. Ipea, 2012 (Texto para Discussão, n. 1.780).

PALMA, G. Four sources of “de-industrialisation” and a new concept of the dutch disease. *In: OCAMPO, J. A. (Org.). Beyond reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability.* Stanford University Press and World Bank, 2005.

ROCHA, M.; MARCONI, N. **Sobreapreciações cambiais e composição de comércio exterior nos países emergentes.** Ipea, 2012 (Texto para Discussão, n. 1.766).

RODRIK, D. Industrial development: some stylized facts and policy directions. **Industrial development for the 21st century: sustainable development perspectives.** New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs Publications, 2007.

SZIRMAI, A. Industrialisation as an engine of growth in developing countries, 1950-2005. **Structural change and economic dynamics.** Elsevier, 2011. To be published. Disponível em: <<http://www.journals.elsevier.com/structural-change-and-economic-dynamics/>>.

ANEXO A

COMPOSIÇÃO DE CADA GRUPO DE PAÍSES

América do Sul – Argentina; Chile; Colômbia; Paraguai; Peru; Santa Lucia (América Central); Uruguai; e Venezuela.

Europa – Alemanha; Bélgica; Espanha; França; Irlanda; Itália; Países Baixos; Portugal; Reino Unido; e Suíça.

Ásia – Cingapura; Coreia do Sul; Hong Kong; Índia; Indonésia; Japão; Malásia; Tailândia; e Taiwan.

Exportadores de combustíveis – Arábia Saudita; Emirados Árabes Unidos; Irã; e Rússia.

ANEXO B

QUADRO B.1

Composição dos grupos de produtos (segundo os setores de atividades) de exportação e da produção física industrial (2009 = 100)

Grupo	Setor no banco de dados sobre comércio exterior da Funcex
1	Agricultura, pecuária e serviços relacionados
1	Produção florestal
1	Pesca e aquicultura
1	Extração de carvão mineral
1	Extração de petróleo e gás natural
1	Extração de minerais metálicos
1	Extração de minerais não metálicos
2	Fabricação de produtos alimentícios
2	Fabricação de bebidas
2	Fabricação de produtos do fumo
2	Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis
2	Fabricação de produtos de minerais não metálicos
2	Metalurgia
3	Fabricação de produtos têxteis
3	Confecção de artigos do vestuário e acessórios
3	Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados
3	Fabricação de produtos de madeira
3	Fabricação de celulose, papel e produtos de papel
3	Impressão e reprodução de gravações
3	Fabricação de produtos de borracha e de material plástico
3	Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos
3	Fabricação de móveis
4	Fabricação de produtos químicos
4	Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos
4	Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos
4	Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos
4	Fabricação de máquinas e equipamentos
4	Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias
4	Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores
4	Fabricação de produtos diversos
Grupo	Setor no índice de produção física industrial do IBGE
1	Indústria extrativa
2	Alimentos
2	Bebidas
2	Fumo
2	Refino de petróleo e álcool
2	Minerais não metálicos
2	Metalurgia básica
3	Têxtil
3	Vestuário e acessórios
3	Calçados e artigos de couro
3	Madeira
3	Celulose, papel e produtos de papel
3	Edição, impressão e reprodução de gravações
3	Borracha e plástico
3	Produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos
3	Mobiliário
4	Farmacêutica
4	Perfumaria, sabões, detergentes e produtos de limpeza
4	Outros produtos químicos
4	Máquinas e equipamentos
4	Máquinas para escritório e equipamentos de informática
4	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos
4	Material eletrônico, aparelhos e equipamentos de comunicações
4	Equipamentos de instrumentação médico-hospitalar, ópticos e outros
4	Veículos automotores
4	Outros equipamentos de transporte
4	Diversos

Fonte: IBGE. Elaboração do autor

ANEXO C

TABELA C.1

Evolução do *quantum* de exportações brasileiras por grupo de produtos e de países

Grupo 1	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 2011-2008 (%)
(Em US\$ milhões a preços de 1998)															
América do Sul	396	383	569	1.060	1.075	737	816	786	1.037	1.896	2.673	3.383	3.383	2.625	-1,8
Ásia	1.323	1.309	1.632	2.992	2.893	3.068	2.927	2.783	3.064	3.010	3.095	3.692	4.479	4.402	42,2
China	425	408	765	1.352	1.690	2.351	2.598	3.258	4.638	4.883	5.265	7.707	8.970	9.760	85,4
Egito e África do Sul	82	89	163	450	466	163	224	245	353	474	271	733	1.254	1.761	549,4
Estados Unidos	677	874	661	715	986	1.008	1.435	990	999	942	925	1.183	1.558	1.115	20,5
Europa	4.245	4.305	4.616	6.216	6.003	7.256	7.015	6.851	6.839	9.591	8.151	5.605	5.575	4.893	-40,0
Exp. combustíveis	100	132	216	501	538	426	717	508	824	934	514	718	858	831	61,6
México e Canadá	213	198	204	275	308	326	523	498	519	821	917	819	1.102	1.552	69,2
Total	7.460	7.698	8.827	13.562	13.959	15.336	16.255	15.918	18.273	22.550	21.812	23.840	27.179	26.940	23,5
(1998 = 100)															
América do Sul	100,0	96,9	143,8	267,8	271,6	186,2	206,1	198,5	262,0	479,0	675,3	854,8	854,6	663,2	-1,8
Ásia	100,0	98,9	123,4	226,1	218,7	231,9	221,2	210,4	231,6	227,5	233,9	279,0	338,5	332,7	42,2
China	100,0	96,1	180,0	318,2	397,7	553,2	611,3	766,5	1.091,4	1.148,9	1.238,9	1.813,6	2.110,8	2.296,6	85,4
Egito e África do Sul	100,0	109,0	198,9	548,7	568,6	198,2	273,5	298,3	430,0	577,6	330,7	893,4	1.529,0	2.147,2	549,4
Estados Unidos	100,0	129,1	97,6	105,6	145,6	148,9	212,0	146,2	147,7	139,2	136,7	174,8	230,1	164,8	20,5
Europa	100,0	101,4	108,8	146,4	141,4	170,9	165,3	161,4	161,1	225,9	192,0	132,0	131,3	115,3	-40,0
Exp. combustíveis	100,0	132,5	217,3	503,0	539,6	428,0	719,7	510,0	826,8	937,2	516,2	721,0	861,5	834,3	61,6
México e Canadá	100,0	92,9	96,1	129,4	144,7	153,1	245,6	233,9	243,8	385,7	431,1	384,8	517,8	729,5	69,2
Total	100,0	103,2	118,3	181,8	187,1	205,6	217,9	213,4	245,0	302,3	292,4	319,6	364,3	361,1	23,5
(Participação %)															
América do Sul	5,3	5,0	6,4	7,8	7,7	4,8	5,0	4,9	5,7	8,4	12,3	14,2	12,4	9,7	-20,5
Ásia	17,7	17,0	18,5	22,1	20,7	20,0	18,0	17,5	16,8	13,4	14,2	15,5	16,5	16,3	15,2
China	5,7	5,3	8,7	10,0	12,1	15,3	16,0	20,5	25,4	21,7	24,1	32,3	33,0	36,2	50,1
Egito e África do Sul	1,1	1,2	1,8	3,3	3,3	1,1	1,4	1,5	1,9	2,1	1,2	3,1	4,6	6,5	425,8
Estados Unidos	9,1	11,4	7,5	5,3	7,1	6,6	8,8	6,2	5,5	4,2	4,2	5,0	5,7	4,1	-2,4
Europa	56,9	55,9	52,3	45,8	43,0	47,3	43,2	43,0	37,4	42,5	37,4	23,5	20,5	18,2	-51,4
Exp. combustíveis	1,3	1,7	2,5	3,7	3,9	2,8	4,4	3,2	4,5	4,1	2,4	3,0	3,2	3,1	30,9
México e Canadá	2,9	2,6	2,3	2,0	2,2	2,1	3,2	3,1	2,8	3,6	4,2	3,4	4,1	5,8	37,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0
(Contribuição %, para a variação em termos absolutos)															
América do Sul	-5,2	16,5	10,4	3,8	-24,9	12,7	8,6	8,9	10,7	20,1	-105,3	35,0	0,0	316,7	
Ásia	-5,9	28,6	28,7	-24,9	84,9	48,0	-15,3	42,6	11,9	-1,3	-11,4	29,4	23,6	32,3	
China	-6,9	31,6	12,4	12,4	84,9	48,0	26,8	-195,8	58,6	5,7	-51,8	120,4	37,8	-329,9	
Egito e África do Sul	3,1	6,5	6,1	4,1	4,1	-22,1	6,7	-6,0	4,6	2,8	27,4	22,8	15,6	-211,9	
Estados Unidos	82,6	-18,9	1,1	68,1	1,6	46,4	132,0	0,4	-1,3	-1,3	2,2	12,7	11,2	185,0	
Europa	25,1	27,6	33,8	-53,4	91,0	-26,2	48,8	-0,5	64,3	64,3	195,1	-125,5	-0,9	284,8	
Exp. combustíveis	13,6	7,5	6,0	9,2	-8,1	31,6	62,0	13,4	2,6	56,8	10,1	4,2	4,2	11,3	
México e Canadá	-6,3	0,6	1,5	8,2	7,4	1,3	21,4	7,4	0,9	7,1	-13,1	-4,9	8,5	-188,3	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0

(Continua)

(Continuação)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 2011-2008 (%)
Grupo 2 (Em US\$ milhões a preços de 1998)															
América do Sul	2.169	2.035	2.259	1.987	1.748	2.034	2.395	2.484	3.316	3.437	3.693	2.796	3.497	3.704	0,3
Ásia	1.979	2.888	2.257	2.534	3.386	3.325	3.575	4.192	3.691	3.675	4.057	5.511	5.101	4.496	10,8
China	342	147	148	225	369	1.046	1.052	1.041	461	1.066	1.087	1.023	1.085	1.539	41,7
Egito e África do Sul	294	346	237	527	543	599	860	1.247	1.247	1.279	1.167	1.023	890	1.072	-8,1
Estados Unidos	2.805	3.382	3.623	4.778	4.485	4.677	5.952	5.596	5.398	5.251	3.989	2.583	2.878	3.695	-7,4
Europa	5.069	5.055	5.313	6.174	6.300	6.301	6.586	6.778	7.224	7.980	7.726	6.790	6.802	7.766	0,5
Exp. combustíveis	1.470	2.387	1.517	2.353	2.828	3.349	3.261	3.590	4.319	4.483	3.775	3.427	3.989	3.635	-3,7
México e Canadá	479	569	497	532	1.006	1.112	1.231	1.397	1.760	1.218	1.151	1.463	1.560	1.580	37,3
Total	14.607	16.807	15.850	19.111	20.664	22.443	24.912	26.086	27.416	28.388	26.644	24.935	25.803	27.488	3,2
(1998 = 100)															
América do Sul	100,0	93,8	104,1	91,6	80,6	93,8	110,4	114,5	152,9	158,5	170,3	128,9	161,2	170,7	0,3
Ásia	100,0	145,9	114,1	128,0	171,1	168,0	180,6	211,8	186,5	185,7	205,0	278,5	257,8	227,2	10,8
China	100,0	42,9	43,3	65,8	107,8	305,8	307,4	304,2	134,8	311,6	317,6	392,8	317,2	449,9	41,7
Egito e África do Sul	100,0	117,7	80,8	179,7	185,0	203,9	293,1	343,5	424,9	435,6	397,5	348,3	303,1	365,2	-8,1
Estados Unidos	100,0	120,5	129,1	170,3	159,9	166,7	212,2	199,5	192,4	187,2	142,2	92,1	102,6	131,7	-7,4
Europa	100,0	99,7	104,8	121,8	124,3	124,3	129,9	133,7	142,5	157,4	152,4	134,0	134,2	153,2	0,5
Exp. combustíveis	100,0	162,3	103,2	160,1	192,3	227,7	221,8	244,2	293,7	304,9	256,7	233,1	271,3	247,2	-3,7
México e Canadá	100,0	118,7	103,6	110,9	209,8	232,1	256,9	291,5	367,2	254,2	240,1	305,2	325,6	329,8	37,3
Total	100,0	115,1	108,5	130,8	141,5	153,6	170,5	178,6	187,7	194,3	182,4	170,7	176,6	188,2	3,2
(Participação %)															
América do Sul	14,8	12,1	14,3	10,4	8,5	9,1	9,6	9,5	12,1	12,1	13,9	11,2	13,6	13,5	-2,8
Ásia	13,5	17,2	14,2	13,3	16,4	14,8	14,3	16,1	13,5	12,9	15,2	22,1	19,8	16,4	7,4
China	2,3	0,9	0,9	1,2	1,8	4,7	4,2	4,0	1,7	3,8	4,1	5,4	4,2	5,6	37,3
Egito e África do Sul	2,0	2,1	1,5	2,8	2,6	2,7	3,5	3,9	4,5	4,5	4,4	4,1	3,4	3,9	-10,9
Estados Unidos	19,2	20,1	22,9	25,0	21,7	20,8	23,9	21,5	19,7	18,5	15,0	10,4	11,2	13,4	-10,2
Europa	34,7	30,1	33,5	32,3	30,5	28,1	26,4	26,0	26,4	28,1	29,0	27,2	26,4	28,3	-2,6
Exp. combustíveis	10,1	14,2	9,6	12,3	13,7	14,9	13,1	13,8	15,8	15,8	14,2	13,7	15,5	13,2	-6,7
México e Canadá	3,3	3,4	3,1	2,8	4,9	5,0	4,9	5,4	6,4	4,3	4,3	5,9	6,0	5,7	33,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0
(Contribuição % para a variação em termos absolutos)															
América do Sul	-6,1	-23,4	65,9	-8,3	-15,4	16,1	14,6	7,5	62,5	12,5	-14,7	52,5	80,8	12,3	
Ásia	41,3	65,9	-0,1	8,5	54,8	-3,4	10,1	52,6	-37,7	-1,7	-21,9	-85,1	-47,3	-35,9	
China	-8,9	11,3	2,4	2,4	9,2	38,1	0,2	-0,9	-43,6	62,2	-1,2	-15,0	-29,8	27,0	
Egito e África do Sul	2,4	11,3	8,9	3,1	1,0	3,1	10,6	12,6	18,0	3,2	6,4	8,5	-15,3	10,8	
Estados Unidos	26,2	-25,2	35,4	-18,9	10,8	10,8	51,7	-30,3	-14,9	-15,1	72,3	82,3	34,0	48,5	
Europa	-0,6	-27,0	26,4	8,1	11,5	11,5	16,3	16,3	33,6	77,7	14,5	54,8	1,4	57,2	
Exp. combustíveis	41,7	90,9	25,7	30,6	29,3	29,3	-3,6	28,1	54,8	16,9	40,6	20,3	64,8	-21,1	
México e Canadá	4,1	7,5	1,1	30,5	6,0	6,0	4,8	14,1	27,3	-55,7	3,9	-18,3	11,3	1,2	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0

(Continua)

(Continuação)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 2011-2008 (%)
Grupo 3															
(Em US\$ milhões a preços de 1998)															
América do Sul	2.129	2.238	2.678	2.845	2.064	2.978	3.430	3.525	3.675	4.058	3.864	3.025	3.412	3.564	-7,8
Ásia	610	714	729	836	1.071	1.817	2.567	2.410	2.381	2.740	3.125	2.866	2.974	3.313	6,0
China	47	88	122	334	382	644	885	1.065	1.105	1.133	1.059	1.692	1.556	2.197	107,4
Egito e África do Sul	53	54	50	76	95	185	209	212	226	235	235	199	192	237	28,6
Estados Unidos	2.309	2.786	3.099	3.212	3.743	4.260	4.762	4.711	4.174	3.557	2.867	2.283	2.412	2.044	-28,7
Europa	1.967	2.270	2.632	2.680	2.871	3.304	4.012	4.069	3.935	4.385	4.609	4.006	4.015	3.922	-14,9
Exp. combustíveis	57	43	47	79	110	150	152	198	201	220	311	167	174	157	-49,5
México e Canadá	158	207	290	330	469	585	758	737	822	810	699	513	521	484	-30,7
Total	7.330	8.400	9.647	10.392	10.805	13.923	16.775	16.927	16.520	17.138	16.719	14.751	15.256	15.918	-4,8
(1998 = 100)															
América do Sul	100,0	105,1	125,8	133,6	96,9	139,9	161,1	165,6	172,6	190,6	181,5	142,1	160,3	167,4	-7,8
Ásia	100,0	117,1	119,5	137,0	175,6	297,8	420,6	394,9	390,3	449,1	512,1	469,7	487,4	542,9	6,0
China	100,0	189,0	262,2	717,9	820,9	1384,5	1902,4	2290,2	2375,7	2437,3	2277,7	3638,8	3346,4	4724,3	107,4
Egito e África do Sul	100,0	101,8	93,5	143,7	179,3	348,7	393,6	400,1	426,4	442,2	347,6	375,3	360,9	446,9	28,6
Estados Unidos	100,0	120,6	134,2	139,1	162,1	184,5	206,2	204,0	180,8	154,0	124,2	98,9	104,5	88,5	-28,7
Europa	100,0	115,4	133,8	136,2	145,9	167,9	203,9	206,8	200,0	222,9	234,3	203,6	204,1	199,3	-14,9
Exp. combustíveis	100,0	74,4	82,5	137,5	191,9	260,9	265,1	345,6	350,9	384,0	543,1	291,3	303,4	274,3	-49,5
México e Canadá	100,0	130,9	183,6	208,5	296,6	370,1	479,5	466,1	520,3	512,4	441,9	324,6	329,9	306,0	-30,7
Total	100,0	114,6	131,6	141,8	147,4	189,9	228,8	230,9	225,4	233,8	228,1	201,2	208,1	217,2	-4,8
(Participação %)															
América do Sul	29,0	26,6	27,8	27,4	19,1	21,4	20,4	20,8	22,2	23,7	23,1	20,5	22,4	22,4	-3,1
Ásia	8,3	8,5	7,6	8,0	9,9	13,1	15,3	14,2	14,4	16,0	18,7	19,4	19,5	20,8	11,3
China	0,6	1,0	1,3	3,2	3,5	4,6	5,3	6,3	6,7	6,6	6,3	11,5	10,2	13,8	117,9
Egito e África do Sul	0,7	0,6	0,5	0,7	0,9	1,3	1,2	1,3	1,4	1,4	1,1	1,4	1,3	1,5	35,0
Estados Unidos	31,5	33,2	32,1	30,9	34,6	30,6	28,4	27,8	25,3	20,8	17,1	15,5	15,8	12,8	-25,1
Europa	26,8	27,0	27,3	25,8	26,6	23,7	23,9	24,0	23,8	25,6	27,6	27,2	26,3	24,6	-10,6
Exp. combustíveis	0,8	0,5	0,5	0,8	1,0	1,1	0,9	1,2	1,2	1,3	1,9	1,1	1,1	1,0	-47,0
México e Canadá	2,2	2,5	3,0	3,2	4,3	4,2	4,5	4,4	5,0	4,7	4,2	3,5	3,4	3,0	-27,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0
(Contribuição % para a variação em termos absolutos)															
América do Sul	10,2	35,3	22,4	-188,8	29,3	29,3	15,8	62,7	-36,7	62,0	46,3	42,7	76,7	23,0	
Ásia	9,7	1,2	14,3	56,9	11,6	23,9	26,3	-102,8	7,0	58,0	-91,9	13,1	21,3	51,2	
China	3,9	2,7	28,5	28,5	4,6	8,4	8,4	118,3	-9,8	4,6	17,7	-32,2	-26,9	96,8	
Egito e África do Sul	0,1	-0,4	3,6	4,6	2,9	0,8	0,8	2,3	-3,4	1,2	12,0	-0,7	-1,5	6,9	
Estados Unidos	44,6	25,1	15,3	128,3	16,6	16,6	17,6	-33,8	131,7	-99,9	164,6	29,7	25,6	-55,6	
Europa	28,3	29,0	6,5	46,3	13,9	24,9	37,0	37,0	33,0	72,9	-53,6	30,7	1,9	-14,1	
Exp. combustíveis	-1,4	0,4	4,2	7,5	1,3	1,3	0,1	30,3	-0,8	3,1	-21,8	7,3	1,4	-2,5	
México e Canadá	4,6	6,7	5,3	33,7	3,7	3,7	6,1	-14,0	-21,0	-2,0	26,6	9,4	1,6	-5,7	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0

(Continua)

(Continuação)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 2011-2008 (%)
Grupo 4															
(Em US\$ milhões a preços de 1998)															
América do Sul	6.747	5.810	7.041	6.853	5.321	7.804	11.593	13.485	13.693	15.215	14.550	10.148	14.015	15.040	3,4
Ásia	453	870	878	683	993	1.151	1.051	1.018	966	1.118	961	775	995	1.032	7,5
China	91	92	148	425	605	911	589	574	666	521	466	697	516	738	58,3
Egito e África do Sul	174	180	234	242	325	531	642	783	830	835	822	524	514	583	-29,0
Estados Unidos	3.936	4.794	6.110	5.451	6.174	6.117	6.859	6.811	6.119	6.225	6.519	3.304	3.455	3.820	-41,4
Europa	2.770	2.978	3.799	3.138	3.331	4.303	6.361	6.240	6.741	7.057	7.411	4.923	6.469	5.380	-27,4
Exp. combustíveis	84	61	140	210	373	409	560	805	787	944	1.033	402	328	488	-52,7
México e Canadá	695	944	1.491	1.530	2.032	2.607	3.163	3.376	3.117	2.939	2.503	1.596	2.139	2.033	-18,8
Total	14.950	15.729	19.841	18.530	19.154	23.835	30.818	33.094	32.919	34.855	34.264	22.368	28.432	29.116	-15,0
(1998 = 100)															
América do Sul	100,0	86,1	104,3	101,6	78,9	115,7	171,8	199,9	202,9	225,5	215,6	150,4	207,7	222,9	3,4
Ásia	100,0	192,1	193,9	150,8	219,2	254,3	232,2	224,9	213,3	246,9	212,2	171,2	219,8	228,1	7,5
China	100,0	100,8	162,6	466,2	662,9	998,1	645,7	629,5	729,7	571,1	510,8	763,5	565,1	808,6	58,3
Egito e África do Sul	100,0	103,7	134,5	138,9	186,8	305,4	369,1	450,2	477,0	480,0	472,3	300,9	295,5	335,2	-29,0
Estados Unidos	100,0	121,8	155,2	138,5	156,9	174,3	173,1	155,5	158,2	158,2	165,6	84,0	87,8	97,1	-41,4
Europa	100,0	107,5	137,2	113,3	120,3	155,4	229,7	225,3	243,4	254,8	267,6	177,7	233,6	194,3	-27,4
Exp. combustíveis	100,0	72,4	166,0	248,4	442,6	485,1	663,2	933,9	933,2	1119,3	1224,2	476,4	389,0	578,7	-52,7
México e Canadá	100,0	135,9	214,6	220,1	292,4	375,2	455,1	485,8	448,5	422,9	360,2	229,7	307,9	292,6	-18,8
Total	100,0	105,2	132,7	123,9	128,1	159,4	206,1	221,4	220,2	233,2	229,2	149,6	190,2	194,8	-15,0
(Participação %)															
América do Sul	45,1	36,9	35,5	37,0	27,8	32,7	37,6	40,7	41,6	43,7	42,5	45,4	49,3	51,7	21,7
Ásia	3,0	5,5	4,4	3,7	5,2	4,8	3,4	3,1	2,9	3,2	2,8	3,5	3,5	3,5	26,5
China	0,6	0,6	0,7	2,3	3,2	3,8	1,9	1,7	2,0	1,5	1,4	3,1	1,8	2,5	86,3
Egito e África do Sul	1,2	1,1	1,2	1,3	1,7	2,2	2,1	2,4	2,5	2,4	2,4	2,3	1,8	2,0	-16,5
Estados Unidos	26,3	30,5	30,8	29,4	32,2	25,7	22,3	20,6	18,6	17,9	19,0	14,8	12,2	13,1	-31,0
Europa	18,5	18,9	19,1	16,9	17,4	18,1	20,6	18,9	20,5	20,2	21,6	22,0	22,8	18,5	-14,6
Exp. combustíveis	0,6	0,4	0,7	1,1	1,9	1,7	1,8	2,4	2,4	2,7	3,0	1,8	1,2	1,7	-44,4
México e Canadá	4,6	6,0	7,5	8,3	10,6	10,9	10,3	10,2	9,5	8,4	7,3	7,1	7,5	7,0	-4,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0
(Contribuição % para a variação em termos absolutos)															
América do Sul	-120,3	29,9	14,3	-245,4	53,0	54,3	83,1	-118,8	78,6	112,6	37,0	63,8	150,0	150,0	150,0
Ásia	53,5	0,2	14,9	49,7	3,4	-1,4	-1,4	29,9	7,9	26,6	1,6	3,6	5,5	5,5	5,5
China	0,1	1,4	-21,1	28,8	6,5	-4,6	-0,6	-52,2	-7,5	9,3	-1,9	-3,0	32,5	32,5	32,5
Egito e África do Sul	0,8	1,3	-0,6	13,4	4,4	1,6	6,2	-26,6	0,3	2,3	2,5	-0,2	10,1	10,1	10,1
Estados Unidos	110,1	32,0	50,2	115,8	-1,2	10,6	-2,0	396,4	5,5	-49,7	27,0	2,5	53,3	53,3	53,3
Europa	26,7	20,0	50,5	31,0	20,8	29,5	-5,3	-286,6	16,3	-59,8	20,9	25,5	-159,2	-159,2	-159,2
Exp. combustíveis	-3,0	1,9	-5,3	26,3	8,1	2,2	10,8	10,0	8,1	-15,0	5,3	-1,2	23,4	23,4	23,4
México e Canadá	32,0	13,3	-2,9	80,5	12,3	8,0	9,4	147,9	-9,2	73,7	7,6	9,0	-15,6	-15,6	-15,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(Continua)

(Continuação)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 2011-2008 (%)
Grupo 4.1 – Grupo 4 (-) automóveis, outros veículos e autopeças (Em US\$ milhões a preços de 1998)															
América do Sul	3.582	3.685	4.479	4.502	3.778	5.300	7.007	7.282	7.248	7.580	7.141	5.481	6.678	6.626	-7,2
Ásia	411	789	745	577	890	991	778	794	815	921	757	679	825	842	11,2
China	78	85	125	125	185	232	223	359	462	406	397	670	469	663	67,2
Egito e África do Sul	106	110	132	129	173	209	261	249	280	302	332	214	189	257	-22,7
Estados Unidos	2.023	2.282	2.715	2.641	3.064	3.515	3.646	3.561	3.289	3.143	2.654	1.781	2.085	2.198	-17,2
Europa	1.291	1.333	1.696	1.766	1.994	2.528	2.894	2.998	3.343	3.232	3.050	2.513	3.031	3.145	3,1
Exp. combustíveis	51	48	125	154	289	308	320	447	435	524	522	270	286	301	-42,2
México e Canadá	356	495	574	508	732	872	932	974	994	1.268	1.230	891	1.137	1.122	-8,8
Total	7.899	8.827	10.591	10.401	11.104	13.954	16.063	16.664	16.865	17.377	16.083	12.498	14.701	15.155	-5,8
(1998 = 100)															
América do Sul	100,0	102,9	125,0	125,7	105,4	147,9	195,6	203,3	202,3	211,6	199,3	153,0	186,4	185,0	-7,2
Ásia	100,0	192,0	181,2	140,3	216,6	241,1	189,4	193,3	198,2	224,2	184,3	165,3	200,8	205,0	11,2
China	100,0	109,3	160,2	159,6	236,4	297,2	285,9	459,6	591,0	519,8	507,7	857,4	600,9	848,9	67,2
Egito e África do Sul	100,0	103,7	124,5	121,0	162,8	196,9	246,1	234,8	263,8	284,8	312,9	201,7	178,2	241,8	-22,7
Estados Unidos	100,0	112,8	134,2	130,5	151,4	173,7	180,2	176,0	162,5	155,3	131,2	88,0	103,0	108,6	-17,2
Europa	100,0	103,2	131,3	136,8	154,4	195,8	224,2	232,2	258,9	250,4	236,3	194,6	234,8	243,6	3,1
Exp. combustíveis	100,0	94,2	246,3	304,3	570,3	607,3	631,6	882,0	859,1	1033,6	1029,1	532,3	565,0	594,5	-42,2
México e Canadá	100,0	139,0	161,1	142,8	205,6	245,0	261,9	273,5	279,1	356,0	345,5	250,1	319,3	315,2	-8,8
Total	100,0	111,7	134,1	131,7	140,6	176,7	203,4	211,0	213,5	220,0	203,6	158,2	186,1	191,9	-5,8
(Participação %)															
América do Sul	45,4	41,8	42,3	43,3	34,0	38,0	43,6	43,7	43,0	43,6	44,4	43,9	45,4	43,7	-1,5
Ásia	5,2	8,9	7,0	5,5	8,0	7,1	4,8	4,8	4,8	5,3	4,7	5,4	5,6	5,6	18,0
China	1,0	1,0	1,2	1,2	1,7	1,7	1,4	2,2	2,7	2,3	2,5	5,4	3,2	4,4	77,4
Egito e África do Sul	1,3	1,2	1,2	1,2	1,6	1,5	1,6	1,5	1,7	1,7	2,1	1,7	1,3	1,7	-18,0
Estados Unidos	25,6	25,8	25,6	25,4	27,6	25,2	22,7	21,4	19,5	18,1	16,5	14,2	14,2	14,5	-12,1
Europa	16,3	15,1	16,0	17,0	18,0	18,1	18,0	18,0	19,8	18,6	19,0	20,1	20,6	20,8	9,4
Exp. combustíveis	0,6	0,5	1,2	1,5	2,6	2,2	2,0	2,7	2,6	3,0	3,2	2,2	1,9	2,0	-38,7
México e Canadá	4,5	5,6	5,4	4,9	6,6	6,3	5,8	5,8	5,9	7,3	7,6	7,1	7,7	7,4	-3,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0
(Contribuição %, para a variação em termos absolutos)															
América do Sul	11,1	45,0	-12,1	-103,2	81,0	53,4	81,0	45,6	-16,5	64,9	33,9	46,3	54,3	-11,5	
Ásia	40,7	-2,5	88,6	44,6	-10,1	3,5	-10,1	2,7	10,1	20,9	12,7	2,2	6,6	3,8	
China	0,8	2,3	0,2	8,5	-0,4	1,7	-0,4	22,6	51,0	-10,9	0,7	-7,6	-9,1	42,7	
Egito e África do Sul	0,4	1,2	1,9	6,3	2,5	1,3	2,5	-2,0	15,3	4,4	-2,3	3,3	-1,1	14,9	
Estados Unidos	27,8	24,6	39,4	60,2	15,8	15,8	6,2	-14,2	-135,2	-28,5	37,8	24,4	13,8	24,9	
Europa	4,5	20,6	-37,0	32,5	18,7	17,4	17,4	17,1	171,1	-21,6	14,1	15,0	23,5	25,2	
Exp. combustíveis	-0,3	4,4	-15,5	19,2	0,7	0,6	0,6	21,1	-5,8	17,3	0,2	7,0	0,8	3,3	
México e Canadá	15,0	4,5	34,5	31,8	4,9	2,9	2,9	6,9	9,9	53,5	2,9	9,5	11,2	-3,3	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0

Fonte: Funcex. Elaboração do autor.

DESALINHAMENTOS CAMBIAIS: PANORAMA PÓS-CRISE*

Emerson Fernandes Marçal**

RESUMO

A eclosão da crise financeira americana gerou uma série de eventos que levaram à falência do Lehman Brothers, em setembro de 2008, e ao receio de repercussões globais, em termos de emprego e recessão nas principais economias. Alguns economistas passaram a discutir se haveria o risco de adoção de políticas conhecidas como *beggar thy neighbour policy* com desvalorizações competitivas das moedas de diversas nações e políticas de compras acentuadas de reservas. O objetivo deste trabalho consiste em avaliar em que medida houve alterações importantes nos níveis estimados de desalinhamentos cambiais, no período pós-crise, para um grupo grande de países. Dois são analisados com mais detalhe: Brasil e Estados Unidos. O trabalho também procura inovar no cálculo de bandas de precisão para as estimativas, por meio da utilização de técnicas de *bootstrap*, nos moldes propostos por Cavaliere, Rahbek e Taylor (2012) e adaptados ao contexto de desalinhamento cambial.

Palavras-chave: desalinhamento cambial; cointegração; decomposição entre efeitos transitórios e permanentes.

ABSTRACTⁱ

The eruption of North American financial crisis had generated a sequence of events that culminated with the bankruptcy of Lehman Brothers in September of 2008 and the spread of the large scale recession and unemployment fear in developed economies. Some experts argued that some countries could have implemented exchange rates policies known as “beggar thy neighbor policy” with competitive depreciations of their currencies and an aggressive accumulation of foreign reserves. This paper aims to assess whether or not there has been observed important changes in exchange rate misalignments for selected countries since 2008. Two cases will be analyzed in deeper detail: Brazil and United States. The paper also estimate the precision of misalignments estimative using bootstrap techniques developed by Cavaliere, Rahbek e Taylor (2012) and adapted to misalignment literature.

Keywords: exchange rate misalignment; cointegration; permanent and transitory components.

JEL: F4; F30; F31.

* O autor agradece a Priscila Fernandes Ribeiro, bolsista do Ipea, pelo auxílio na pesquisa.

** Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea e coordenador do Centro de Macroeconomia Aplicada da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP/FGV) e do Centro de Ciências Sociais e Aplicadas da Universidade Presbiteriana Mackenzie (CCSA/Mackenzie).

ⁱ As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

A eclosão da crise financeira americana gerou uma série de eventos que levaram à falência do Lehman Brothers, em setembro de 2008, e ao receio de repercussões globais, em termos de emprego e recessão nas principais economias. Os desdobramentos desta crise tiveram importantes reflexos sobre as políticas monetárias e fiscais americanas. Em particular, houve um forte aumento do déficit fiscal, com um afrouxamento significativo da política monetária e ações poucos usuais por parte do Federal Reserve Bank (Fed). Mais recentemente, o aprofundamento da crise em alguns países da Zona do Euro, com repercussões claras sobre todos os integrantes da União Europeia (UE), também gerou apreensão sobre a possibilidade de um período de baixo crescimento mais prolongado da economia mundial.

Neste contexto, os países adotaram políticas monetárias mais frouxas, com reduções fortes das taxas de juros e, em alguns casos, compras de uma ampla gama de títulos por parte de vários bancos centrais (BCs). Os tesouros dos diversos países tiveram de assumir compromissos para evitar uma fragilização maior dos sistemas financeiros, o que colocou restrições adicionais sobre um eventual uso de política fiscal como medida anticíclica, caso estas fossem necessárias.

As fortes reduções de juros reais em vários países – e em especial nos Estados Unidos – levaram alguns analistas a sugerir que haveria uma tentativa de alguns países provocarem uma depreciação de suas moedas para tentar contrarrestar os efeitos dos desdobramentos negativos da crise sobre a atividade econômica. A política de juros reais negativos e forte recompra de uma ampla gama de títulos e emissão de moeda, adotada pelo Fed, teria como objetivo ocasionar uma depreciação da moeda americana, ajudando na recuperação da economia daquele país. Haveria o risco de adoção de políticas conhecidas como *beggar thy neighbour policy*, com desvalorizações competitivas das moedas de diversas nações e compra acentuada de reservas.

O objetivo deste trabalho consiste em avaliar em que medida houve alterações importantes nos níveis estimados de desalinhamentos cambiais, no período pós-crise, para um grupo grande de países. Dois países são analisados com mais detalhe: o Brasil e os Estados Unidos. O trabalho também procura inovar no cálculo de bandas de precisão para as estimativas, por meio da utilização de técnicas de *bootstrap*, nos moldes propostos por Cavaliere, Rahbek e Taylor (2012) e adaptados ao contexto de desalinhamento cambial.

2 PANORAMA DOS DESALINHAMENTOS

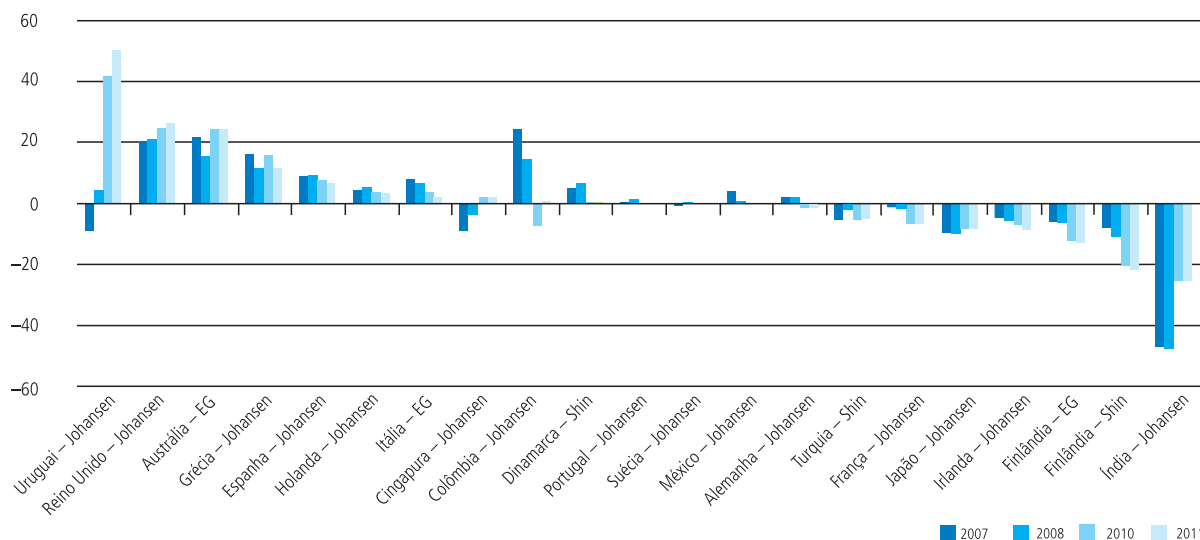
O gráfico 1 mostra a evolução dos desalinhamentos cambiais estimados para uma ampla gama de países, seguindo estritamente a metodologia desenvolvida em Marçal (2012).¹ Uma comparação para alguns instantes selecionados é realizada. Compara-se o biênio 2010-2011 com o biênio 2007-2008, numa tentativa de comparar o antes e o depois da crise. Os anos de 2010 e 2011 já captariam os efeitos da crise. Como panorama geral, os países que estavam com sua moeda apreciada continuaram com a moeda apreciada após os desdobramentos da crise. O mesmo vale, como regra, para os países com moeda depreciada. Entretanto, alguns países aumentaram o grau de apreciação e depreciação.

1. Uma descrição detalhada da metodologia utilizada neste trabalho para estimar o desalinhamento cambial é dada em Marçal (2012).

GRÁFICO 1

Desalinhamento cambial estimado: anos selecionados

(% em relação ao equilíbrio)



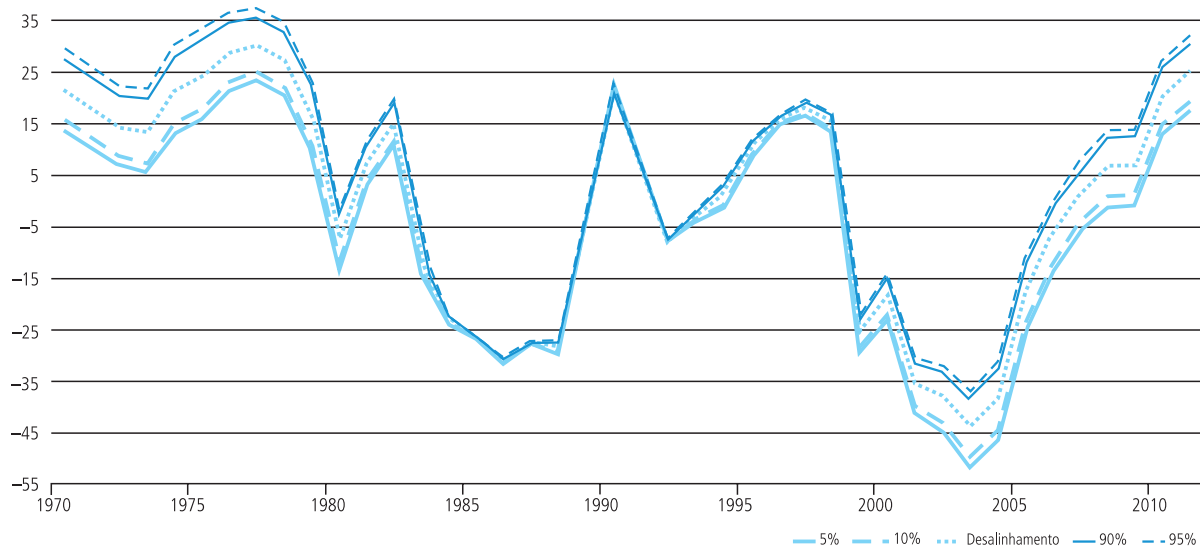
Obs.: Metodologias: Análise de fundamentos - Fundamentos estimados utilizando 3 metodologias: Shin, Engle & Granger e Johansen.
Elaboração do autor.

No caso brasileiro, a crise internacional provocou uma depreciação intensa – mas de curta duração – da taxa de câmbio real brasileira. A depreciação foi revertida rapidamente, de tal forma que o dado na frequência anual sofre pouca alteração. A taxa de câmbio real voltou a se valorizar em 2010 e 2011 (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Desalinhamento cambial brasileiro e respectivas bandas de precisão

(% em relação ao equilíbrio)



Elaboração do autor.

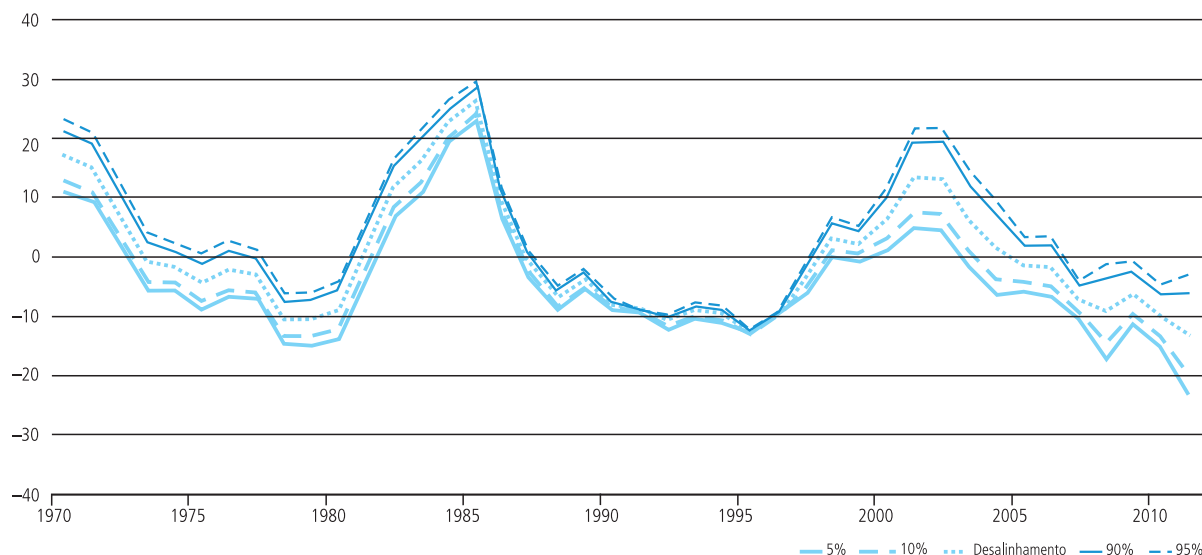
Quanto aos países da Zona do Euro, há uma clara assimetria (gráfico 1). Os países em crise mais intensa estão com a moeda apreciada e precisariam de uma depreciação do euro. Já nos países em que a crise é mais moderada, não haveria necessidade de depreciação, e até uma apreciação do euro poderia ser realizada sem gerar grandes desequilíbrios. Como não é possível para os países-membros da UE depreciarem a moeda entre si, por conta da moeda única, então o ajuste terá de ser feito por outros mecanismos que implicam ajustes de preços e salários nominais.

A análise dos dados da economia americana sugere que o câmbio real esteve depreciado além dos fundamentos nos anos recentes, o que embasaria algumas preocupações de uma depreciação excessiva do dólar (gráfico 3). Os resultados aqui obtidos para os Estados Unidos vão na direção contrária à realizada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) – International Monetary Fund (IMF) – no *Pilot report* (2012) e nas estimativas feitas por Cline e Williamson (2012), no Petersen Institute. Segundo estas instituições, o câmbio americano estaria ligeiramente apreciado além dos fundamentos. Em linhas gerais, os demais resultados são bem similares aos obtidos nos documentos citados. A depreciação excessiva da taxa de câmbio americana, estimada no presente trabalho, está alinhada com o esperado, a partir da resposta da taxa de câmbio, frente a uma forte expansão monetária. Como exemplo clássico, pode-se citar o trabalho de Dornbusch (1976).

GRÁFICO 3

Desalinhamento cambial americano e respectivas bandas de precisão

(% em relação ao equilíbrio)



3 ANÁLISE DE CASOS ESPECÍFICOS

A evolução histórica dos desalinhamentos cambiais é apresentada, nas páginas que se seguem, para dois casos específicos: Brasil e Estados Unidos. No cálculo de desalinhamento cambial aqui utilizado é necessário estimar os parâmetros da relação de longo prazo das variáveis analisadas.

No trabalho, modelou-se a taxa de câmbio real efetiva e fundamentos. Como fundamentos foram utilizados a evolução da posição internacional de investimentos – Net Foreign Assets (NFA) – e um termo para corrigir o efeito Balassa-Samuelson para a economia americana. No caso brasileiro, empregou-se, para estimar os parâmetros de longo prazo, a metodologia de Johansen (1988, 1995). Já para o cálculo da decomposição entre efeitos permanentes e transitórios utilizou-se a metodologia de Gonzalo e Granger (1995). A partir desta decomposição, os fundamentos e o desalinhamento cambial foram estimados. Uma descrição detalhada pode ser encontrada, por exemplo, em Marçal (2012) e Alberola *et al.* (1999).

O cálculo das bandas de precisão das estimativas de desalinhamento é feito com a utilização de um procedimento de *wild bootstrap*, nos moldes propostos por Cavaliere, Rahbek e Taylor (2012). Em cada amostra artificial gerada a partir das estimativas do Vector Error Correction Model (VECM), utilizando a amostra coletada, os parâmetros de longo prazo são novamente estimados, e os coeficientes da decomposição de Gonzalo e Granger (1995) são calculados. Com base nestes, o desalinhamento cambial é estimado para cada amostra artificial. Este procedimento é repetido mil vezes e, com isso, obtém-se a distribuição simulada dos desalinhamentos para todos os anos da amostra. Por fim, a partir da distribuição simulada dos dados, é possível estimar uma probabilidade de a taxa de câmbio real ter estado acima ou abaixo dos valores de fundamentos em determinado momento.

A estimativa de desalinhamento cambial está sujeita a erro, por conta de incerteza nas estimativas dos parâmetros que ligam as variáveis dos fundamentos ao câmbio real de equilíbrio. Desta forma, uma análise mais rigorosa exige a elaboração de bandas de precisão para as estimativas. A seguir, será apresentada a evolução do desalinhamento cambial para o período de 1970 a 2011, tanto para o caso brasileiro, quanto para o americano.

4 CASO BRASILEIRO

Como apresentada no gráfico 2, a estimativa de desalinhamento cambial brasileiro é positiva desde 2006. De 2008 para cá, é possível afirmar que o desalinhamento cambial brasileiro esteve alto o suficiente para que se conclua que há algum nível de desequilíbrio positivo com alta probabilidade. A estimativa para 2011 é de algo entre 19% e 30%.

Em 2012, com dados até o primeiro semestre, é possível inferir que a moeda brasileira vem perdendo força frente a uma cesta de moedas. Provavelmente, este nível de desalinhamento caiu para patamares menores, entretanto, é preciso avaliar como evoluíram os fundamentos para o ano inteiro para se ter uma ideia mais precisa sobre o grau de desalinhamento cambial atual. Todavia, é pouco provável que o desalinhamento esteja sendo totalmente revertido.

5 CASO DOS ESTADOS UNIDOS

A evolução da estimativa de desalinhamento cambial americano é apresentada no gráfico 3, e sugere que a moeda daquele país esteve apreciada durante boa parte da primeira metade dos anos 1980, conhecido na literatura como o período de dólar forte. Já durante boa parte da primeira metade dos anos 1990, a moeda americana permaneceu depreciada em relação aos fundamentos. Na segunda metade dos anos 1990, a moeda americana esteve, muito provavelmente, apreciada. O quadro na primeira metade dos anos 2000 não é conclusivo.

Já a partir de 2007, a probabilidade de a moeda americana ter estado depreciada é bem maior. Nos anos após a crise, o grau de depreciação estimado se altera, mas é muito difícil, dado o baixo grau de precisão da estimativa, assegurar que houve aumento ou diminuição. O que se pode afirmar é que existe uma alta probabilidade de a moeda americana estar depreciada além dos fundamentos (gráfico 3). Esta conclusão destoa, por exemplo, das estimativas apresentadas pelo Petersen Institute e pelo FMI.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta nota teve por objetivo apresentar os desalinhamentos dos países associados às principais moedas mundiais. O Brasil também é analisado dentro deste contexto. Há alguns pontos que podem ser ressaltados:

- 1) A taxa de câmbio real alemã estava depreciada em 2011, embora num montante pequeno.
- 2) Havia, em 2011, uma grande heterogeneidade na Zona do Euro, com países necessitando depreciar sua taxa de câmbio real, e outros carecendo apreciar.
- 3) Existe uma alta probabilidade de que a taxa de câmbio norte-americana estava depreciada com relação aos fundamentos no período recente.
- 4) A moeda brasileira esteve apreciada no período recente, com alta probabilidade. O nível de apreciação subiu até 2011, quando o nível de apreciação da taxa de câmbio brasileira era algo entre 19% e 30% com alta probabilidade.
- 5) Em 2012, provavelmente o nível de apreciação cambial deverá cair, mas ainda a taxa de câmbio não atingirá o equilíbrio. Estimativas preliminares, com dados do primeiro semestre de 2012, sugerem que tal queda está ocorrendo.

REFERÊNCIAS

- ALBEROLA, E. *et al.* **Global equilibrium exchange rates** – euro, dollar, ins, outs, and other major currencies in a panel cointegration framework. International Monetary Fund, 1999 (IMF Working Papers, n. 99/175).
- CAVALIERE, G.; RAHBEEK, A.; TAYLOR, A. M. R. Bootstrap determination of the co-integration rank in vector autoregressive models. **Econometrica**, Econometric Society, v. 80, n. 4, p. 1.721-1.740, July 2012.
- CLINE, W.; WILLIAMSON, J. Estimates of fundamental equilibrium exchange rates. **Policy brief**, p. 12-14, 2012. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/pb/pb12-14.pdf>>.
- DORNBUSCH, R. Expectations and exchange rate dynamics. **The journal of political economy**, v. 84, n. 6, p. 1.161-1.176, 1976.
- GONZALO, J.; GRANGER, C. W. J. Estimation of common long-memory components in cointegrated systems. **Journal of business and economics statistics**, v. 13, n. 1, 1995.
- IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Pilot external sector report**, July 2012. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/070212.pdf>>.
- JOHANSEN, S. Statistical analysis of cointegration vectors. **Journal of economic dynamics and control**, v. 12, n. 2, p. 231-254, 1988.

_____. **Likelihood-based inference in cointegrated vector autoregressive models**. Oxford: Oxford University Press, 1995. 267 p. (Advanced texts in econometrics).

MARÇAL, E. F. **Estimando o desalinhamento cambial para países selecionados utilizando análise baseada em fundamentos**. Ipea, 2012 (Nota Técnica, n. 10).

AS POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NA CHINA

José Eduardo Cassiolato*

RESUMO

A crise e as mudanças recentes na economia mundial e na geopolítica internacional reforçaram a importância do papel do Estado como regulador e, principalmente, como agente que define as estratégias de desenvolvimento das economias nacionais. Nesse caso, principalmente na área do desenvolvimento inovativo, o papel do Estado destaca-se como fundamental para o sucesso das estratégias nacionais. Durante mais de trinta anos, a China adotou uma série de políticas de caráter sistêmico que se mantiveram alinhadas a um projeto de desenvolvimento em que o progresso científico e tecnológico são elementos centrais. O objetivo central deste texto é mostrar a evolução do papel do governo chinês na promoção do desenvolvimento de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I). O trabalho analisa a vasta gama de políticas e programas de Ciência e Tecnologia (C&T) implementados pelo Estado chinês e mostra que estas estão alinhados a um projeto de desenvolvimento que leva em consideração as características da sociedade chinesa.

Palavras-chave: China; inovação; política de ciência e tecnologia.

ABSTRACTⁱ

The crisis and the recent changes in the world economy and in international geopolitics reinforced the importance of the role of the state as regulator and mainly as an agent that defines the development strategies of national economies. In this case, especially in the area of innovative development, the role of the state stands out as critical to the success of national strategies. For over 30 years, China has adopted a range of systemic policies that remained aligned to a development project where the scientific and technological progress are central elements. The main objective of this paper is to show the evolution of the Chinese government's role in promoting the development of Science, Technology & Innovation. The paper analyzes the wide range of policies and programs implemented by Chinese state and shows that these are aligned to a development project that takes into account the characteristics of Chinese society.

Keywords: China; innovation; science and technology policy.

JEL: O3; O1; O2.

* Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

A compreensão de qualquer fenômeno que ocorra na China, em especial das políticas implementadas nas últimas décadas, é dificultada pelas características extremamente particulares daquele país. Sua população ultrapassa um quinto do total mundial; é o terceiro maior país do mundo em extensão territorial; apresenta uma das culturas mais antigas da humanidade, com 4 mil anos de história; e possui uma estrutura social complexa, desigual, ainda predominantemente rural e repleta de arcaísmos, além de um regime político que persiste firmemente com o rótulo do comunismo.

A China apresenta, nos dias atuais, uma importância significativa tendo em vista as intensas mudanças estruturais que transformam e afetam significativamente a economia e a sociedade global e local. A obtenção de taxas de crescimento de dois dígitos por trinta anos e a inclusão, na sociedade de consumo, de centenas de milhões de chineses têm trazido um impacto tanto na organização da sociedade chinesa quanto nas possibilidades de continuidade do modelo de produção e consumo característico da economia global desde a primeira metade do século XX.

O papel do Estado – e do Partido Comunista Chinês (PCC) – nesse processo é de importância sem precedentes. Tudo que ocorre na China é, em grande medida, resultado da atuação do Estado. O poder político permanece fortemente concentrado, e a capacidade administrativa do aparelho estatal cresce e se adapta tão velozmente quanto as transformações econômicas ocorrem.

Tal característica não é nova e nem se restringe ao modelo político atual. De fato, a China já poderia ser considerada um país industrializado no século XIII e, ao longo dos séculos, tem tido uma visão de si própria como uma verdadeira nação. Durante a maior parte de sua história, o país caracterizou-se por ter um forte poder central e foi governado como uma autêntica unidade política. Por exemplo, a reunificação do início do século XX significou, de fato, uma recentralização da autoridade, e os líderes da Revolução Comunista de meados do século XX percebiam as ideias de federalismo como sinônimo de feudalismo. A história demonstra que, por milênios, a China tem tido um mercado nacional; um governo único e ativo na manutenção da oferta de alimentos e controle de preços; uma linguagem escrita padronizada; um calendário uniforme; um sistema de pesos e medidas definido; um código de conduta dominante, baseado em Confúcio; e os mecanismos próprios para mobilidade social e migração interregional (Deng, 2000).

A preocupação com a dominação estrangeira faz parte também da especificidade da construção nacional chinesa e sempre teve importância na definição e implementação das diferentes políticas, em especial da produtiva e de Ciência e Tecnologia (C&T). Isto se traduz, até os dias atuais, na importância da questão militar na política industrial e tecnológica. De fato, o exército chinês tem se engajado em atividades econômicas desde os períodos pré-imperiais, tendo em vista a característica da cultura militar chinesa, que estabelece como essencial que o exército seja totalmente (ou pelo menos de forma substantiva) autossuficiente. Esta característica – que permanece até hoje – se afirma, por exemplo, na responsabilidade histórica, atribuída ao exército, pelo controle e desenvolvimento da agricultura chinesa.

Um dos itens centrais da reforma de 1978 era a modernização da indústria da defesa (além de C&T, agricultura e o setor manufatureiro como um todo) (Xu e Pitt, 2002). As reformas introduzidas por Deng Xiaoping, no final dos anos 1970, tiveram importantes consequências na capacitação produtiva e tecnológica dos setores ligados ao complexo industrial militar. Particularmente, o exército chinês foi chamado a cumprir um papel especial no programa de reformas, com impactos na melhoria produtiva da economia como um todo.

A noção de complexo produtivo militar foi utilizada para coordenar e implementar o processo de transformação produtiva. O complexo produtivo militar controlava, nos anos 1980, entre 30 mil e 50 mil empresas, em praticamente todas as áreas da economia chinesa: telecomunicações, automobilística, serviços de saúde, equipamentos para a produção de vinho etc. Enquanto a produção para mercados não militares representava apenas 8% da produção da indústria militar chinesa em 1979, esta porcentagem chega a 80% em 1996. Em 1997, 70% das minivans, 20% das câmeras fotográficas e dois terços das motocicletas produzidas na China tinham como origem fábricas de propriedade militar (Cheung, 2009). A partir de então, todavia, o controle acionário dessas empresas tem passado para agentes chineses “privados”. No setor automobilístico, por exemplo, algumas das empresas chinesas mais conhecidas hoje em dia, e que competem em condições vantajosas com subsidiárias de empresas multinacionais, têm como origem o complexo produtivo militar. Este mantém sob controle empresas em diversos setores estratégicos, como telecomunicações, aeronáutica, energia. O complexo industrial militar teve, assim, um papel significativo no processo de transformação da economia chinesa, na medida em que coordenou uma transformação na estrutura produtiva daquele país, desde o final dos anos 1970 até o final do século passado.

Um segundo ponto importante refere-se à baixa capacitação tecnológica chinesa, como um todo, e do próprio complexo produtivo militar, em particular, até o final dos anos 1970.¹ Aqui, um dos pontos centrais da estratégia chinesa foi o de se preparar para o futuro e incrementar os gastos com Pesquisa e Planejamento (P&D) militar. Porém, mais do que se preocupar com o aumento dos gastos em P&D, um dos eixos da estratégia nacional foi o de capacitação, a longo prazo, em torno de um programa espacial. A ideia é que uma capacitação espacial significativa não apenas era importante, como explicitação de uma estratégia de segurança nacional, mas principalmente como um fator indispensável para se organizar capacitações científico-tecnológicas nas diferentes áreas e setores que seriam fundamentais para a competitividade chinesa no longo prazo. Como explicitamente colocado por um pesquisador da Universidade Nacional de Defesa chinesa, no início dos anos 1980: “*China should make its space program the overriding one in relation to other high-tech development programs. In developing space technology we can push information technology, biological technology, technology of new materials and new sources of energy and other high tech areas to new frontiers*” (Cheung, 2009).

Assim, as reformas introduzidas por Deng Xiaoping no final dos anos 1970 têm um componente extremamente relevante para a análise aqui apresentada, normalmente ausente das avaliações tradicionais da política de C&T. Além de se enfatizar a questão científica e tecnológica, a reforma necessitava de uma mudança estrutural no sistema produtivo chinês, que só foi alcançada a partir da liderança do exército chinês. Necessitava também de um eixo em torno de atividades que fossem capazes de englobar as fronteiras científico-tecnológicas; esta foi alcançada através do programa espacial.

Como parte desta opção estratégica, o governo chinês tem aumentado significativamente o montante de recursos direcionados à P&D militar. A China, que já gastava US\$ 2,7 bilhões em 1996 (valores de 2004), em 2004 aumentava o seu orçamento de gastos em P&D militar para US\$ 5 bilhões (Brzoska, 2004). Em termos globais de gastos em P&D militar, a China, em 2004, era superada apenas pelos Estados Unidos, encontrando-se à frente da Rússia (US\$ 4 bilhões), da França (US\$ 3,5 bilhões) e do Reino Unido (US\$ 3,4 bilhões).

As políticas explícitas de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I) se inserem nesse contexto. Se, no período que sucedeu a Revolução Cultural, a tecnologia era entendida como algo externo à sociedade chinesa e de importância secundária, a partir de 1978, sob a liderança de Deng Xiaoping, o Estado passa a se organizar

1. Do ponto de vista tecnológico, é sabido que desde a sua independência até o final dos anos 1970 o desenvolvimento da indústria militar chinesa foi muito reduzido: observava-se um atraso tecnológico significativo e uma tímida tentativa de diminuir o *gap* a partir da realização de uma série de acordos com a antiga União Soviética.

para promover internamente a inovação. A partir de então, as chamadas políticas implícitas de C,T&I passam a ter, também, um papel significativo no desempenho inovativo chinês. Estas serão mais detalhadamente explicitadas ao longo do texto.

2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL

A administração pública chinesa tem como epicentro o Conselho de Estado da República Popular da China, que é composto pelos líderes de cada departamento e agência governamental e se reúne uma vez a cada seis meses. Dessas reuniões resultam relatórios que pautam as políticas chinesas em diversos ramos, incluindo Inovação e P&D. Formalmente submetido ao Conselho de Estado, mas independente na prática, há o Congresso Nacional Popular (CNP) que, através da sua Comissão Permanente de Ciência, Tecnologia, Educação e Saúde, tem a autoridade para definir, decretar e emendar leis relacionadas à Inovação. A Conferência Consultiva Popular da China é um órgão conselheiro, composto também por especialistas (engenheiros, físicos etc.), mas não ligado diretamente ao Partido Comunista.

Dentre os ministérios componentes do Conselho de Estado, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) é o principal agente do sistema nacional de inovação chinês. O ministério administra os programas de C&T, desde a pesquisa básica até a comercialização das descobertas; apoia processos inovativos nas empresas; e administra e promove parques científicos e incubadoras. É também um órgão importante no desenho e implementação de políticas de C,T&I, em conjunto com os Ministérios da Educação, Agricultura, Saúde e Indústria e Tecnologia de Informação. O MCT auxilia essas outras instituições na formulação de políticas de inovação, alocando recursos para projetos e iniciativas específicos e monitorando a aplicação destes.

No entanto, é o PCC, seu comitê central (CCPCC) e seu líder máximo que têm a palavra final nas políticas de inovação, assim como em todos os assuntos na China. Apesar de o envolvimento direto do PCC em questões técnicas e científicas ter diminuído constantemente desde o apogeu da Revolução Cultural e, sobretudo, após as reformas da metade dos anos 1980, ele ainda se mantém como autoridade última em todos os assuntos relacionados às políticas de C&T. O partido estipula políticas diretamente e também através de “grupos de liderança”. Os grupos de liderança são estabelecidos em meio ao Conselho de Estado para abordar assuntos que envolvem mais de uma agência governamental, e são normalmente dirigidos por um *premier*, normalmente membro da Conferência Consultiva Popular da China (CCPC). Sua função-chave é mobilizar recursos e coordenar esforços ao longo da burocracia para a implementação das políticas. Em resumo, mesmo que o partido não crie diretamente as leis, exerce influência definitiva por uma grande variedade de meios indiretos, que faz com que todos os assuntos da nação sejam, no limite, controlados por ele.

3 AS POLÍTICAS DE C,T&I CHINESAS DE 1978 A 2005

A implementação de políticas de inovação na China, a partir de 1978, é marcada pela realização de cinco grandes conferências nacionais de C&T: 1978, 1985, 1995, 1999 e 2006. As conferências, organizadas pelo líder máximo, objetivavam discutir o papel da C&T para o país e os rumos a serem tomados. As conferências foram idealizadas por Deng Xiaoping, que, na primeira delas, em 1978, pronunciou um famoso discurso afirmando que C&T eram forças produtivas e que intelectuais faziam parte da classe trabalhadora, elevando C&T ao patamar de “um dos quatro motores de modernização” da China. Esse discurso afastou o

estigma capitalista (e, portanto, adversário), até então contido na tecnologia, e a realinhou aos objetivos de uma sociedade comunista. Na segunda conferência, em 1985, Deng Xiaoping argumentou que a “reforma do sistema de C&T servia para liberar forças produtivas”, que estariam reprimidas pelas condições atrasadas da tecnologia chinesa. Ao final dessa segunda conferência, o CCPCC determinou uma completa reforma do sistema de C&T, com o objetivo de reorientá-lo para a melhoria da performance econômica.

As duas conferências que se seguiram foram organizadas sob a administração de Jiang Zemin, em 1995 e 1999, e os motes foram, respectivamente, “a revitalização da sociedade através da ciência, tecnologia e educação” e a “construção de um sistema nacional de inovação e a aceleração da industrialização das realizações de C&T”. A última conferência ocorreu em 2006, já sob administração do atual líder máximo, Hu Jintao, e teve caráter mais pragmático, resultando na confecção de um plano de desenvolvimento de médio-longo prazo para tornar a China um país orientado para a inovação (*innovation-led country*), estabelecendo objetivos para o período entre 2006 e 2020, dentre os quais se definem as tecnologias-chave para o desenvolvimento chinês.

Tomando-se como base o trabalho de Liu, Simon e Yu-tao (2011), pode-se sugerir que as políticas de C,T&I chinesas passaram, possivelmente, por quatro grandes períodos (1978 a 1984, 1985 a 1995, 1996 a 2005 e a partir de 2006). A tabela 1 apresenta uma quantificação, realizada por Liu, Simon e Yu-tao (2011), das políticas implementadas pela China entre 1980 e 2005, segundo o tipo (C&T, industrial, financeira, tarifária e fiscal) e instância governamental por ela responsável.

TABELA 1

Políticas implementadas no período de 1980 a 2005

Período	Agência	Tipo de política					Subtotal	% por agência
		C&T	Industrial	Financeira	Tarifária	Fiscal		
1980-1984	CCPCC	0	0	0	0	0	0	-
	CNP	0	0	0	0	0	0	-
	Conselho de Estado	0	3	2	2	0	7	41,2
	Ministérios	6	1	2	1	0	10	58,8
	Subtotal	6	4	4	3	0	17	100,0
	% políticas	35,3	23,5	23,5	17,6	0	100	
1985-1994	CCPCC	2	0	1	0	0	3	4,0
	CNP	4	2	1	0	1	8	10,5
	Conselho de Estado	8	6	5	3	0	22	29,0
	Ministérios	20	17	1	5	0	43	56,6
	Subtotal	34	25	8	8	1	76	100,0
	% políticas	44,7	32,9	10,5	10,5	1,3	100	
1994-2005	CCPCC	2	0	0	0	0	2	1,0
	CNP	3	1	9	0	1	14	7,2
	Conselho de Estado	5	6	4	2	1	18	9,3
	Ministérios	74	28	22	26	10	160	82,5
	Subtotal	84	35	35	28	12	194	100,0
	% políticas	43,3	18	18	1,4	6,2	100	

Fonte: Liu, Simon e Yu-tao (2011).

No primeiro período (até 1984), o número de políticas implementadas foi pequeno – apenas 17 –, sendo a maioria na categoria de políticas de C&T (6) e outras nas categorias de políticas industriais (4), financeiras (4) e tarifárias (3). Esse é um período de reconstrução do aparato de C&T que havia sido negligenciado na Revolução Cultural (1966-1976). Instituições de pesquisa, laboratórios, centros tecnológicos foram revitalizados e passaram a fazer parte da estratégia de desenvolvimento nacional. Este é talvez o primeiro passo, desde a Revolução Comunista (1949), comprometido com o desenvolvimento de C&T e de atividades inovativas.

Dentre os primeiros programas de C&T implementados, pode-se citar: Programa Nacional de Reconstrução Tecnológica (1982), Programa Nacional de P&D de Tecnologias-Chave (1982), Programa Nacional de P&D de Principais Equipamentos Tecnológicos (1983), Programa Nacional de Construção de Laboratórios-Chave (1984) e Programa Nacional de Testes Industriais. A maioria desses programas foi desenvolvida pela Comissão de Planejamento do Estado, que era então a principal instituição na articulação de estratégias ligadas à inovação, o que mostra a força do aparato de planejamento chinês.

No segundo período (1985-1994), o número de políticas chegou a 76, com grande concentração em políticas de C&T e industriais (34 e 25, respectivamente). Políticas tarifárias e financeiras somaram oito cada uma, e foi implementada uma primeira política fiscal.

O evento crucial para a reforma do sistema de P&D veio em 1985, após as reformas agrícolas e industriais, que foram iniciadas em 1978 e 1984, respectivamente. Uma decisão de 1985 do CCPCC iniciou as reformas no sistema de gestão de C&T. O tema central da reforma foi reorganizar a relação entre produtores de conhecimento e os usuários e suas relações com o governo. Em um contexto onde os fatores de demanda, oferta e coordenação estavam mudando, a reforma do sistema de C&T era vista como essencial.

O então primeiro-ministro Zhao Ziyang interpretou a reforma da seguinte maneira:

"The current science and technology institution in our country has evolved over the years under special historical situations. (...). One of the glaring drawbacks of this system is the disconnection of science and technology from production, a problem, which is a source of great concern for all of us (...). By their very nature, there is an organic linkage between scientific research and production. (...). The management system as practiced until now has actually clogged this direct linkage, so that research institutes were only responsible to the leading departments above, in a vertical relationship, with no channels for interaction with the society as a whole or for providing consultancy services to production units. (...). This state of affairs can hardly be altered if we confine ourselves to the beaten track. The way out lies in a reform" (Zhao, 1985).

O contexto estabelecido pela conferência de 1985 foi de reforma do sistema de C&T, e as políticas deste segundo período foram nessa direção. "Regulação temporária da expansão da autonomia dos institutos de pesquisa" (1986), "Opiniões acerca da continuidade da reforma do sistema de C&T" (1987) e "Decisões sobre diversos aspectos do aprofundamento da reforma do sistema de C&T" (1988) foram algumas das políticas que visavam contribuir, interpretando e fornecendo detalhes e informações, para a efetiva reforma do aparato inovativo chinês, como havia determinado o CCPC.

Nesta fase, a direção principal da política de C&T era flexibilizar a organização das instituições de pesquisa. As políticas neste período se concentraram em sistema de financiamento, mercado de tecnologia, estrutura organizacional e sistema de pessoal.

Para reformar o sistema de C&T, foi formulada uma política com duas vertentes principais. Por um lado, foram estabelecidos "mercados de tecnologia", para funcionar como instituições que comercializassem

os resultados de P&D (seção III do programa). Por outro, foram introduzidos mecanismos de alocação baseados na qualidade para a atribuição de fundos públicos de P&D (seção II do programa). Esperava-se que os institutos de P&D, anteriormente financiados apenas por recursos públicos, fossem encontrar clientes e garantir seu financiamento através de diferentes formas de interação.

Assim, com a reforma do sistema de financiamento da pesquisa, o governo visou reduzir gradualmente o apoio a despesas operacionais para as instituições de pesquisa, principalmente as potencialmente envolvidas no desenvolvimento tecnológico. Para as instituições de pesquisa científica, envolvidas principalmente na pesquisa básica, o governo implementou um novo sistema de financiamento, somente fornecendo um limitado volume de recursos para despesas operacionais.

No que se refere à ideia de abrir o mercado de tecnologia, a política visou estabelecer um marco legal: a Lei de Patentes (de 1985, com emendas em 1992 e 2010), a Lei do Contrato de Tecnologia e alguns regulamentos de execução correspondente, que criaram regras básicas para as operações de tecnologia, tais como desenvolvimento tecnológico, transferência de tecnologia, consultoria tecnológica e serviços de tecnologia. As conquistas tecnológicas eram consideradas como *commodities* no sistema político e legal da época, e as mudanças no marco legal visavam estabelecer mecanismos através dos quais a transferência de tecnologia deveria ser compensada de acordo com seu valor.

A evolução real da reforma do sistema de C&T foi, porém, caracterizada por intensos processos de tentativa e erro, com a implicação de um ajuste contínuo das políticas (Gu, 1999). Rapidamente, reconheceu-se que a proposta de “mercado de tecnologia” central no projeto inicial era muito ingênua, de difícil efetivação em sua forma original.

Esses dois princípios tiveram como contrapartida a reforma do modelo de gestão das instituições de P&D e o apoio para que estas pudessem apoiar e desenvolver empresas privadas científicas e tecnológicas. O governo incentivou o pessoal científico e tecnológico a criar empresas privadas envolvidas no desenvolvimento de tecnologia, transferência de tecnologia, consultoria tecnológica, serviços de tecnologia etc. Estas duas medidas conjuntamente permitiram às universidades criar as suas próprias empresas produtivas e aumentar os recursos a elas disponíveis.

Em 1988, foi lançado o programa Torch, para incentivar as chamadas novas empresas de tecnologia – *new technology enterprises* (NTEs) –, *spin-offs* das universidades e institutos de P&D existentes. Fundamental nesta direção foi a permissão para que universidades pudessem se tornar proprietárias e principais acionistas destas pequenas empresas.

Mais tarde, em 1993, outra política, “Decisões acerca de aspectos do estabelecimento de um sistema econômico socialista de mercado”, teve como objetivo desenvolver um ambiente econômico mais favorável à inovação, ou seja, numa lógica de causalidade diferente da utilizada até então (inovação => crescimento/crescimento => inovação). Com este mesmo objetivo, de criar condições propícias à inovação, foram editadas a Lei do Progresso da Ciência e Tecnologia (1993) e a Lei Antitruste (1993).

Seguiu-se ao processo de reformas o surgimento de áreas de concentração tecnológica. Alguns institutos de pesquisa e universidades se estabeleceram em Zhongguancun e, em 1988, o Conselho de Estado aprovou a criação da Zona Experimental de Pequim para Novas Tecnologias e Desenvolvimentos Industriais, hoje conhecido como Parque Científico de Zhongguancun, com impostos e empréstimos preferenciais e assistência no recrutamento de pessoal. Três anos mais tarde, foram criadas outras 26 zonas (hoje são 53), dispersas por toda a Costa Leste chinesa.

A partir desse período, o Conselho Estatal de Ciência e Tecnologia começou a ter participação mais efetiva e implementou, entre outros, o Programa Estatal de P&D High-Tech (1986), que monitora as tendências mundiais de tecnologia para promover avanços na indústria chinesa; e o Programa Faísca, de desenvolvimento de tecnologias rurais. Além disso, também nesse período, o Conselho de Estado passou a estimular a aquisição, absorção e imitação de tecnologias, através das “Regulamentações para o encorajamento de contratos de importação de tecnologia” (1985) e das “Regulamentações para o trabalho de absorção e assimilação de tecnologias” (1986).

No terceiro período (1995-2005), percebe-se claramente a busca da centralidade da C,T&I no processo de desenvolvimento chinês. Nesta fase, foram realizados ajustes de fundo para a C&T, e “basear-se em C&T para rejuvenescer a nação e construção de um sistema nacional de inovação” torna-se o centro da estratégia em nível nacional. O fortalecimento do sistema nacional de inovação e a aceleração da industrialização dos resultados dos avanços científicos e tecnológicos tornaram-se a diretriz política principal deste período. Quase todas as políticas se centraram na reestruturação das instituições de investigação científica e na melhoria da capacidade de inovação das empresas.

Assim, as políticas de C&T passaram a se preocupar explicitamente com a questão de inovação. O número de políticas de C&T salta de 34 para 84, na passagem do segundo para o terceiro período, enquanto apenas um modesto avanço é identificado nas políticas industriais (de 25 para 35). Já as políticas financeiras, tarifárias e fiscais aumentam muito significativamente (de 8 para 35, de 8 para 28, e de 1 para 12, respectivamente).

As políticas desse período seguiram a linha do período anterior, com novas leis criadas para a geração de um “ambiente favorável aos negócios” (Lei da Garantia, 1995; Lei de Instrumentos Negociáveis, 1996; Lei de Seguros, 2002), mas diversas leis de apoio financeiro a atividades inovativas também foram criadas, como a Lei para a Promoção de Pequenas e Médias Empresas (2002).

Outro enfoque foi o estímulo a amplas reformas em instituições governamentais ligadas à P&D. Por exemplo, 242 institutos ligados à Comissão de Economia e Comércio foram fundidos a empresas existentes, tornando-se unidades internas de P&D, ou convertidos em empresas tecnológicas. Outras instituições também foram revitalizadas, como a Academia Chinesa de Ciências, que começou o Programa de Inovação do Conhecimento. Linhas de financiamento foram fornecidas para facilitar a transição dos institutos e empresas reformados.

Uma terceira frente de avanços desse período foram as políticas voltadas para a conversão de descobertas de C&T em bens e serviços. “Decisões acerca do fortalecimento da inovação tecnológica, aprofundamento da alta tecnologia e a resultados industriais” e “Plano de ação para promover o comércio de C&T” são exemplos de políticas com foco nessa direção, ambas de 1999, e promovidas pelo CCPCC e pelo Conselho de Estado.

O apoio a empresas privadas também foi prioritário no período, e as comissões estatais de Desenvolvimento e Planejamento, de Economia e Comércio e de C&T promoveram a política de “Opiniões sobre a aceleração do progresso em C&T de empresas de vilas e vilarejos”. Este é mais um indício de que as empresas eram um foco da estratégia de promoção da inovação, removendo parcialmente o foco dos institutos governamentais (Liu, Simon e Yu-tao, 2011). Além disso, houve políticas de fomento a setores específicos considerados essenciais para a cadeia de desenvolvimentos tecnológicos, como *softwares* e circuitos integrados.

Em suma, ao longo dos três períodos de análise, as políticas de inovação aumentaram em número e em alcance, com a emergência de políticas tarifárias, financeiras e fiscais, especialmente no último período. As políticas focavam inicialmente na geração de novos programas de C&T e foram progressivamente sendo

mais voltadas para a geração de capacidade inovativa e de um ambiente propício para o desenvolvimento tecnológico, buscando incitar esforços inovativos nas empresas, sobretudo as pequenas e médias.

Deve-se salientar, ainda, que o acesso ao mercado chinês foi extremamente utilizado pelo governo para induzir as empresas transnacionais a efetuar atividades tecnológicas localmente. Esta contrapartida ao acesso ao mercado local tornou-se um elemento central da política tecnológica chinesa, embora o governo nunca tenha formalmente utilizado o termo.

Primeiro, o governo usou o grande mercado chinês para pressionar as empresas estrangeiras a transferir tecnologia para empresas locais e para proteger estas empresas da competição internacional. Em informática e na indústria automobilística, o instrumento de política específico foi exigir das multinacionais o licenciamento da tecnologia para as empresas chinesas como uma condição para seu investimento no país. Por exemplo, “A política industrial para a indústria automobilística” (1994) sustentava que “As pré-condições para uma *joint venture* são que as empresas têm de criar institutos para o desenvolvimento tecnológico, e os produtos têm de ser introduzidos no mesmo nível do que aquele encontrado nos países desenvolvidos na década de 1990 (Artigo 31)”. Em segundo lugar, as multinacionais eram obrigadas a vender a maioria de seus produtos no mercado internacional. O objetivo desta exigência era proteger as empresas domésticas da competição externa. Como apenas as empresas locais podem vender seus produtos para clientes na China, o resultado dessas políticas foi que a formação de *joint ventures* tornou-se a principal rota para as empresas estrangeiras investirem na China.

Esta política implícita de inovação foi muito eficaz para a transferência de tecnologia internacional. Aqui, o grande mercado chinês ofereceu condição decisiva para alavancar uma real transferência de tecnologia. Por exemplo, um caso muito interessante para ilustrar esta estratégia é o de equipamentos para energia elétrica. Para a construção da represa das Três Gargantas, em 1996, o governo exigiu explicitamente, na licitação para o projeto, a inclusão de empresas estrangeiras. Para a margem esquerda da represa das Três Gargantas, os vencedores de doze dos quatorze contratos de equipamentos poderiam ser empresas estrangeiras, mas empresas chinesas deveriam necessariamente participar dos consórcios. Uma empresa chinesa tinha de ser a principal proponente nos últimos dois contratos. Em todos os casos, as empresas estrangeiras tinham que realizar, com parceiros chineses, o *design* e a produção do equipamento. Este tipo de regime especial ajudou as empresas chinesas e, por meio desta forma de aprendizado, a Harbin Electricity Power Station Equipment tornou-se um dos principais atores globais nesta área (Yu, 2008).

4 POLÍTICAS DE C,T&I A PARTIR DE 2006: APLICAÇÃO DO PLANO PARA O DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO DE MÉDIO E LONGO PRAZO (2006-2020)

As políticas voltadas à transformação do sistema chinês de C&T foram exitosas no sentido de se preservar e recombinar capacidades tecnológicas no contexto da estruturação da economia e integração à economia global. Por exemplo, um número significativo de empresas, como Huawei e Lenovo, cresceram e tornaram-se atores globais, possibilitando uma mudança qualitativa da indústria de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na China (Gu e Steinmueller, 1997).

A Lenovo foi uma das empresas criadas a partir da legislação dos anos 1980 pela qual as universidades e instituições de pesquisa foram capazes de estabelecer e possuir empresas de alta tecnologia. Por exemplo, a

Universidade de Tsinghua, a Universidade de Pequim, a Shanghai Jiao Tong University e a Chinese Academy of Sciences – todas têm suas próprias empresas cotadas.

Em 2004, as universidades chinesas possuíam mais de 2.300 empresas com um faturamento anual de RMB 80 bilhões e um lucro presumido de mais de RMB 4 bilhões (tabela 2). Somente a Universidade de Tsinghua, uma das principais daquele país, possuía um ativo total de empresas no valor de RMB 12,6 bilhões em 2004, alcançando RMB 26 bilhões em 2008 (Cassiolato e Lastres, 2011).

TABELA 2

China: empresas das universidades (1999)

	Número de <i>spin-offs</i>	Faturamento (RMB bilhões)	Lucro (RMB bilhões)
1999	2.137	26,7	2,2
2000	2.097	36,8	3,5
2001	1.993	44,8	3,1
2002	2.216	53,9	2,5
2003	2.447	66,8	2,8
2004	2.355	80,7	4,1

Fonte: Ministry of Education (2005).

Essas pequenas empresas de alta tecnologia receberam o benefício de capitais de risco. Porém, diferentemente de outros países que têm implementado mecanismos semelhantes, esse capital de risco foi bancado basicamente por investidores institucionais de caráter público. De acordo com Gao, Mao e Zhong (2006), em 2004, as grandes corporações chinesas eram responsáveis por 35% dos fundos de *venture capital*; as empresas estatais por 22%; e o governo por 17%. Conjuntamente, estas três fontes representavam quase 75% do total de fundos. As empresas estrangeiras eram responsáveis por 17% e o setor financeiro por apenas 6%.

No entanto, na primeira metade dos anos 2000, havia uma percepção de que o sistema nacional de inovação chinês era também caracterizado por importantes deficiências. Por exemplo, apresentava fracas interações e ligações entre empresas – e entre estas e a infraestrutura de C&T. As ligações internacionais eram melhores, tendo em vista a política de forçar as empresas transnacionais a desempenhar atividades locais. Porém, rapidamente percebeu-se que a participação das empresas chinesas era majoritariamente passiva, dominada pela importação de tecnologia estrangeira, incorporada em máquinas e outros equipamentos de processo.

A indústria de bens de capital não desempenhava o papel de centro irradiador de inovação para toda a economia, não fornecia adequadamente meios avançados de produção para os usuários. Pelo contrário, esta indústria era integrada de forma subordinada às cadeias globais de valor.

Em geral, potenciais ligações locais ou nacionais, ao longo e entre cadeias de valor, eram lentamente desenvolvidas. Pequenas empresas de agricultura apresentavam uma separação nítida entre a parte moderna e a tradicional do sistema, já que recebiam suporte inadequado da infraestrutura tecnológica nacional e regional.

A partir de meados dos anos 2000, a estratégia do Estado chinês tomou um rumo mais claro, a partir da implementação efetiva de políticas de desenvolvimento voltadas a construir um país orientado para a inovação. Em outubro de 2005, o CCPCC aprovou um programa de “inovação autóctone”, elevado a um nível estratégico de mesmo nível que a “política de reforma e abertura” de Deng Xiaoping. A campanha de inovação endógena foi consagrada como uma estratégia nacional que iria colocar a ciência e o desenvolvimento tecnológico no centro do padrão de desenvolvimento da China. Em um discurso de janeiro de 2006,

o presidente Hu afirmou: “Em face do desenvolvimento científico internacional e da crescente concorrência internacional, a China pode aproveitar a oportunidade, através do desenvolvimento da ciência e tecnologia, como um fio condutor na sua estratégia de desenvolvimento”.

Além da certeza de que o modelo chinês não poderia continuar se baseando apenas no investimento em capital fixo e numa inserção na economia global baseada majoritariamente na produção das etapas finais de produtos da indústria manufatureira, a ideia da inovação endógena se respaldou na constatação da limitada eficácia da tentativa de apoiar o desenvolvimento tecnológico e inovativo na tarefa de absorção de tecnologias levadas por subsidiárias de empresas transnacionais. De fato, tendo em vista a importância de seu mercado e das políticas do governo chinês, que trocaram o acesso ao mercado interno por uma obrigação de implantação de atividades tecnológicas no país, a China tornou-se o grande foco receptor de centros de P&D de empresas transnacionais, a partir do início dos anos 2000. Confirmando estudos anteriores de von Zedtwitz (2004) e Walsh (2003), uma extensa pesquisa, que abrangeu perto de mil centros de P&D de empresas multinacionais na China (Su, 2010), sugeriu que a maioria dos investimentos ocorre na adaptação de tecnologias, em vez de em pesquisa realmente inovadora.

Nota-se ainda que, além do baixo investimento total em P&D, as empresas estrangeiras têm menor propensão a realizar funções de P&D nas atividades em que já possuem fortes vantagens tecnológicas. Su (2010, p. 368) sugere que

o governo chinês e as empresas domésticas não devem esperar se beneficiar muito das atividades de P&D estrangeiras na China. Pelo contrário, devem focar em construir capacitações inovativas locais, uma vez que a maior parte das empresas estrangeiras vai investir em P&D apenas quando sentirem a concorrência das empresas domésticas.

Em janeiro de 2006, a Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia foi realizada em Pequim, produziu-se o “esboço de planejamento nacional de médio e longo prazo da ciência e tecnologia” (2006-2020). Este planejamento enfatizou a busca de inovações autóctones (*indigenous innovation*), voltadas para o mercado local como a linha principal de construção de um país orientado para a inovação.

A ênfase na busca de inovações autóctones, direcionadas às especificidades da economia e da sociedade chinesas, representa o ponto culminante da política de desenvolvimento tecnológico. Esta teve início com o condicionamento do acesso de empresas estrangeiras ao mercado chinês, mediante compromissos de desenvolvimento tecnológico na China.

A ideia central do plano é promover a inovação e o trabalho autóctone para que a China se transforme em um país baseado na inovação em 2020. O plano aponta onze atividades-chave em que o emprego de tecnologia e desenvolvimento de inovações seria fundamental para a China: energia, água e recursos minerais, meio ambiente, agricultura, indústria, transporte, informação e serviços, população e saúde, urbanização, segurança pública e defesa nacional.

Dentro desses setores, existem 68 áreas prioritárias que têm missões bem definidas em relação a expectativas de avanços tecnológicos. O plano também destacou oito áreas tecnológicas, nas quais o domínio de 27 tecnologias de ponta será perseguido, e quatro programas de pesquisa básica. Estes programas incluem: tecnologia da informação, biotecnologia, materiais avançados, manufatura avançada, energia, tecnologia do mar, tecnologia de *laser* e tecnologia aeroespacial.

Para viabilizar a execução do programa, nas suas diretrizes, foram definidos dezesseis Projetos Especiais de Inovações (Cassiolato e Lastres, 2011). O objetivo da estratégia chinesa de inovação, voltado à inovação autóctone, e dos megaprojetos a ela relacionados é bastante claro, ainda que implícito: utilizar o mercado interno para desenvolver novas trajetórias tecnológicas voltadas às especificidades da economia e da sociedade chinesas. Por exemplo, a terceira meta oficial do Projeto Especial (“nova geração de redes de comunicação móvel de banda larga sem fio”) é a chamada “estratégia de 1225”, cujo objetivo é alcançar 10% das patentes globais, 25% do mercado de semicondutores de telecomunicações, 20% do mercado global de *hardware* de banda larga e 50% do mercado doméstico.

O plano da China de usar seu mercado interno como fio condutor do seu programa de inovação autóctone ganhou força em 15 de novembro de 2009, com o lançamento da Circular nº 618 “Implementar o trabalho de credenciamento de produtos nacionais de inovação autóctone”. O MCT, a National Development and Reform Commission (NDRC) e o Ministério da Fazenda emitiram uma circular anunciando a criação de um catálogo de novos produtos, em nível nacional, que receberiam tratamento preferencial nas compras governamentais. Muitas províncias e municípios já elaboraram seus catálogos, a maioria dos quais retira produtos estrangeiros das compras governamentais locais.

A Circular nº 618 concentrou-se em seis campos de alta tecnologia: computadores, produtos de comunicações, equipamentos de escritório modernos, *software*, novas fontes de energia e novos dispositivos de energia e produtos de alta eficiência energética e poupadores de energia. Um produto de inovação autóctone é definido como aquele cujos direitos de propriedade pertencem a uma empresa chinesa e a marca comercial seja registrada inicialmente na China. Em dezembro de 2009, o governo avançou mais ainda, com a criação de um catálogo de 240 tipos de equipamentos industriais, em dezoito categorias, para as quais haveria incentivos para que as empresas nacionais produzissem, com o propósito de atualizar a base industrial da China.

As empresas chinesas que participam do esforço recebem uma combinação de incentivos fiscais e subsídios, bem como prioridade nos catálogos de produtos de inovação autóctones.

Um mês depois, o Conselho de Estado divulgou o Projeto de Lei de Licitações, que define um “produto interno” como aquele produzido dentro das fronteiras da China, com “custos de produção no mercado interno superior a uma certa percentagem do preço final”. Em 1999, o Ministério da Fazenda considerava como importações os produtos com menos de 50% do seu valor produzido na China.

Ainda no que se refere à política de inovação, deve ser feita menção ao papel na política e à forma como é utilizada a legislação de propriedade intelectual. Muito além da percepção ingênua de que esta legislação protegeria os esforços de inovadores contra eventuais copiadoreis, a postura chinesa reconhece implicitamente os seus aspectos geopolíticos. Talvez, o melhor resumo da posição chinesa com relação à legislação de propriedade intelectual seja a declaração do então ministro de C&T, Xu Guanghua, em 2009: “Sob as regras da OMC, os direitos de propriedade intelectual, barreiras técnicas ao comércio e antidumping tornaram-se uma grande barreira para a maioria das empresas chinesas competir na arena internacional” (McGregor, 2010, p. 25).

Assim, a China utiliza-se da certificação compulsória e de requisitos de normas que dificultam a entrada de produtos estrangeiros no seu mercado. Além disso, a Lei de Patentes chinesa utiliza o conceito alemão *gebrauchsmuster*, ou modelo de utilidade, o que significa que o solicitante da patente não necessita explicitar como desenvolveu o produto. Ele segue, também, o modelo europeu (primeiro a depositar) e não o americano (primeiro a inventar), o que tem dado certa vantagem às empresas locais.

Finalmente, deve-se mencionar o papel primordial das grandes empresas chinesas, predominantemente estatais, que dominam as principais atividades produtivas daquele país. Conforme enfatizado por Brødsgaard (2012, p. 625):

"In spite of the significant expansion of the private sector in China, the strategic sectors of the economy are still dominated by a relatively small number of large state-owned companies. Most of these companies originated in the old command economy and were part of the heavy-industry-oriented development process initiated by China in the 1950s. Thus they are mostly located in the oil, steel and machine-building, power and energy, chemicals, transportation and telecommunications industries, and in the financial sector. They are increasingly market-oriented and are rapidly internationalizing, with public listings on stock exchanges abroad. However, they are still state-owned and form part of larger business groups with parent companies at the centre of their operations".

As grandes empresas privadas são majoritariamente públicas e vinculadas direta ou indiretamente com o complexo produtivo militar chinês. Neste caso, pode-se mencionar os dois gigantes das telecomunicações, a Huawei, que tem ligações com o complexo industrial militar chinês, e a ZTE, criada em 1985 por um grupo de empresas estatais do Ministério da Indústria da Aviação da China. Elas também são *spin-offs* das universidades chinesas, como a Lenovo, produtora de computadores, inclusive do supercomputador encomendado pelo governo chinês para as Olimpíadas de Pequim de 2008. Ainda hoje, 42,3% do capital da Lenovo é da Legend Holdings Ltd. (da Chinese Academy of Sciences). Outras gigantes incluem, também, a Haier, quarta maior produtora mundial de equipamentos linha branca, que ainda é uma empresa "coletiva"; a Chery, uma das principais empresas do setor automobilístico (propriedade do governo local de Wuhu); e a Hafei, da ASIC, empresa estatal.

A estratégia tecnológica dessas empresas foi a de não tentar concorrer diretamente com as líderes tecnológicas globais, via inovações radicais. Focaram sua estratégia, inicialmente, em engenharia reversa e licenciamento; posteriormente, desenvolveram tecnologia e inovação para o mercado local; somente depois, ingressaram no mercado global. Assim apresentaram, primeiro, um montante de gastos em P&D relativamente modesto, aumentando, em seguida, o seu nível de investimentos em tecnologia, particularmente, via aquisição de empresas no exterior e implantação de centros de P&D em outros países. A Lenovo tem atualmente centros de P&D nos Estados Unidos, Japão e China, e a Huawei já possui cinco centros de P&D no exterior. Somente em Bangalore trabalham oitocentos engenheiros de *software* no centro de P&D desta empresa.

5 CONCLUSÃO: UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR DAS POLÍTICAS DE C,T&I DA CHINA

A implementação de políticas de inovação na China apresentou franca evolução. Nota-se, portanto, o papel ativo do governo central, ator-chave no planejamento e financiamento de atividades econômicas, especialmente no que se refere à provisão de uma infraestrutura básica para o desenvolvimento industrial, à assistência financeira para atividades consideradas estratégicas para o desenvolvimento, e à assistência para projetos de desenvolvimento industrial e de infraestrutura no interior do país. Em relação a este último ponto, ressalta-se que a questão regional consiste num sério gargalo para que a China obtenha um desenvolvimento mais equilibrado.

Destaca-se, também, o emprego de uma série de instrumentos para organizar a atividade produtiva, por meio de orientações para a fusão de empresas e do estabelecimento de diretrizes com o objetivo de formar grandes conglomerados nacionais aptos a competir no mercado internacional.

É possível afirmar que o governo chinês perseguiu uma estratégia voltada a aproveitar as suas especificidades, isto é, a implementar inovações direcionadas ao contexto sociopolítico e econômico do país. Ao longo da última década, a política centrou-se no apoio a trajetórias tecnológicas específicas. Assim, a política chinesa resgatou a importância de se vincular a política explícita de desenvolvimento produtivo e tecnológico à política implícita.

Numa tentativa preliminar de avaliar os resultados dessa estratégia, nota-se que a porcentagem de produtos de alta tecnologia, no total de manufaturados exportados, aumentou vertiginosamente: passou de aproximadamente 5%, em 1990 para algo em torno de 30%, em 2011 (Banco Mundial). Além disso, a China é, hoje, o maior exportador mundial de tecnologias de comunicação e informação – Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) –, levando, inclusive, os Estados Unidos a dificultarem a entrada em seu mercado desses bens de origem chinesa. As políticas implementadas parecem surtir efeito, e, se os objetivos traçados pelo Estado chinês forem alcançados, em 2050, a China deverá se tornar líder tecnológico mundial.

A evolução da complexa política de C,T&I chinesa apresenta importantes pontos de reflexão para a política brasileira. Inicialmente, deve-se considerar que, na prática, a China realizou uma política bem contrastante com aquela adotada pela maior parte dos países em desenvolvimento nas últimas décadas, centrada fundamentalmente na tentativa de estimular o aproveitamento, particularmente por intermédio de novas empresas de base tecnológica, dos resultados das pesquisas advindas da infraestrutura de C&T. O sucesso chinês nessa linha deveu-se fundamentalmente às mudanças institucionais, que permitiram às universidades e aos institutos de pesquisa tornarem-se proprietários das novas empresas e, também, ao fato de o capital semente, em sua grande maioria (75%), ter vindo do governo, das grandes empresas públicas e privadas da capital e das próprias universidades.

Além disso, a estratégia tem tido sucesso porque o governo chinês cuidou de vincular o acesso ao seu mercado interno a uma série de exigências por parte das subsidiárias de empresas transnacionais, o que, associado a uma complexa política de suporte ao capital e à tecnologia nacional, permitiu o surgimento de grandes empresas chinesas – a grande maioria vinda do complexo produtivo militar.

Além de alocar recursos crescentes a programas voltados ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, o governo chinês soube definir áreas e atividades estratégicas. Num primeiro momento, a indústria aeroespacial foi enfatizada. Ao longo da última década, a política centrou-se na perseguição de trajetórias tecnológicas específicas, longe daquelas pretendidas pelos países mais avançados. Estas políticas destacam as tecnologias voltadas a um novo paradigma tecnológico, baseado num uso menos intensivo de recursos naturais, mesmo que não se limitem a ele. Talvez, porém, a maior contribuição da nova estratégia chinesa seja voltar o centro das suas preocupações tecnológicas a uma inovação autóctone, dedicada ao mercado local. Esta ênfase resgata, cinquenta anos depois, aquilo que ensinava o mestre Celso Furtado: a necessidade de se perseguir um tipo de progresso técnico diferente do centro, mais adequado à nossa realidade.

REFERÊNCIAS

BRØDSGAARD, K. Politics and business group formation in China: the party in control? **The China quarterly**, v. 211, p. 624-648, Sept. 2012.

BRZOSKA, M. The cycles of transatlantic defense cooperation. *In*: MAWDSLEY, J.; REMACLE, E. (Ed.). **Armaments and arms control in the European defense and security policy**. Nomos: Baden-Baden, 2004.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. **Algumas reflexões sobre a política de C&T da China**. Texto apresentado no Seminário Internacional Brasil e China no Reordenamento das Relações Internacionais: Desafios e Oportunidades, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (Ipri) e Instituto de Estudos Brasil-China (IBRACH), Rio de Janeiro, 2011.

CHEUNG, T. M. **Fortifying China: the struggle to build a modern defense economy**. Ithaca: Cornell University Press, 2009.

DENG, K. A critical survey of recent research on Chinese, economic history. **Economic history review**, v. 53, n. 1, p. 1-28, 2000.

GAO, Y.; MAO, C. X.; ZHONG, R. Divergence of opinion and long-term performance of initial public offerings. **Journal of financial research**, v. 29, n. 1, p. 113-129, 2006.

GU, S. **China's industrial technology: market reform and organizational change**. Londres: Routledge, 1999.

GU, S.; STEINMUELLER, W. E. **China's national innovation system approach to participating in information technology: the innovative recombination of technological capability**. INTECH, United Nations University. Institute of New Technologies, 1997 (Discussion Paper Series).

LIU, F.; SIMON, D.; YU-TAO, C. China's innovation policies: evolution, institutional structure, and trajectory. **Research policy**, v. 40, p. 917-931, 2011.

McGREGOR, J. **China's drive for indigenous innovation: a web of industrial policies**. Washington: U.S. Chamber of Commerce, 2010.

MINISTRY OF EDUCATION. Centre for S&T for Development. **Statistics on university-based industry in 2004 in China**. 2005.

SU, Y. Foreign research and development in China: a sectoral approach. **Int. j. technology management**, v. 51, 2010.

VON ZEDTWITZ, M. Managing foreign R&D laboratories in China. **R&D management**, v. 34, p. 439-452, 2004.

WALSH, K. **Foreign high-tech R&D in China**. The Henry L. Stimson Center, 2003. Disponível em: <<http://www.stimson.org>>.

XU, Y.; PITT, D. C. **Chinese telecommunications policy**. Boston: Artech House, 2002.

YU, J. Change aircraft advances international cooperation. **International aviation**, p. 66-67, July 2008.

ZHAO, Z. **Speech to the national working conference of science and technology**. 1985 (White Paper, n. 1).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAO, C.; SUTTMEIER, R. P.; SIMON, D. F. Success in state directed innovation? Perspectives on China's plan for the development of science and technology. *In*: PARAYIL, G.; D'COSTA, A. P. (Ed.). **The new Asian innovation dynamics: China and India in perspective**. London: Palgrave Macmillan, 2009. p. 247-264.

CASSIOLATO, J. E.; VITORINO, V. **BRICS and development alternatives: innovation systems and policies**. Londres: Anthem Press, 2009.

HOWELL, T. *et al.* **China's promotion of the renewable electric power equipment industry hydro, wind, solar, biomass, national foreign trade council**. Washington, 2010.

HU, M.; CHING, Y. **Technological innovation paths through latecomers**: evidence from Taiwan's bicycle industry. Texto apresentado na DRUID 25th Celebration Conference 2008 on Entrepreneurship and Innovation – Organizations, Institutions, Systems and Regions, Copenhagen, Dinamarca, June 17-20, 2008.

HU, Z. **Research of the Chinese concept of basic research**: creating a free space for it? Tese (Doutorado) – Graduate University of Chinese Academy of Sciences, 2005.

HUANG, C. *et al.* Organization, program and structure: analysis of the Chinese innovation policy framework. **R&D management**, v. 34, n. 4, p. 367-387, 2004.

LIEBERTHAL, K.; OKSENBERG, M. **Policy making in China**: leaders, structures and processes. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.

LIU, X.; LIU, J. Science and technology and innovation policy in China. *In*: CASSIOLATO, J.; VITORINO, V. (Ed.). **BRICS and development alternatives**: innovation systems and policies. Londres: Anthem Press, 2009.

MOST – MINISTRY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY. **China science and technology indicator**, 2007. Beijing: Press of S&T Literature, 2007.

_____. **Main S&T indicators database**, 2008.

NOLAN, P.; ZHANG, Z. Globalization challenge for large firms from developing countries: China's oil and aerospace industries. **European management journal**, v. 21, n. 3, 2003.

PING, L. China. *In*: SCERRI, M.; LASTRES, H. (Ed.). **The state and the national system of innovation**: a comparative analysis of the BRICS economies. Nova Delhi: Routledge, 2011.

WALSH, K. A. China R&D: a high-tech field of dreams. **Asia Pacific business review**, v. 13, p. 321-336, 2007.

WU, G. S.; XIE, W. **Elements, function and effect of national innovation system**. 2nd. China and Korea Science and Technology Policy Workshop, 1997.

WU, L. **Review of evolution of Chinese government's economic functions 1949-2002**. 2003.

ZHANG, R. Y. **Review of theoretical and empirical research of China's national innovation system**. 2008.

XUE, L. *et al.* **Pattern of indigenous innovation**: the case of HPEC[R]. NSFC, 2007.

ZHIYUAN, L. **Flying high with independent R&D**. New York,: China Daily, Nov. 23, 2006. p. 4.

NOTA ACERCA DAS TENDÊNCIAS RECENTES DE FINANCIAMENTO AOS PAÍSES DE MENOR DESENVOLVIMENTO RELATIVO

Luiz Afonso Simoens da Silva*

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar as tendências recentes nos programas de Assistência Oficial ao Desenvolvimento – Official Development Assistance (ODA), dos Países Pobres Altamente Endividados – Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) – e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), mais particularmente após o advento da crise financeira global, a partir de 2007. Pretende-se mostrar que a abrangência de ODA continua baixa, que seus recursos se originam crescentemente de fontes privadas e que eles foram pouco afetados pela crise europeia. Sua ênfase setorial ainda é colocada em programas de infraestrutura social e econômica e, curiosamente, não prioriza o combate à fome. Na sequência, constata-se que parte relevante de ODA foi redistribuída de seus objetivos originais para o atendimento de programas de perdão de dívida. Fica claro, finalmente, que os ODMs mostraram avanços em algumas áreas, mas que os programas de desenvolvimento mais problemáticos são os ligados ao combate à fome.

Palavras-chave: assistência oficial ao desenvolvimento; países pobres altamente endividados; objetivos de desenvolvimento do milênio.

ABSTRACTⁱ

This article analyzes recent trends under the programs of Official Development Assistance (ODA), Heavily Indebted Poor Countries (HIPC), and the Millennium Development Goals (MDG), mainly after the global financial crisis that has started in 2007. Evidence shows that the ODA scope remains limited, that its resources are increasingly originated from private sources, and that the European crisis hasn't put a strong pressure on its funding. The sectorial priority keeps going with programs to improve the social and economic infrastructure, but curiously do not attach to much importance to the fight against hunger. Evidence also shows that a significant ODA quota is appropriated by the debt relief under the HIPC. Finally, it is clear that there has been some improvement in the MDG, although the most uncertain results are those related to the fight against hunger.

Keywords: official development assistance; heavily indebted poor countries; millennium development goals.

JEL: F34; H81; I3.

* Professor do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da Universidade Estadual Paulista (IEEI/UNESP) e bolsista pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

Em artigo escrito no jornal *Valor econômico*, Sundaram (2012, p. A15), secretário-geral adjunto das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico, lembrou que, há quatro décadas, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) assumiu o compromisso de dedicar 0,7% da Renda Nacional Bruta (RNB) de seus países-membros para a Assistência Oficial ao Desenvolvimento – Official Development Assistance (ODA).

Na mesma linha de comprometimento, em 1996, começou a iniciativa relativa às dívidas dos países pobres altamente endividados – *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) –, cujos principais arquitetos foram o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – e o Clube de Paris. Na virada dos anos 2000, as discussões acerca da sistematização de indicadores sociais desembocaram na aprovação pela Organização das Nações Unidas (ONU) dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), de modo a criar referências para o combate à pobreza. As bandeiras sociais passaram a ser, a partir de então, a iniciativa HIPC de perdão de dívida e o cumprimento dos ODMs para 2015. O foco, traçado no Comitê de Desenvolvimento do Banco Mundial, voltou-se para cinco prioridades: centrar esforços nos mais pobres e vulneráveis, especialmente na África Subsaariana, criar oportunidades para crescimento, promover ações coletivas globais (conectividade, alavancagem financeira e inovação), fortalecer a governabilidade e preparar para crises (World Bank, 2010, p. 4-5).

Análises do desempenho recente desses programas são encontradas no Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative do FMI (30.09.2012, p.1-4), no The Millennium Development Goals Report 2012 da ONU (2012, p. 1-169) e no Global Monitoring Report 2012 (Food Prices, Nutrition, and the Millennium Development Goals) do Banco Mundial.

Analisando o desempenho desses programas, Sundaram (2012) mostra-se bastante crítico ao apontar progressos modestos “até porque o financiamento caiu em mais de dois terços” e exigências de uso da ajuda em compras junto aos países doadores. No que diz respeito ao alívio de dívida, o dirigente da ONU fala de progressos significativos, mas lamenta a “dupla contagem” entre iniciativa HIPC e ODA. A iniciativa HIPC ainda não seria vista como um programa adicional à ajuda oficial ao desenvolvimento, de forma que “os mesmos fundos são computados primeiramente como um empréstimo em condições favorecidas e, de novo, como perdão de dívida”. Além disso, os países desenvolvidos teriam se comprometido em Bruxelas, em 2001, a disponibilizar acesso a exportações com isenções alfandegárias e de quotas – *Duty-Free Quota-Free* (DFQF) –, mas “o acesso só está disponível para 80% dos produtos e qualquer condição mais restritiva do que o pleno regime de DFQF permite que os países importadores barrem os produtos que os países menos desenvolvidos podem ter êxito em exportar”.

Graziano da Silva (2012, p. A19), diretor-geral da ONU para Alimentação e Agricultura – Food and Agriculture Organization (FAO) –, explora em seu artigo o tema da fome no mundo. Os dados coligidos em 2012 pela FAO, pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida) e pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA) mostram que, em 1990, 1 bilhão de pessoas (18,6% da população mundial) passava fome; em 2012, este número teria caído para 870 milhões de pessoas ou 12,5% da população mundial. Apesar dos avanços registrados, ainda seria uma aberração o número de pessoas em estado de subnutrição, mesmo com todo o desenvolvimento tecnológico ocorrido. Para ele, “desde 2007, quando implodiu a ordem financeira mundial, os avanços na luta contra a fome praticamente estagnaram”.

O objetivo deste artigo é analisar as tendências recentes nesses três pontos – ODA, iniciativa HIPC e ODM –, mais particularmente após o advento da crise financeira global, a partir de 2007. Quanto ao primeiro deles, ODA, pretende-se mostrar que sua abrangência continua baixa, torna-se crescentemente privada, foi pouco afetada pela crise europeia e volta-se, desde 2005, majoritariamente, aos países menos desenvolvidos. Sua ênfase setorial ainda é colocada em programas de infraestrutura social e econômica e, curiosamente, não prioriza o combate à fome. Na sequência, constata-se que parte relevante de ODA foi redistribuída de seus objetivos originais para o atendimento de programas de perdão de dívida. Fica claro, finalmente, que os ODMs mostraram avanços em algumas áreas, mas que os programas de desenvolvimento mais problemáticos foram os ligados ao combate à fome.

2 A ODA

A tabela 1 abre em quatro tipos os fluxos totais de recursos de longo prazo para os países em desenvolvimento (PEDs). Em 2010, os fluxos privados de longo prazo responderam por 73% do total: 67% em condições de mercado; e 6% em doações por agências privadas voluntárias. Os fluxos oficiais responderam por 27%: 26% de assistência oficial ao desenvolvimento, aí incluídas as contribuições a organismos multilaterais, com 8%; e 1% de outros fluxos oficiais. Houve uma mudança de composição desses fluxos: em 1990, 87% eram oficiais, sob a forma, por exemplo, de ODA e de Outros Fluxos Oficiais – Other Official Flows (OOF) –, contra 13% privados. Essa tendência segue o mesmo padrão dos fluxos privados não concessionais destinados aos PEDs.

TABELA 1
ODA e OOF (2010)

	US\$ milhões	% do total
I. ODA	128.492	26
Assistência oficial bilateral do desenvolvimento	90.747	18
Contribuições a instituições multilaterais	37.745	8
ONU	6.590	1
União Europeia (UE)	13.154	3
Agência Internacional de Desenvolvimento (AID)	8.059	2
Bancos regionais de desenvolvimento	3.143	1
II. OOF	5.844	1
OOF bilaterais	5.360	1
Instituições multilaterais	484	0
III. Doações por agências privadas voluntárias	30.639	6
IV. Fluxos privados em condições de mercado (longo prazo)	329.434	67
Investimento direto	164.104	33
Créditos privados de exportação	27.078	5
Investimento bilateral de portfólio	144.402	29
Títulos de agências multilaterais	-6.150	-1
V. Fluxos totais de recursos de longo prazo (I a IV)	494.409	100

Fonte: OCDE (2012). Acesso em: 16 out. 2012.

A maior evidência é que as contribuições bilaterais de ODA e OOF (19%) foram mais relevantes que aquelas intermediadas por agências multilaterais (8%). Uma segunda evidência é que se pode contestar a metodologia da OCDE, que classifica os investimentos bilaterais de portfólio (29% do total) como recursos de longo prazo. Estes, por sua própria natureza, assumem um caráter mais especulativo por estarem voltados a aplicações de curto prazo em bolsas de valores e títulos de renda fixa, preferencialmente públicos.

A tabela 2 aponta os números de ODA entre 2004 e 2011, que inclui a fornecida pelos países do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento – Development Assistance Committee (DAC) – (entre 87% e 90% do total), pelos demais países da OCDE (entre 2% e 4%) e por instituições da UE (entre 8% e 10%).¹

TABELA 2

ODA: desembolsos líquidos

(Em US\$ milhões)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Países DAC	79.854	107.838	104.814	104.206	121.954	119.778	128.465	133.526
Grupo dos Sete (G-7)	57.600	80.788	75.487	69.557	82.081	81.549	88.533	92.148
G-7/DAC (%)	72	75	72	67	67	68	69	69
Países não DAC	3.591	3.544	5.181	6.329	9.271	6.672	7.235	2.509
Instituições da UE	8.704	9.390	10.245	11.634	13.197	13.444	12.679	12.627
Total	92.149	120.771	120.241	122.170	144.423	139.893	148.380	148.662
% do total								
Países DAC	87	89	87	85	84	86	87	90
Países não DAC	4	3	4	5	6	5	5	2
Instituições da UE	9	8	9	10	9	10	9	8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: OCDE (2012). Acesso em: 4 abr. 2012.

O gráfico 1 mostra o quadro de ODA como proporção da RNB – Gross National Income (GNI) –, efetuada pelo DAC. O compromisso de dedicar 0,7% da RNB de seus países-membros para a assistência oficial ao desenvolvimento nunca foi alcançado. Numa série de 51 anos, o valor mais expressivo (0,54%) ocorreu em 1961; os menos expressivos (0,22%) na virada do milênio, em 1997, 1999, 2000 e 2001; e o mais atual (0,31), em 2011, que aponta para uma recuperação expressiva com relação aos anos 1990, de prevalência de práticas neoliberais.

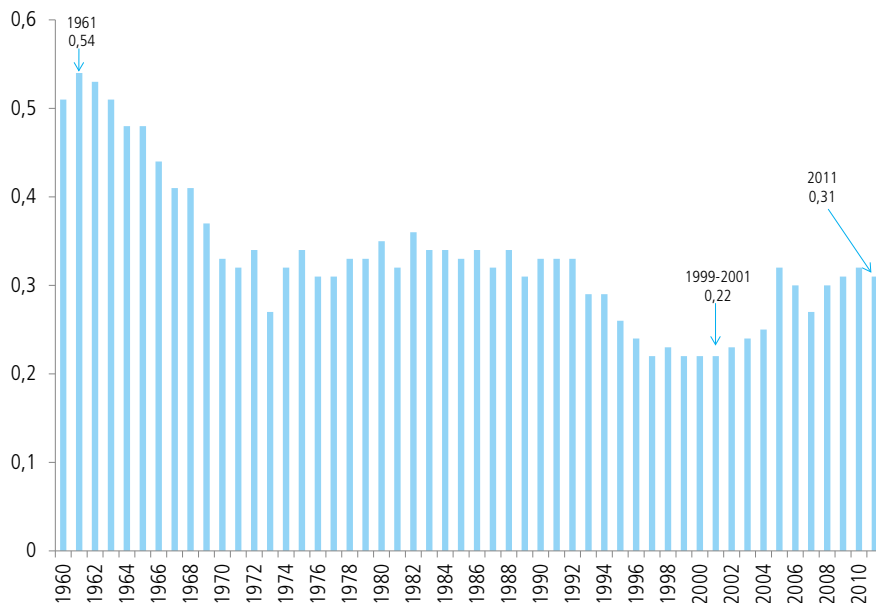
O gráfico 2 abre as contribuições individuais de cada um dos 23 principais países do DAC/OCDE. Na média dos anos 2000-2009 (gráfico 2A) e no ano de 2010 (gráfico 2B), a razão percentual ODA/GNI das cinco maiores contribuições foi registrada pela Noruega, Dinamarca, Suécia, Luxemburgo e Holanda. Isso reafirma um fato cuja história vai mais longe: os maiores contribuintes relativos têm sido sempre os países nórdicos e a Holanda. Luxemburgo também, mas é um país muito pequeno. Na ponta dos que menos contribuem relativamente a seu Produto Interno Bruto (PIB), mas não em termos absolutos, obviamente, estão alguns dos maiores países do mundo. Três deles são do G-7 (Estados Unidos, Japão e Itália) além de Grécia e Coreia do Sul.

1. O DAC da OCDE é composto pelos principais países doadores bilaterais: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça.

GRÁFICO 1

ODA/GNI: países do DAC

(Em %)

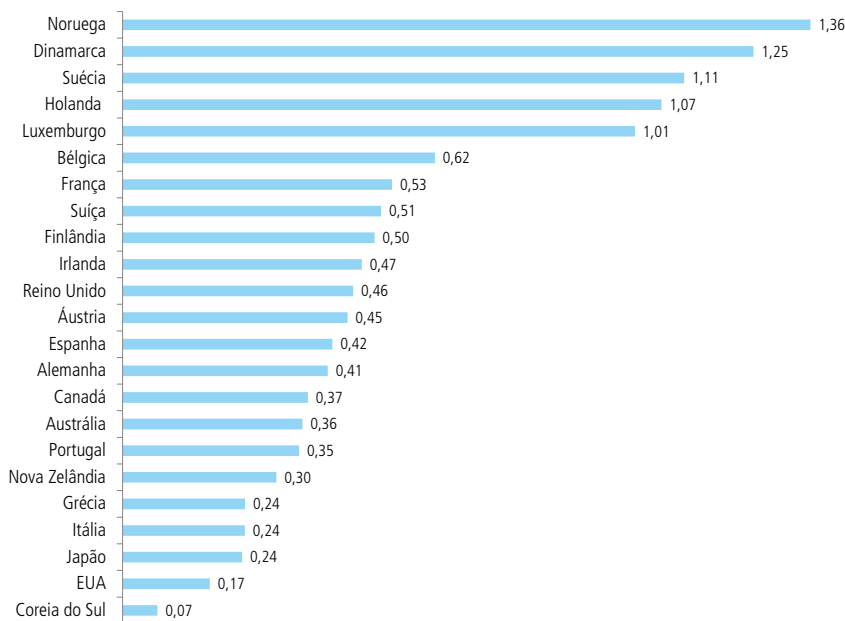


Fonte: OCDE (2012). Acesso em: 16 out. 2012.

GRÁFICO 2A

ODA (média 2000-2009)

(Em % GNI)

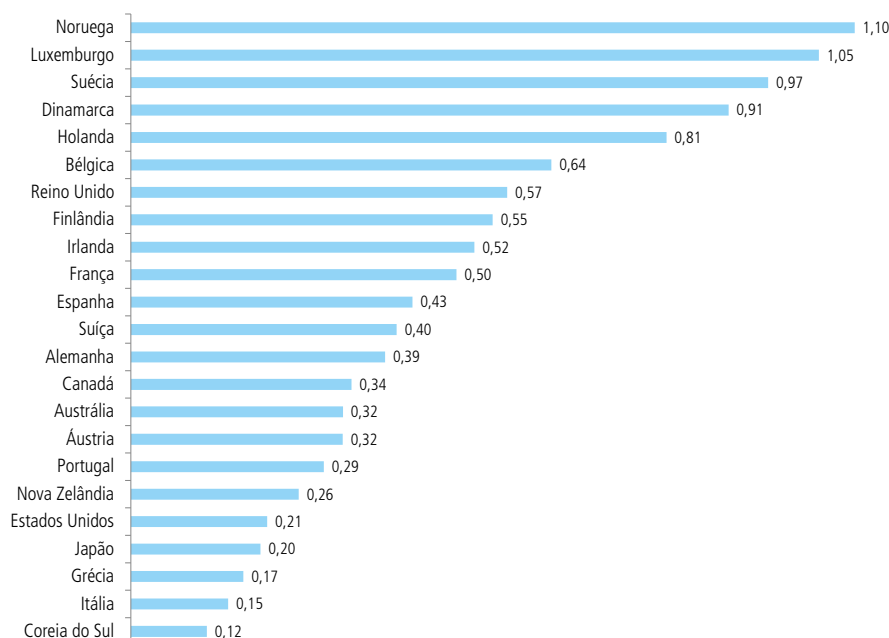


Fonte: OCDE (2012). Acesso em: 16 out. 2012.

GRÁFICO 2B

ODA (2010)

(Em % GNI)



Fonte: OCDE (2012). Acesso em: 16 out. 2012.

Um ponto a observar são as contribuições dos países da Zona do Euro. Grécia, Irlanda e Portugal, os primeiros a entrar em crise, respondiam por 2,2% do total da ODA dos países DAC em 2008. Dados preliminares de 2011 mostram que suas contribuições acumuladas se reduziram para 1,5% do total, com uma queda de US\$ 614 milhões. Se a eles forem somados a Itália e a Espanha, o ápice de seus aportes também se deu em 2008, quando somaram 11,8% do total de ODA. Em 2011, essa participação caiu para 7,9%, com uma queda de US\$ 3.837 milhões. Apesar disso, o total das contribuições dos países DAC aumentou em US\$ 11.729 bilhões entre os dois anos aqui considerados. Isso se deveu, em parte, ao aumento das contribuições dos outros países do G-7, que não a Itália, e de novos doadores públicos e privados. A tabela 2 mostra que a participação relativa do G-7 nas contribuições DAC caiu de 72% para 67%, entre 2004 e 2008; a partir daí, voltou a subir, atingindo 69% em 2011.

A tabela 3 mostra a distribuição bilateral aos PEDs e às instituições multilaterais. Entre 1980 e 2010, essa distribuição praticamente não se alterou: 77% são destinados diretamente aos PEDs; e 23% intermediados por instituições multilaterais. A tabela também mostra a distribuição regional dos fluxos de ODA. Em valores constantes de 2010, o total de recursos aumentou 65% desde 1980. As regiões relativamente mais beneficiadas foram, pela ordem: países interiores (303%), África Subsaariana (147%), América do Norte e Central (132%) e Europa (119%).

A distribuição por grupos de renda indica que, no período 1980-2005, os desembolsos de ODA eram destinados preferencialmente aos países de renda média baixa, seguidos pelos países menos desenvolvidos. Em 2005, a soma desses dois grupos alcançava 69% do total dos desembolsos. Em 2010, houve uma inversão, com a prioridade passando a ser dada aos países menos desenvolvidos, ainda que 68% dos desembolsos continuassem destinados a esses dois grupos.²

2. De acordo com o World Bank (2012, p.169), os grupos de renda atuais foram calculados com base na RNB de 2010: renda baixa (US\$ 1.005 ou menos); renda média baixa (US\$ 1.006-US\$ 3.975); renda média alta (US\$ 3.976-US\$ 12.275); renda alta (US\$ 12.276 ou mais).

TABELA 3

Desembolsos de ODA de todos os doadores para todos os setores

(Em US\$ milhões constantes de 2010)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Total dos recebimentos = A+B	103.102	101.842	114.351	98.299	100.968	154.231	170.593
A – PEDs	80.611	80.870	89.699	73.970	73.259	124.134	131.108
B – recebimentos multilaterais	22.491	20.972	24.652	24.329	27.709	30.097	39.485
África	25.045	31.828	40.109	27.894	23.536	40.651	47.976
África do Norte	6.943	6.881	12.276	3.805	3.369	3.054	2.598
África Subsaariana	17.755	24.001	27.323	23.401	19.224	36.673	43.805
América	5.151	7.915	8.032	7.990	6.987	7.737	10.718
América do Norte e Central	2.925	4.840	4.306	4.380	3.265	3.773	6.773
América do Sul	1.803	2.684	3.136	3.198	3.150	3.281	3.187
Ásia	33.635	28.827	28.002	21.922	22.090	53.240	36.734
Oriente Médio	13.986	8.844	7.728	3.698	3.610	28.809	9.488
Ásia Central e do Sul	13.171	12.044	9.384	7.765	7.839	13.293	18.636
Extremo Oriente	6.240	7.638	10.468	9.925	10.272	9.879	7.498
Europa	2.677	1.029	2.269	2.900	5.949	4.696	5.856
Oceania	2.488	2.491	2.261	2.582	1.389	1.488	2.018
Países interiores (encravados)	6.223	10.014	10.719	13.409	11.052	17.197	25.074
Pequenas ilhas em desenvolvimento	3.373	3.459	3.429	3.724	2.943	3.010	6.758

Fonte: OCDE (2012, tabela DAC2a *disbursements*). Acesso em: 22 out. 2012.

É possível especular em torno da crítica de Sundaram acerca da existência de dupla contagem entre desembolsos de ODA e desembolsos para abatimento de dívida. A tabela 4 mostra que a evolução dos desembolsos da iniciativa HIPC foi de 100%, entre 1995, último ano antes da introdução deste programa de abatimento de dívida, e 2010. A tabela 3, por seu turno, permite inferir que, em igual período, o crescimento real dos desembolsos totais a título de ODA foi da ordem de 74%. Essa defasagem parece falar a favor da crítica feita pelo dirigente da ONU, isto é, que o avanço mais rápido da iniciativa HIPC se deu, em parte, sobre recursos que serviriam a outros programas de assistência aos PEDs, particularmente os menos desenvolvidos e os de renda média baixa.

A tabela 5, finalmente, aponta a distribuição dos compromissos bilaterais de ODA por setores, em valores constantes de 2010. Os principais montantes de assistência ao desenvolvimento se dirigiram à infraestrutura social (US\$ 64 bilhões, em 2010), particularmente educação, governo e sociedade civil e saúde. Na sequência, vem a área de infraestrutura econômica (US\$ 29 bilhões, em 2010), particularmente transporte, armazenagem e energia. Segue-se o setor multissetorial (US\$ 14 bilhões, em 2009), com destaque para o crescimento dos recursos para proteção ambiental, que se tornou mais relevante que o segmento produtivo (US\$ 13 bilhões), invertendo o padrão histórico.

TABELA 4

Desembolsos de ODA para PEDs, por grupos de renda

(Em %)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Países menos desenvolvidos (LDC) ¹	25	30	28	29	26	24	34
Países de renda média baixa (LMIC) ²	34	28	34	28	27	45	24
Países de renda média alta (UMIC) ³	15	15	16	18	18	9	9
Outros países de renda baixa (OLIC) ⁴	2	2	3	3	2	2	2
Países em desenvolvimento mais adiantados (MADCT) ⁵	6	7	5	3	1	0	1
Não distribuídos por renda	18	16	15	20	25	20	30
Total	100	100	100	100	100	100	100
memo:							
Países em desenvolvimento (US\$ milhões de 2010)	80.611	80.870	89.699	73.970	73.259	124.134	131.108
Iniciativa HIPC	16.177	20.937	24.306	22.626	18.450	31.255	45.321
HIPC/PEDs (%)	20	26	27	31	25	25	35

Fonte: OCDE (2012, tabela DAC2a *disbursements*). Acesso em: 22 out. 2012.Notas: ¹ *Least developed country*. (LDC).² *Lower middle-income countries*. (LMIC).³ *Upper middle-income countries* (UMIC).⁴ *Other low-income countries* (OLIC).⁵ *More advanced developing countries and territories* (MADCT).

TABELA 5

Compromissos oficiais bilaterais de ODA por setores

(Em US\$ milhões constantes de 2010)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
1. Infraestrutura social e serviços	13.421	30.963	29.188	24.033	30.905	47.306	64.325
2. Infraestrutura econômica e serviços	10.495	32.395	22.249	16.000	14.574	17.423	29.019
3. Setor produtivo	13.929	34.528	18.028	9.121	7.338	8.615	13.409
4. Multissetorial	1.213	930	3.107	4.322	6.940	8.998	21.038
5. Ajuda alimentar/programa geral de assistência	6.209	17.291	15.828	5.086	7.822	5.457	6.935
6. Ações relativas a dívidas	2.887	1.813	20.631	4.907	5.059	29.463	5.943
7. Ajuda humanitária	1.025	1.461	1.750	3.303	4.770	11.425	13.373
8. Não especificados	6.926	6.385	7.643	9.522	12.957	11.432	12.173
Total	56.105	125.766	118.424	76.294	90.365	140.119	166.215

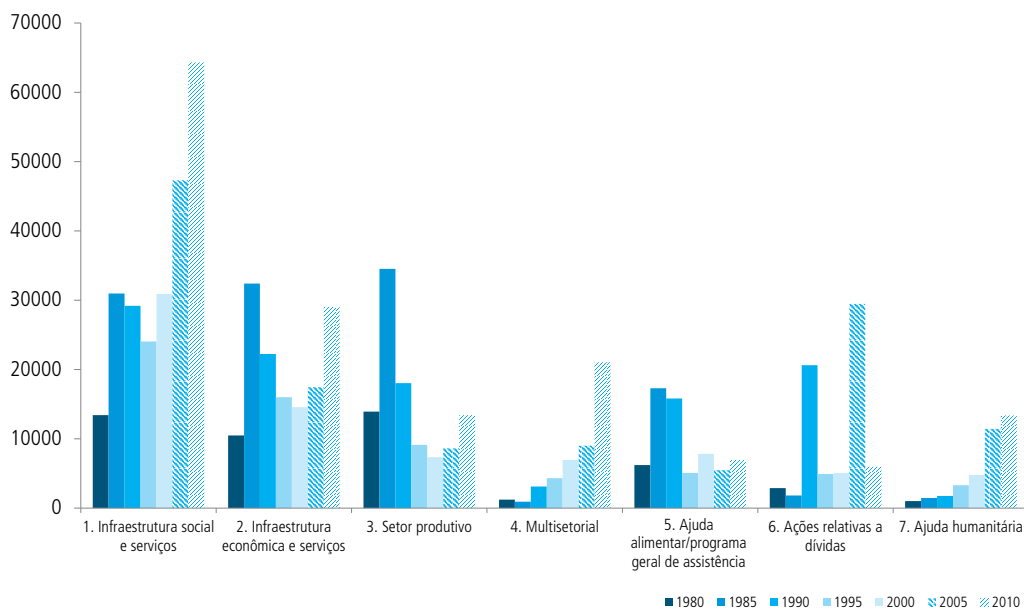
Fonte: OCDE (2012, tabela DAC2a *disbursements*).

A ajuda alimentar cresceu muito nos anos 1980, mas caiu fortemente no período 1990-2005 e voltou a subir em 2010. Se forem considerados os programas de ajuda alimentar, segurança alimentar e agricultura, os recursos aportados representarão não mais que 10% do total de ODA. O World Bank (2012, p. 8) acha isso surpreendente, à luz dos fortes aumentos nos preços agrícolas e dos ODMs definidos em 2000.

GRÁFICO 3

Compromissos oficiais bilaterais de ODA por setores

(Em US\$ milhões constantes de 2010)



Fonte: OCDE (2012).

3 A INICIATIVA HIPC E OS ORGANISMOS MULTILATERAIS

Alguns números dos programas de redução de dívida são registrados na tabela 4. Eles mostram duas tendências: o primeiro período apresentou alta relativa entre 1980 e 1995, quando passou de 20% a 31% dos recursos destinados aos PEDs, e baixa relativa entre 1995 - 2005, quando se estabilizou em 25%; o segundo período, com forte alta a partir de então, registrando 35% em 2010.

A iniciativa HIPC, como já comentado na introdução, foi deslançada em 1996 pelo FMI e pelo Banco Mundial com o propósito de assegurar que nenhum país pobre tivesse de enfrentar uma carga de dívida que não pudesse administrar. Ela também foi pensada com o propósito de fortalecer os laços entre alívio de dívida, redução de pobreza e políticas sociais (FMI, 2012a, p. 1-4). A iniciativa foi aprofundada em 1999, com a diminuição dos limites para elegibilidade ao programa que envolve a adoção pelo país de um plano de reformas econômicas a ser aprovado pelos organismos, de modo que ele passou a cobrir potencialmente um número maior de países. Na época, havia 38 países elegíveis, 32 dos quais na África Subsaariana. Desses, 27 países já haviam atingido o “ponto de decisão”, no qual os doadores assumiram o compromisso de aportar recursos, de modo a atingir um índice de dívida específico. A maioria dos onze países restantes foi prejudicada por conflitos internos ou de fronteira, desafios de governança ou atrasos substanciais. O estoque de dívida desses 27 países foi reduzido em dois terços. Só o BIRD comprometeu US\$ 13 bilhões em alívio de serviço da dívida para esse grupo, pelas duas décadas à frente.

Para acelerar o programa e favorecer o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento do milênio, em junho de 2005, a iniciativa HIPC foi suplementada pela Iniciativa Multilateral de Alívio de Dívida – *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI). Num primeiro momento, o MDRI permitiu abatimento total da dívida,

elegível por três organismos: FMI, Banco Mundial e Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD). Em 2007, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) também decidiu aderir ao programa, dando 100% de alívio aos cinco países de sua área de atuação: Bolívia, Guiana, Haiti, Honduras e Nicarágua (FMI, 2012b, p. 1-3).

Em nova avaliação, feita em 2006 pelo Grupo Independente de Avaliação (Lala, 2006), havia 38 países no programa (dezoito já haviam passado da fase decisória, dez estavam no ponto de decisão e dez ainda em estudos) e mais oito potencialmente elegíveis.

Na última avaliação, em setembro de 2012, o alívio ao longo do tempo do serviço da dívida, sob a iniciativa HIPC, foi concedido para 36 países – trinta na África, no montante estimado de US\$ 76 bilhões, em valores atuais do final de 2010, e três novos países se tornaram elegíveis para a iniciativa.³

Cerca de 45% do financiamento dos programas vem de organismos multilaterais; e o restante, de credores bilaterais. A contribuição do FMI veio de seus próprios recursos, principalmente da renda de investimentos derivada de seu lucro com a venda de ouro em 1999. Os recursos disponíveis atualmente são insuficientes para cobrir o custo dos programas para todos os países, particularmente aqueles que se habilitaram após 2006. Quando esses países estiverem avançados em suas negociações, haverá necessidade de mobilização urgente de recursos (FMI, 2012a, p. 3).

O FMI (2012a) lista as dificuldades que ainda aparecem. A primeira tem a ver com cinco países que ainda não completaram as exigências para pleno alívio da dívida, apresentando problemas com manutenção da paz, melhora da governança e desenvolvimento de serviços básicos. A segunda é convencer todos os credores a agir como o FMI, Banco Mundial, Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), BID e Clube de Paris. Instituições multilaterais pequenas, credores bilaterais fora do Clube de Paris e credores comerciais somam cerca de 25% do total dos custos da iniciativa HIPC e têm resistido a aderir a seus termos. Credores bilaterais, exceto o Clube de Paris, atingiram 40% de suas quotas na iniciativa HIPC, mas um terço deles não deu qualquer forma de alívio de dívida. A parte dos credores comerciais tem crescido significativamente nos anos mais recentes, mas alguns deles levantaram desafios legais expressivos, que precisam ser enfrentados.

Para os países elegíveis, a redução da pobreza é vista como o primeiro, quando não o único, objetivo do alívio da dívida. Para esses 36 países, o alívio do serviço da dívida foi da ordem de 2 pontos percentuais (p.p.) do PIB, entre 2001 e 2010. É esperado que, ao final dos programas HIPC e MDRI, ele tenha diminuído em 90%.

4 A REDUÇÃO DA POBREZA, O BANCO MUNDIAL E A ONU

Os ODMs para 2015 incluem reduzir pela metade a fome e a pobreza extrema; universalizar a educação primária, de modo que meninos e meninas completem a educação primária; promover a igualdade de gênero e aumentar o papel da mulher, para eliminar disparidades de educação em todos os níveis; reduzir a mortalidade infantil abaixo de cinco anos em dois terços; melhorar a saúde materna e reduzir sua mortalidade em três quartos; deter o avanço do HIV/Aids, malária e outras doenças e revertê-lo a partir de 2015; assegurar sustentabilidade ambiental, que reduza à metade o número de pessoas sem acesso a água e esgoto e melhore as condições de vida de 100 milhões de favelados; e desenvolver parceria global para o crescimento, que inclua abrir as economias e voltar-se aos países mais necessitados.

3. Trinta e quatro países já haviam completado o processo de elegibilidade: Afeganistão, Benin, Bolívia, Burkina Faso, Burundi, Camarões, República Centro-Africana, República do Congo, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiana, Haiti, Honduras, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritània, Moçambique, Nicarágua, Níger, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Tanzânia, Togo, Uganda e Zâmbia. Dois estavam em processo de elegibilidade: Tchad e Comoros. Três se tornaram elegíveis, mas seus processos estavam em estágios mais atrasados: Eritreia, Somália e Sudão (FMI, 2012a, p. 4).

Avaliações feitas pelos organismos internacionais afirmam que, antes da introdução da iniciativa HIPC, os países que se tornaram elegíveis aos seus recursos gastavam, na média, um pouco mais em serviço da dívida do que o faziam em apoio a programas de saúde, educação e outros serviços sociais. Atualmente, esses organismos estimam que os gastos sociais sejam equivalentes a cinco vezes os pagamentos a título de serviço da dívida. A redução da dívida também melhorou, como é óbvio, a administração da dívida pública. Apesar disso, muitos países continuam vulneráveis a choques, especialmente aqueles que afetam suas exportações, como vem ocorrendo desde o início da crise econômica global (FMI, 2012a, p. 2).

Por conta disso, relatório da ONU (2012, p. 4) fala em progressos três anos antes do encerramento do programa, particularmente no enfrentamento da pobreza extrema; no acesso a fontes de água e saneamento; na diminuição de 39%, em 2000, dos moradores de favelas, para 33%, em 2012; na paridade alcançada na educação primária entre meninas e meninos; e na expectativa de vida das crianças, dentre outros.

O documento do World Bank (2002, p. 1-9) também aborda as mesmas questões e dá ênfase a alguns aspectos interessantes quanto à pobreza extrema, assim entendida a porcentagem da população mundial que vive com renda inferior a US\$ 1,25 por dia na paridade do poder de compra (PPC) de 2005. O ODM de reduzir a população em extrema pobreza à metade em 2015 já foi alcançado em 2012, assim também como foi atingido o ODM de reduzir pela metade a população sem acesso à água potável.

Um ODM que alcançou, em 2012, 96% (100% em 2015) foi o da igualdade de gênero na educação primária e secundária. Um pouco menos exitosos com relação ao esperado, mas vistos como bastante satisfatórios, estariam sendo os programas de porcentagem de alunos na educação primária (87% atingido contra 94% previsto) e o de acesso a saneamento (72% contra 87%).

Os problemas mais críticos ficam evidentes quando se abordam os objetivos de mortalidade infantil por mil nascidos (51% contra 80%), taxa de mortalidade de crianças abaixo de cinco anos de idade (52% contra 80%) e taxa de mortalidade materna por 100 mil nascidos vivos (38% contra 68%). Esses são, exatamente, os programas diretamente relacionados à fome.

A estimativa é que, em 2008, 1,29 bilhão de pessoas ainda viviam com menos de US\$ 1,25 por dia, o que equivaleria a 22,4% da população do mundo em desenvolvimento, em comparação com 1,9 bilhão ou 43,1%, em 1990. O objetivo para 2015 é chegar a 1 bilhão de pessoas ou 16,3% dessa população. A maior parte desse segmento, a região com o maior número de pobres em 1990, estava na Ásia do Leste e Pacífico, com 926 milhões de pessoas; em 2008, esse número caiu para 284,4 milhões, em boa medida pela redução de 510 milhões para 173 milhões na China, isto é, uma melhora de condições de vida para 337 milhões de pessoas. Na Ásia do Sul, a queda foi de 54% para 36%. Na América Latina, a pobreza aumentou até 2002, mas vem caindo desde então (12,2% para 6,5%). O objetivo para 2015 é de 5,5%. A África Subsaariana saiu de 56,5% para 47,5% (menos da metade) e pode chegar a 41,2% em 2015.

Esse número de 1 bilhão de pessoas na pobreza extrema em 2015 é um pouco maior que a estimativa de 870 milhões de Graziano da Silva (2012, p. A19). Mais importante que essas previsões é perguntar o porquê de tal situação. Faz sentido, numa sociedade tecnológica como a nossa, fixar como objetivo um número tão absurdamente grande de pessoas vivendo em condições de pobreza extrema?

Para o Banco Mundial, um fato que explicaria os atrasos teria sido o advento da crise de 2008. Ela teria afetado particularmente os habitantes dos países de renda baixa, seja pela fragilidade institucional de seus Estados, seja por estarem em áreas de conflito (Oriente Médio, Norte da África e Costa do Marfim, por

exemplo) ou de desastres naturais. Outro ponto tem sido mencionado com grande frequência: os preços altos e voláteis dos alimentos. Para o presidente do BIRD, eles não foram a causa das crises no Oriente Médio ou no Norte da África, mas são um fator agravante delas. Dados de 46 países, entre 2007 e 2010, sugeririam aumento na inflação de preços de alimentos naqueles de renda baixa e média baixa, ao contrário dos países de renda média alta e alta. Os preços dos alimentos teriam subido 36% em um ano, contados desde abril de 2011, com isso empurrando 44 milhões de pessoas para a pobreza desde junho de 2010.

Se o Índice de Preço dos Alimentos subir por apenas mais 10%, nós estimamos que outros 10 milhões de pessoas cairão na pobreza extrema – que é onde vivem as pessoas com menos de US\$ 1,25 por dia. E um aumento de 30% adicionaria 34 milhões de pessoas à pobreza mundial, cujo número é de 1,2 bilhão (Zoellick, 2011, p. 1).

O relatório do Banco Mundial (World Bank, 2012, p. 29-30) se refere a duas fortes explosões nos preços dos produtos primários, particularmente alimentos e petróleo, após o advento da crise global. Em 2008, aumentos em alimentos e petróleo, mais uma sucessão de secas, teriam “empurrado” 105 milhões de pessoas para baixo da linha de pobreza. Em 2009, esses preços caíram fortemente, mas em 2010 voltaram a subir. Em 2011, eles teriam excedido em 17% os níveis de 2008, levando mais 49 milhões de pessoas para a miséria absoluta; ou seja, os movimentos de preços dos alimentos e da energia se tornaram mais voláteis e, portanto, menos previsíveis.

Tipicamente, diz o Banco Mundial (World Bank, 2012, p. 3), a pobreza aumenta inicialmente por conta de maiores preços de alimentos, que afetam mais pesadamente os países importadores líquidos. Nessas situações, aumentos na oferta de alimentos levam algum tempo para se materializar. Enquanto isso não ocorre, aumenta a desnutrição, e a escolarização das crianças é impactada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese o volume relativamente baixo de ODA, para os países mais necessitados, ela ainda é vista como uma atividade importante para o desenvolvimento de longo prazo e para o alívio da pobreza. Os números coletados nesta nota apontam para algumas tendências.

Em primeiro lugar, seguindo o mesmo caminho da abertura dos mercados privados de crédito para os PEDs no início da década de 1990, também a assistência ao desenvolvimento se tornou crescentemente privada. Enquanto lá 87% dos recursos eram oficiais e 13% privados, o período que vai até 2010 presenciou uma inversão: 73% privados e 27% oficiais.

No geral, os desembolsos de ODA são feitos prioritariamente pelos 23 países-membros do DAC/OCDE, cujas contribuições giraram em torno de 85% a 90% nos anos 2000.

Uma série de cinquenta anos da razão percentual ODA/GNI mostra que o máximo atingido, 0,54%, ocorreu no longínquo ano de 1961. Ainda assim, abaixo dos 0,7% comprometidos na ONU por esses países. O pior desempenho ocorreu nos anos 1990 – em torno de 0,22% –, em que dominou mais fortemente uma ideologia privatista nos organismos e instituições internacionais. Os anos 2000 indicam uma expressiva recuperação desses recursos, 0,31% preliminar em 2011, apesar (ou por causa) do advento da crise econômica global. Os maiores doadores relativos têm sido historicamente os países nórdicos (Noruega, Suécia e Dinamarca), além de Luxemburgo e Holanda. Apesar de serem os maiores doadores absolutos, três países do G-7 se encontram nas últimas posições relativas: Estados Unidos, Japão e Itália.

A eclosão da crise europeia, como era de se esperar, implicou uma diminuição das contribuições de Grécia, Irlanda e Portugal de US\$ 614 milhões, entre 2008 e 2011, ou uma redução de 2,2% para 1,5% do total de ODA-DAC. Somando Espanha e Itália a esse grupo, a queda de participação foi de US\$ 3,8 bilhões, de 11,8% para 7,9%, em igual período. Apesar disso, os recursos disponíveis aumentaram em US\$ 11,7 bilhões, devido aos aportes adicionais de membros da UE e de novos doadores. No primeiro caso, de quinze países europeus que se comprometeram com a nova meta de 0,51% de ODA/GNI, definida na reunião do G-8 na Cúpula de Gleneagles, em 2005, oito atingiram a meta e quatro se aproximaram dela (World Bank, 2012, p. 137). No segundo caso, novos doadores incluem instituições filantrópicas privadas, países não DAC da OCDE e de países de renda média como Brasil, China, Índia, Rússia e África do Sul (os BRICS).

Outro ponto de destaque é que, no período 2005-2010, ocorreu, pela primeira vez, uma inversão nos desembolsos por grupos de renda. Os recursos que, até então, eram prioritariamente destinados aos países de renda média baixa, se voltaram majoritariamente aos países menos desenvolvidos. Essa tendência relevante de se voltar aos “mais pobres dentre os pobres” se observa há alguns anos nas políticas dos organismos multilaterais e fica evidente nos programas de redução de dívida e nos ODMs.

Uma última observação tem a ver com a distribuição de ODA por setores. A ênfase continua colocada em programas de infraestrutura social e na infraestrutura econômica. Também os recursos destinados à proteção ambiental cresceram expressivamente, a ponto de ultrapassarem aqueles destinados ao setor produtivo. Curiosamente, porém, os programas que têm a ver com o combate à fome – ajuda alimentar, segurança alimentar e agricultura – responderam por apenas 10% do total de ODA em 2010, apesar do aumento nos preços dos alimentos e da definição dos ODMs.

Parte significativa de ODA foi dirigida a programas de perdão de dívida, iniciativa HIPC e MDRI, condição *sine qua non* para abrir espaço a programas de redução de pobreza em muitos países. Na última avaliação feita pelo FMI (2012a, p. 1-4), percebe-se que o assunto foi abordado de forma abrangente. Ao seu final, deve haver uma redução de 90% na dívida dos atuais 39 países em análise: 34 já aprovados, dois em processo de aprovação e três em estágio de análise inicial. O Banco Mundial estima que o alívio de dívida foi da ordem de 2 p.p. do PIB dos 36 países mais avançados nos programas, o que permitiu que os gastos em programas internos de assistência social se acelerassem expressivamente.

As dificuldades que se colocam à frente têm a ver, de um lado, com alguns países cujo atraso envolve conflitos internos, problemas de governança e da própria capacidade de os governos fornecerem serviços básicos a suas populações; de outro, depende de convencer alguns credores, basicamente comerciais, a aderirem a esses programas. Eles ainda representam cerca de 25% do total dos recursos da iniciativa HIPC, o que é bastante expressivo. A não adesão implicará novos e significativos aportes futuros dos países-membros dos organismos multilaterais.

A questão levantada por Sundaram (2012, p. A15) também parece correta: deve haver, sim, uma “dupla contagem” entre os desembolsos da iniciativa HIPC e os desembolsos globais a título de ODA. “Dupla contagem” ou transferência de recursos de outros programas sociais para o abatimento de dívida, porque, nos anos de existência da iniciativa HIPC, esta cresceu 100% até 2010, enquanto os programas totais de ODA cresceram 74%, em termos reais.

Na esfera dos ODMs, alguns avanços se explicam mais por medidas unilaterais tomadas por países como China e Índia, cujas expressivas taxas de crescimento econômico têm sustentado a incorporação de vastos segmentos populacionais à economia de mercado. De todo modo, avaliações recentes mostram comportamentos exitosos na redução da pobreza extrema e no acesso à água potável, que já atingiram os objetivos previstos

para 2015. Esforços para dar as mesmas oportunidades educacionais a meninas e meninos também estão muito bem encaminhados. Acesso à educação primária e ao saneamento está um pouco menos satisfatório.

O desempenho mais problemático está com os programas ligados diretamente ao combate à fome: mortalidade infantil e maternal. A crise econômica global atingiu em cheio esses segmentos porque, segundo os organismos multilaterais, houve duas explosões nos preços de produtos primários, alimentos e energia, que agravaram a situação de milhões de pessoas, que regrediram para o estágio de miséria absoluta.

São corretas as críticas de Graziano da Silva (2012, p. A19), no sentido de que é desumano aceitar que 12,5% da população da terra, cerca de 870 milhões de pessoas, viva em condições de subnutrição. Para ele, não há escassez ou deficiência tecnológica que justifique esse quadro.

O que então explica o ODM de 1 bilhão de pessoas ganhando menos de US\$ 1,25 ao dia em 2015: o preço dos alimentos ou a incapacidade de os países doadores aportarem recursos compatíveis com seus próprios compromissos recentes, especialmente os Estados Unidos que, apesar de terem aportado 20,4% das contribuições de 2010, não foram além de 0,21% de sua renda nacional bruta?

O tema dos preços dos alimentos é controverso, ao menos para países como o Brasil, que estão entre os maiores produtores mundiais. A questão é séria, mas é uma simplificação pretender atribuir o agravamento da fome no mundo a ela, que está muito mais ligada a mudanças na estrutura econômica mundial, com a inserção à economia de mercado de vastos segmentos da população asiática, China principalmente. O próprio sucesso de programas de assistência social em retirar grandes contingentes da miséria absoluta implica colocar pressão no preço dos alimentos e da energia. Também a política monetária americana de forte expansão da quantidade de dinheiro em circulação, que traz consigo tendência de desvalorização da moeda mundial, ocasiona aumento defensivo nos preços dos produtos primários. Por isso, o Brasil tem se oposto a qualquer tentativa de controlar tais preços, como, por exemplo, pretendia o então presidente Nicolas Sarkozy na Cúpula de Cannes, em 2011.

REFERÊNCIAS

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Debt relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative**, 30 Sept. 2012a.

_____. **The Multilateral Debt Relief Initiative**, Sept. 2012b.

GRAZIANO DA SILVA, J. Um em cada oito tem fome, **Valor econômico**, São Paulo, 2012, p. A19.

LALA, S. **Debt relief for the poorest: an evaluation update for the HIPC Initiative**. Independent Evaluation Group Studies, World Bank, 2006.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Statistics on development aid**, 2012.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The millennium development goals report 2012**. New York, 2012.

SUNDARAM, J. K. Cooperação em tempo de crise. **Valor econômico**, São Paulo, 28 nov. 2012, p. A15.

WORLD BANK. **The millennium development goals and the road to 2015. Building on progress and responding to crisis**. Washington, 2010.

_____. Food prices, nutrition, and the millennium development goals. **Global monitoring report 2012**.

ZOELLICK, R. B. **Remarks at the opening press conference**. Washington, World Bank Group, Apr. 14, 2011.

ESPAÑA, DOZE ANOS DE MIOPIA*

Dominique Plihon**
Nathalie Rey**

RESUMO

Este trabalho procura detalhar as características principais do modelo de desenvolvimento da Espanha, após sua entrada na Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1986. As fragilidades intrínsecas ao modelo foram camufladas durante o período de euforia, quando baixas taxas de juros e fluxos de capitais estrangeiros alimentaram uma bolha imobiliária do início da década de 2000, mas tornaram o país extremamente vulnerável ao enfrentamento de uma reversão dessas condições financeiras, com graves consequências para a maioria da população.

Palavras-chave: crises econômica e financeira; economia espanhola; economia da Zona do Euro; políticas de austeridade; Espanha.

ASBTRACTⁱ

This paper looking for detailing the main features of the development model of Spain, after its entry into the European Economic Community (EEC) in 1986. The fragilities intrinsic to the model were masked during the period of euphoria, when low interest rates and foreign capital flows have fed into a real estate bubble of the early 2000s. But, have made the country extremely vulnerable to cope with a reversal of these financial conditions, with serious consequences for the majority of the population.

Keywords: economic and financial crisis; Spanish economy; economy of the Euro Zone; austerity policies; Spain.

JEL: G01; O11; O52.

* Uma versão deste trabalho foi publicada na Espanha por Coriat, B. *et al. Europa al borde del abismo: economistas aterrados* (Francia). Pasos Perdidos: Madrid e Sevilla: Barataria Ediciones, 2012.

** Economistas e professores da Université Paris-Nord, Paris 13, Villetaneuse, França.

ⁱ As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.

1 INTRODUÇÃO

A Espanha segue uma trajetória original em comparação a outros países da União Europeia (UE). Após a Segunda Guerra Mundial, sob a ditadura franquista, o país experimentou um período de isolamento semelhante ao seu vizinho Portugal. Não se beneficiou, portanto, do rápido desenvolvimento econômico que caracterizou a trajetória de outros países da Europa Ocidental. Contudo, a partir dos anos 1960, a Espanha entrou em um processo de recuperação que, entre 1963 e 1970, aumentou seu Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de 66% para 70% em relação ao nível da França.¹ A implementação de uma política de modernização, somada à reestruturação dos grandes setores da economia espanhola (agricultura, construção naval, siderurgia, têxtil), trouxe consigo uma ampliação dramática da taxa de desemprego, que passou de 1,9% para 17,7% entre 1965 e 1975. Em 1977, dois anos após a morte de Francisco Franco, a Espanha apresentou oficialmente seu pedido de adesão à Comunidade Econômica Europeia (CEE).

Após sua entrada, em 1986, começou uma nova fase de expansão. Com a ajuda dos fundos estruturais europeus, a Espanha modernizou suas infraestruturas obsoletas e intensificou sua abertura comercial, como resultado da livre circulação de mercadorias. Como as importações aumentaram a uma velocidade maior que as exportações, o país sofreu uma progressiva deterioração da balança comercial, cujo déficit atingiu 3,7% do PIB em 1992. Suprimiram-se os controles sobre os movimentos de capitais e entrou um abundante volume de investimento estrangeiro, direto e de portfólio. A economia espanhola se tornou, assim, mais sensível à conjuntura externa. Com um ritmo de inflação superior ao de seus parceiros europeus, apesar de ter estabilizado com êxito sua taxa de câmbio entre 1983 e 1992, a Espanha sofreu a crise do Sistema Monetário Europeu (SME) de 1992-1993; sua moeda se desvalorizou em mais de 20%, o que lhe permitiu restaurar sua competitividade e impulsionar sua economia. A partir de 1995, o governo espanhol se esforçou, decididamente, em cumprir os critérios de convergência estabelecidos pelo Tratado de Maastricht, a fim de que o país passasse a integrar a União Econômica e Monetária Europeia (UEM), desde sua criação, em 1999.² O percurso europeu da Espanha foi, inicialmente, considerado um sucesso, e o país passou a engrossar as fileiras dos melhores alunos da classe europeia. Contudo, o zelo com que foram aplicadas as políticas neoliberais e as disfunções da Zona do Euro têm conduzido a Espanha pelo caminho arriscado da desindustrialização e da subordinação do sistema produtivo ao financeiro, a chamada *financeirização* da economia. Tanto é assim que o futuro da economia espanhola tornou-se incerto, depois do choque da crise financeira, especialmente porque as políticas de austeridade, implementadas por sucessivos governos, agravaram a situação econômica e social do país.

2 ESPANHA: O BOM ALUNO DA EUROPA NEOLIBERAL

O desempenho econômico da Espanha era considerado excelente desde 1995. Sua taxa de crescimento era uma das mais altas, atingindo uma média anual de 3,9% entre 1997 e 2006, em comparação com a taxa média de 2,5% na UE e de 2,3% na Zona do Euro. Em 2006, a Espanha era a quinta maior economia da UE, com um PIB de cerca de 8,5% do total e um PIB *per capita* 5 pontos superior ao da média da UE. O desemprego caiu

1. As fontes de dados utilizadas neste artigo são: a base de dados EcoWin da ThomsonReuters, o Ministério da Economia e Finanças, o Banco de Espanha e o Instituto Nacional de Estatística (INE).

2. A convergência nominal de Maastricht foi baseada em cinco critérios: inflação, taxa de juros, taxa de câmbio, déficit público e a dívida pública.

consideravelmente graças a um crescimento maior no setor de serviços, especialmente. A taxa de desemprego, que era uma das mais altas da Europa, diminuiu de 20% em 1994 para 8,5% em 2006, patamar inferior ao da média da Zona do Euro. As contas públicas experimentam uma recuperação espetacular. Devido ao forte crescimento, o saldo fiscal passou de um déficit de 6,6% do PIB em 1995 para um superávit de 2% do PIB em 2006, e a dívida pública baixou de 68,1% (seu máximo) em 1996 para 39,7% em 2006. Às vésperas da crise das hipotecas *subprime*, a Espanha era considerada um dos países mais virtuosos da Zona do Euro e da UE em relação às contas públicas.

Porém, estes bons resultados econômicos eram enganosos, uma vez que se deviam a fatores excepcionais que as autoridades espanholas, discípulos fiéis dos princípios neoliberais, não aproveitaram para superar o atraso da Espanha. Em primeiro lugar, a Espanha se beneficiou dos efeitos positivos de sua integração no espaço econômico e monetário europeu. Assim, a redução das taxas de juros, associada à sua entrada na Zona do Euro,³ tornou possível uma queda de 3 pontos do PIB no serviço da dívida do Estado espanhol. Em segundo lugar, a Espanha foi o país da Zona do Euro que mais absorveu os fundos europeus – principalmente os fundos estruturais, de coesão, da Política Agrícola Comum (PAC) e do Fundo Social Europeu (FSE). Desde sua entrada na UE, as transferências de fundos europeus alcançaram, em média, 0,8% do PIB anual. Em terceiro lugar, aplicando o dogma neoliberal, os dirigentes espanhóis levaram a cabo privatizações em massa. Entre 1996 e 2001, a privatização de 43 empresas públicas representou receitas de mais de € 32 bilhões para o Estado espanhol. Essas receitas, associadas aos recursos provenientes dos fundos estruturais, facilitaram o reequilíbrio orçamentário, logrado em 2003, sendo um dos principais objetivos do governo conservador de José María Aznar, no poder durante o período 1996-2004. Nesses anos, a Espanha foi um dos poucos países da Zona do Euro que respeitaram estritamente os objetivos do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).⁴

Não obstante, à Espanha saiu caro sua posição de melhor aluno da Europa neoliberal: seu Estado de Bem-Estar ficou atrás da maioria dos países da UE. Entre 1995 e 2005, a parte do PIB espanhol correspondente ao gasto social se reduziu (de 23,8% para 21,1%) e se distanciou do patamar médio da Zona do Euro (estável em torno de 29%). O atraso da Espanha foi considerável em matéria de política familiar e equipamento escolar. Em 2006, 19,9% da população espanhola subsistia com uma renda inferior à linha de pobreza (19,6% na Itália, 12,5% na Alemanha e 13,2% na França).

3 UM ÊXITO ILUSÓRIO, LEVANDO À DESINDUSTRIALIZAÇÃO

Entre 1997 e 2005, a economia espanhola criou 4,5 milhões de empregos, ou seja, mais de um terço dos empregos criados na Zona do Euro durante o período. Isso explicou a queda acentuada da taxa de desemprego, como mencionado. Essa evolução foi ainda mais impressionante quando se considera que a população em idade de trabalhar aumentou significativamente – +2,9% ao ano (a.a.), em comparação a +1% a.a. no restante da Zona do Euro –, e que a taxa de ocupação da população feminina avançou rapidamente de 43,3% para 56,8%, entre 1995 e 2005. Dois setores com mão de obra intensiva representaram a maior parte da criação de emprego: a construção, responsável por 20%, e os serviços, por 70%, dos quais 21% eram atribuíveis à hotelaria; 19% à administração pública; 15% aos serviços empresariais; e 11% a pessoas físicas. Esta evolução positiva apresentou uma desvantagem: se o crescimento foi tão pródigo em termos de geração de emprego

3. Na Espanha, a taxa de juros oficial passou de 13,75% em dezembro de 1992 para 3,5% em dezembro de 2006. Na Alemanha, passou de 8,75% para 3,5%.

4. O PEC impõe limites de 3% do PIB para o déficit público, e de 60% do PIB para a dívida pública.

foi porque a produtividade do trabalho diminuiu com maior velocidade em relação ao restante da Europa. A produtividade do trabalho aparente se estagnou na Espanha entre 1997 e 2005, enquanto progredia a um ritmo de 0,8% na Zona do Euro, 1,3% na França e 1,5% na Alemanha. A regularização dos trabalhadores ilegais desempenhou um papel importante. As empresas optaram por aproveitar ao máximo o custo relativamente baixo da mão de obra e, assim, substituir capital por trabalho. Como resultado, diminuíram os investimentos, especialmente os relacionados às novas tecnologias. A parte da despesa dedicada à pesquisa e desenvolvimento (P&D) representava apenas 1,4% do PIB espanhol em 2009, em comparação com 2% na UE-27, 2,8% na Alemanha e 2,2% na França. Esse fato, obviamente, tem sido prejudicial para a competitividade e o comércio exterior da Espanha.

O processo de privatização de empresas públicas, realizado em 1993, acentuou outra característica do desenvolvimento econômico da Espanha: a existência de um número reduzido de empresas denominadas “campeãs nacionais”,⁵ que desenvolvem suas atividades em âmbito nacional, mas, principalmente, têm conseguido expandir seus negócios internacionalmente. Essas empresas têm focado sua política de crescimento no exterior. Entre 1990 e 2006, as trinta maiores empresas espanholas em termos de capitalização de mercado acionário registraram, por meio de suas ações, níveis de rendimento mais elevados que outras grandes empresas europeias.

Esse êxito camufla a debilidade do tecido industrial espanhol. Ao basear seu desenvolvimento nos setores de construção e de serviços, a Espanha desencadeou um perigoso processo de desindustrialização. Em 1997, 21% do valor agregado da economia espanhola eram gerados pela indústria; 65%, pelos serviços; 7%, pela construção; e 5%, pela agricultura. Em 2007, a indústria espanhola gerava apenas 17% do valor agregado frente a 12% da construção e 68% dos serviços. Sua participação no volume de negócios industriais da UE-27 era de 7,5%, enquanto as indústrias alemãs e francesas atingiam 26,1% e 12,9%, respectivamente. Dominada por três setores de atividade (alimentos, bebidas e tabaco; metalurgia e produtos metálicos; transportes) e dependente do mercado nacional, que absorve três quartos da produção, a indústria espanhola está altamente exposta em caso de recessão. Em 2009, a Espanha atingiu seu nível mais baixo de produção industrial desde 1996.

Além disso, deve-se destacar que, se as empresas espanholas têm criado muitos empregos, desde meados dos anos 1990 até a crise de 2007, o têm feito com um crescimento quase nulo dos salários reais. Vários fatores explicam essa estagnação salarial. Por um lado, o uso intenso de emprego não qualificado e o considerável fluxo de trabalhadores imigrantes mal pagos têm pressionado os salários para baixo. Por outro lado, as autoridades públicas têm levado a cabo reformas no mercado de trabalho, denominadas “estruturais”, de viés neoliberal, seguindo as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e das autoridades europeias. A legislação trabalhista, em matéria de demissão e contratação, muito rigorosa na era franquista, foi liberalizada a partir de 1984. Isso provocou uma precarização das condições de trabalho. Os governos conservadores e socialistas introduziram inúmeras reformas, desde os anos 1990, cujo resultado global consistiu em aumentar a proporção de contratos temporários (especialmente no setor público) e em diminuir as indenizações por desemprego. Em 2011, a indenização mensal bruta de um desempregado espanhol, de acordo com a duração de suas contribuições, variava entre € 497 e € 1.087. Entre junho de 2000 e junho de 2011, o salário mínimo (SM) aumentou de € 424,80 para € 641,40 (+51% em dez anos), porém continuava sendo um dos mais baixos da Europa, muito menor do que o da França (€ 1.365) e até mesmo que o da Grécia (€ 863). A proporção dos salários no valor agregado passou de 60% em 1997 para 55% em 2006. No entanto,

5. Repsol, Sacyr, Telefónica, Banco Santander, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), Ferrovial, Abertis, Zara e Mango.

o custo médio do trabalho na Espanha cresceu mais rapidamente que no restante da Zona do Euro, devido à baixa produtividade do trabalho, que, evidentemente, resultou desfavorável para a competitividade do país.

4 UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO INSUSTENTÁVEL

Acabamos de ver que havia uma “face oculta” nos bons resultados da economia espanhola em termos de crescimento, emprego e contas públicas: Estado de Bem-Estar Social insuficiente, produtividade baixa, estagnação do poder de compra dos salários e trabalho precário, desindustrialização e endividamento privado (López e Rodríguez, 2011). De fato, apesar das aparências auspiciosas, que levavam a acreditar em um “milagre espanhol”, o regime de desenvolvimento na Espanha, desde sua entrada na CEE, em 1986, não era sustentável. Hoje, a economia espanhola sofre dois grandes males: *financeirização* excessiva e ausência de mecanismos de ajustes entre os países da Zona do Euro que substitua os ajustes cambiais. Isso resultou em profundos desequilíbrios, que explicam por que a Espanha tem sido tão desestabilizada pela crise financeira que começou em 2007.

A Espanha é um país onde as tendências inflacionárias permanecem significativas, com um aumento médio nos preços do varejo de 3,5% de 1990 a 2010, consideravelmente maior do que a inflação na Zona do Euro (3%) e dos seus principais parceiros e concorrentes (Itália, 3,1%; França, 1,8%; e Alemanha, 1,9%). Em uma união monetária, onde as taxas de câmbio são fixas entre os países-membros, essa diferença persistente na inflação tem efeitos negativos para a economia espanhola. Por um lado, leva a uma sobrevalorização dos preços espanhóis e a uma deterioração da competitividade e do comércio exterior. O déficit em conta-corrente espanhol é um dos mais altos na Zona do Euro, atingindo 10% do PIB em 2007 (antes da crise) e 4,8% do PIB em 2010. Por outro lado, um ritmo elevado de aumento dos preços se traduz em um baixo patamar de taxas de juros reais, medidas pela diferença entre a taxa de juros nominal e a taxa de inflação. Estima-se a taxa de juros real da Espanha em 0,8% para o período 1999-2007, em comparação aos 2,4% e 3,1% da França e da Alemanha, respectivamente. Uma taxa de juros real tão baixa estimula fortemente o endividamento dos agentes privados. Desde a entrada da Espanha na UEM, com a queda das taxas de juros, para pessoas físicas e pessoas jurídicas têm alterado seus comportamentos, reduzindo suas capacidades de poupança e aumentando seu endividamento. A taxa de endividamento das empresas mais que duplica, passando de 65% do PIB para 135% do PIB entre 1995 e 2010, o que favorece o investimento privado, especialmente no setor da construção, a partir de 2001. Por sua vez, o investimento na indústria tem sido baixo, dada a perda de competitividade. As famílias aumentam consideravelmente seus gastos a partir de 2001. Como o poder aquisitivo está estagnado, essa expansão dos gastos tem sido financiada por meio da queda da taxa de poupança e pelo aumento significativo do nível de endividamento, que passa de 65% para 130% da renda entre 1995 e 2005, sendo um dos mais elevados da UE. Esse endividamento alimenta fundamentalmente a compra de imóveis residenciais. As famílias se beneficiam de empréstimos hipotecários, com taxa de juros variável, entre os mais vantajosos da Europa. Em termos reais, considerando a inflação, as taxas de juros das hipotecas eram praticamente zero no início da década de 2000. Isso leva a um aumento espetacular nos preços dos imóveis (+180% entre 1997 e 2005). Inicialmente, a alta dos preços é desencadeada pelo crescimento da demanda de residências pelas famílias, devido a fatores financeiros e demográficos (um aumento significativo no número de famílias). Posteriormente, a euforia nos preços é impulsionada por expectativas de aumentos futuros, conduzindo assim a um processo de bolha especulativa.

5 ESPANHA, DURAMENTE ATINGIDA PELA CRISE: O FIM DO “MILAGRE”?

No final de 2011, a Espanha está entre os países mais vulneráveis da Zona do Euro, mesmo que sua situação parecesse menos crítica do que a da Grécia ou de Portugal. A taxa de crescimento espanhol, uma das mais elevadas, cai acentuadamente, de 3,9% no período 1996-2007, para apenas 0,9% em 2008, -3,7% em 2009 e uma situação de quase estagnação em 2010. Em suma, a queda seria de -2,9% entre 2007 e 2010, superior à da Zona do Euro como um todo (-1,9%). Essa queda acentuada é, sem dúvida, consequência da crise, mas também se deve a fatores excepcionais, acima mencionados, que contribuíram para a notável expansão da economia espanhola, mas que desaparecem com a redução das transferências europeias, a alta das taxas de juros e o colapso do setor imobiliário. Entre 2007 e 2013, os fundos europeus transferidos para a Espanha se reduzem em quase 50%, passando de € 62.300 milhões para € 32.500 milhões. Esta redução da ajuda europeia é justificada pelo crescimento da economia espanhola, superior aos demais parceiros europeus, e pela entrada na UE, em 2004, de países mais pobres, o que faz a renda *per capita* espanhola passar de 85% da média da UE -15 para 98% da UE -25. Porém, a principal causa da desaceleração econômica é a queda vertiginosa do número mensal de construções de novas residências, que passa de 18.400 em 1992, para mais de 126.700 em setembro de 2006, no auge da bolha imobiliária, para logo cair a 7.630 em 2010. O principal motor do crescimento está, assim, enguiçado. E a Espanha não é o único país nessa situação. No início de 2000, tanto os Estados Unidos como o Reino Unido e a Irlanda basearam seu crescimento em bolhas imobiliárias, e não por coincidência, são os mais afetados pela crise iniciada em 2007. Todos esses países têm em comum com a Espanha o fato de terem estimulado artificialmente o crescimento econômico por meio do endividamento privado.

Como os países mencionados anteriormente, a Espanha está mergulhada em uma crise bancária, que ameaça sua estabilidade financeira. Os bancos espanhóis são, essencialmente, bancos de varejo, menos afetados diretamente pela crise das hipotecas *subprime* que outros bancos europeus. Entretanto, eles também possuem seus próprios ativos “duvidosos”:⁶ empréstimos para a construção e o desenvolvimento imobiliário (em 2009 estes representavam 40% do PIB espanhol), empréstimos às famílias e dívida soberana europeia. Em junho de 2011, o Banco da Espanha estima que mais de 16% do total dos ativos bancários espanhóis relacionados com o setor de construção e o desenvolvimento imobiliário eram ativos “duvidosos”. Quanto à exposição dos bancos espanhóis à dívida soberana europeia, em 31 de dezembro de 2010, é estimada em € 245 bilhões, dos quais 94,6% referem-se à dívida espanhola. Esta representa 7,3% do total dos ativos dos bancos espanhóis.⁷

Além disso, a Espanha deixa de desempenhar o papel de “bom aluno” da Zona do Euro em matéria de contas públicas: o superávit fiscal de 2% do PIB em 2006-2007 torna-se um dos maiores déficits da Zona do Euro, 11% do PIB em 2009 e 9% do PIB em 2010. Esse déficit pode ser decomposto em 1,5 ponto proveniente do serviço da dívida, 5,5 pontos decorrentes do déficit conjuntural (devido à queda na atividade de 13,4 pontos em comparação à tendência anterior à crise) e 2 pontos associados ao déficit estrutural primário.

Embora a taxa de endividamento público espanhol seja uma das mais baixas, estimada em 60% do PIB, contra 85% da Zona do Euro, os mercados desconfiam da capacidade da economia espanhola em controlar sua situação financeira devido às debilidades estruturais, ao déficit em conta-corrente e ao baixo crescimento econômico.

6. O Banco de Espanha define como créditos “duvidosos” aqueles inadimplentes acima de noventa dias e aqueles sobre os quais os credores expressam dúvidas sobre seus compromissos.

7. Em dezembro de 2010, o total de ativos das instituições financeiras espanholas somou mais de € 3.475 bilhões. Em dezembro de 2009, representava quase 350% do PIB.

6 A CRISE ECONÔMICA E SOCIAL AGRAVADA POR POLÍTICAS DE AJUSTE

Diante da crise, a política econômica do governo de José Luis Rodríguez Zapatero passou por duas fases. Como em outros países europeus, uma política de resgate dos bancos e de promoção do crescimento foi uma das primeiras soluções. Em seguida, vieram as políticas de austeridade.

A partir do verão de 2008, lançou-se o Plano Espanhol de Estímulo da Economia e do Emprego, o chamado “Plano E”, que continha 91 medidas agrupadas em quatro áreas: *i*) ajuda a pessoas físicas e jurídicas; *ii*) promoção do emprego; *iii*) apoio ao sistema financeiro; e *iv*) medidas para modernizar a economia. A esse plano devem ser adicionados outros três de menor envergadura: *i*) um plano para aumentar as linhas de crédito concedidas pelo Instituto de Crédito Oficial (ICO) para as pequenas e médias empresas e para unidades habitacionais “Habitações de Proteção Oficial” no valor de € 35 bilhões em 2009 e 2010; *ii*) o Plano Renove destinado à renovação das habitações e das infraestruturas hoteleiras, junto à abertura de novas linhas de crédito pelo ICO no valor de € 2,5 bilhões; e *iii*) o Plano Veículo Inovador-Veículo Eficiente, com um orçamento anual de € 1,5 bilhão em empréstimos de longo prazo e taxas de juros baixas (empréstimos suaves) para renovar o parque automobilístico e manter a indústria em alta. Esse plano foi acompanhado por três medidas de austeridade: *i*) cortes de gastos do Estado para o ano de 2008; *ii*) redução da oferta de emprego público em 2009; e *iii*) congelamento dos salários mais altos nas administrações, agências e empresas públicas. Um ano após a sua implementação, esses planos permitiram ao governo injetar € 50 bilhões na economia, ou seja, 2% do PIB, além de reduzir a carga fiscal sobre as famílias e as empresas em 3% do PIB. Porém, não puderam conter as perdas de emprego (entre dezembro de 2008 e dezembro de 2009, a taxa de desemprego aumentou de 13,9% para 18,8% e, entre aqueles com menos de 25 anos, de 31,3% para 39,7%).

Em outubro de 2009, o governo aprovou um “Segundo Plano E”, com a criação de um fundo de € 5 bilhões, procurando, assim, fomentar um novo modelo de crescimento baseado em energias renováveis, novas tecnologias e desenvolvimento sustentável e criando 200 mil empregos. Contudo, a crise das dívidas soberanas na Europa veio alterar a implementação de tal plano.

Desde maio de 2010, o governo espanhol, em sua condição de “bom aluno”, se propôs novamente a dar exemplo aos seus colegas europeus e se apressou em colocar em marcha um severo programa de austeridade, esquecendo as prioridades que tinha no início da crise: o emprego, o novo modelo de crescimento e a manutenção das conquistas sociais. As medidas anunciadas implicam uma forte redução do gasto público: o investimento público teria de se reduzir em 30%; o gasto público, em 16% (exceto em educação, reduzida em 7%); os salários dos funcionários, em média, 5%; o quadro de funcionários reduzido, suprimida a assistência por nascimento de filhos, congelamento das pensões em 2011 e rebaixamento dos subsídios ao aluguel e das prestações da seguridade social por dependência (ou velhice). A reforma das pensões prevê a alteração da idade de aposentadoria, de 65 para 67 anos (e de 15 para 25 os anos de contribuição necessários para o cálculo do benefício). Do lado da receita, o aumento dos impostos sobre a gasolina e o tabaco, de 2 pontos no Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA), que entra em vigor em 1º de julho de 2010 e, finalmente, elevam-se as taxas superiores de Imposto de Renda (IR). O governo anuncia que irá reintroduzir o imposto sobre o patrimônio. O esforço fiscal anunciado pela Espanha representa 3,5% do PIB em 2010, 5% em 2011 e 1,3% em 2012.

O governo espanhol também reforma o mercado de trabalho com três objetivos: *i*) reduzir os contratos precários; *ii*) aumentar a flexibilidade interna para se tornar mais competitivo; e *iii*) incentivar a queda

do desemprego por meio das reduções de encargos sociais.⁸ Esta nova lei tem como finalidade diminuir as desigualdades entre trabalhadores permanentes, protegidos pela legislação, e os demais, que contam apenas com contratos precários (entre dezembro de 2000 e dezembro de 2006, a proporção de contratos precários aumentou de 32,1% para 33,8%). Esta política desempenha um papel importante na generalização de um novo tipo de contrato de trabalho de duração indefinida, com uma menor indenização por demissão, medida particularmente impopular em períodos de elevadas taxas de desemprego.

Além disso, o governo espanhol continua com as privatizações e inicia um programa de reestruturação das Caixas de Poupança que permite ao Estado se livrar dessas instituições paraestatais, muitas vezes próximas de governos autônomos e bastante ativas no financiamento das autoridades regionais.⁹ Essa reforma obriga as Caixas de Poupança, primeiro, à fusão entre elas e, depois, a submeterem-se às regras dos bancos comerciais com ações em bolsa de valores e, portanto, sujeitas à “disciplina do mercado”. Antes da reestruturação, a Espanha contava com 45 Caixas de Poupança, das quais hoje há apenas 18. O número de funcionários por agência diminuiu entre 9% e 23%, e os custos de recapitalização das Caixas de Poupança somaram € 13,4 bilhões, dos quais 56,4% foram aportados pelo Estado e o restante pelos mercados.

A redução do déficit público e o controle da dívida pública tornaram-se a prioridade do governo espanhol. A Espanha quer ser o primeiro aluno da “classe europeia”. Em resposta à exigência realizada em 16 de agosto de 2011 por Angela Merkel e Nicolas Sarkozy, os deputados espanhóis aprovaram, em setembro, com uma maioria esmagadora, a alteração da Constituição para introduzir a “regra de ouro”, que estabelece um limite para o déficit público. Esta regra deve ser legitimada por meio de uma lei, e que definirá a partir de 2020 um déficit público máximo de 0,4% do PIB. Contudo, os mercados são ingratos: não se deixam convencer pelo zelo espanhol: em 15 de dezembro de 2011, a taxa de juros dos títulos do governo espanhol aumentou para 5,4%, em contraposição ao 1,9% do Estado alemão, ou seja, aplicou-se um prêmio de risco de 3,5%. Os esforços do governo espanhol não são recompensados pelas agências de classificação de risco, que, uma após outra, estão diminuindo a nota (*rating*) do país. A agência Standard & Poor's, por exemplo, atribuiu sua maior pontuação AAA à dívida espanhola em 13 de dezembro de 2004, logo reduzida para +AA em 19 de janeiro de 2009, e para AA em 28 de abril de 2010 e, finalmente, pouco convencida pela política de austeridade, premiou com um AA- em meados de novembro de 2011.

O impacto social da crise é considerável. Primeiro, há um aumento vertiginoso do desemprego, com quase 4,8 milhões de desempregados em junho de 2011, equivalente a uma taxa de desemprego de 21%, a maior da Zona do Euro, particularmente entre os jovens (46%). Segundo, os indicadores de precariedade do trabalho também colocam a Espanha em uma situação muito desfavorável: 27,5% dos trabalhadores assalariados têm contratos temporários (entre 2007 e 2011) em comparação com a média de 16,1% no restante da Zona do Euro. Terceiro, os cidadãos não apenas perdem seus empregos, mas também suas residências: em 2010, houve cerca de 300 mil despejos. Quarto, de acordo com os resultados da Pesquisa de Condições de Vida (PCV) de 2011, as famílias espanholas têm empobrecido. Em um ano, seus rendimentos médios anuais diminuíram em 4,4%. Quinto, mais de 21% da população vivem abaixo da linha da pobreza, 26,1% têm dificuldades para chegar ao fim do mês, e uma família, em cada três, afirma ser incapaz de lidar com despesas imprevistas.

8. Real Decreto-Lei nº 10/2010, de 16 de junho, sobre as medidas urgentes para reformar o mercado de trabalho.

9. O programa de reestruturação das Caixas de Poupança inclui três fases: a lei Fundo de Reestruturação Ordenada Bancária (FROB) de 9/2009, que estimula o processo de fusão das Caixas de Poupança; a Lei nº 11/2010, que altera seu estatuto jurídico e lhes permite adotar o estatuto de banco e, assim, ganhar acesso a mercados; e a Lei nº 2/2011, chamada de Fortalecimento do Sistema Financeiro Espanhol, que exige das Caixas de Poupança um índice de solvência de 8% a 10% (Core Tier 1).

7 O FUTURO INCERTO DA ECONOMIA ESPANHOLA

A crise revelou as duas faces da economia espanhola. Por um lado, um processo de desenvolvimento econômico rápido desde sua entrada no Mercado Comum Europeu (MCE) em 1986. Por duas décadas, a Espanha foi considerada um dos países mais dinâmicos da Europa. Para atender à crescente demanda, realizaram-se importações maciças dos países mais avançados da Europa do Norte; os superávits destes últimos foram reinvestidos na Espanha, especialmente no setor imobiliário. A Espanha permitiu aos investidores estrangeiros obterem lucros elevados durante a bolha imobiliária de 2001-2006. Estes últimos realizaram investimentos em portfólio no valor de mais de € 92 bilhões por ano, ou cerca de 10% do PIB. Por sua vez, os grandes grupos espanhóis – Banco Santander, Telefónica, BBVA e Zara – obtiveram bons resultados devido às suas atividades no exterior, especialmente na América Latina.¹⁰

Mas o “milagre” espanhol revelou-se enganoso, já que a economia foi artificialmente estimulada pela bolha imobiliária, pelo endividamento das famílias e pelas transferências europeias. A Espanha apresentou um elevado déficit externo e, especialmente, se ressentiu por sua desindustrialização, que representa um encargo significativo e prejudica sua possível recuperação. Após a crise, agravada pelas políticas de austeridade, a Espanha mostrou uma nova face perturbadora. O desemprego cresceu dramaticamente, sobretudo entre os jovens; ganharam terreno a economia informal e a precariedade do trabalho.¹¹ O Estado e as relações sociais se decompõem, a emigração se torna importante e a população espanhola ameaça diminuir.¹²

As políticas do governo conservador de Mariano Rajoy vão endurecer a austeridade salarial, reduzir ainda mais os gastos públicos e sociais, diminuir a tributação sobre as empresas e sobre as altas rendas, que somente deverão agravar a recessão e deteriorar as finanças públicas. A Espanha corre o risco de ser obrigada a submeter sua política, por um longo período, aos ditames da Comissão Europeia e dos mercados financeiros. O movimento dos *indignados*, que transmite uma mensagem de revolta e mudança social, demonstra a falta de perspectivas para uma Espanha encurralada entre a dívida e as políticas de austeridade ineficazes e antissociais. Apenas uma recuperação coordenada em toda a UE, tendo em conta a situação específica de cada país, que financie a reindustrialização dos países do sul e os ajude a iniciar o ciclo ecológico, permitirá à Europa e à Espanha escapar da espiral deflacionária que as persegue.

8 POSFÁCIO¹³

Após a chegada ao poder do Partido Popular (PP), em novembro de 2011, a Espanha conheceu quatro planos sucessivos de austeridade, segundo as exigências da UE, mergulhando na recessão. No final de dezembro de 2011, o governo de Mariano Rajoy adotou diversas medidas, entre as quais o congelamento dos salários dos funcionários públicos e o aumento de sua semana de trabalho de 35 horas para 37,5 horas, a fixação do SM

10. No final de maio de 2011, estes grupos estavam entre as cinquenta maiores empresas europeias capitalizadas em bolsas de valores: o Banco Santander ocupava a terceira posição do índice Euro Stoxx50, atrás da Total e da Siemens; a Telefónica estava na quarta posição; e o BBVA, na décima-quinta. No verão de 2011, a revista *The bankers* classificou em 90º lugar, no mundo, o Banco Santander, em termos de lucratividade, e o BBVA na 190ª posição. Em 2010, os lucros da Telefónica aumentaram em 30,8% e o grupo demitiu 6 mil funcionários, a fim de se manterem competitivos.

11. De acordo com estudo realizado por universitários espanhóis para a fundação Funcas, a economia informal cresceu rapidamente a partir dos anos 1990 até atingir 21,5% do PIB espanhol. Estima-se que durante o período 2005-2008 houve € 66 bilhões em perdas fiscais para o Estado espanhol.

12. Em 2010, havia mais de 5,7 milhões de imigrantes, ou seja, mais de 12% da população espanhola. Os imigrantes romenos e marroquinos eram os mais numerosos (14,5% e 13,1% do total, respectivamente). Em 2009, depois de dez anos de crescimento, a taxa de natalidade na Espanha diminuiu, alcançando uma média de 1,39 filho por mulher.

13. Escrito com informações disponíveis até o início de janeiro de 2013.

em € 641 por mês e a alta do IR (de 0,75% para 7% para as faixas de renda mais elevadas). Em 7 de abril de 2012, o governo anunciou seu segundo plano de austeridade, que consiste em reduzir, em média, 17% os orçamentos ministeriais, aumentar o imposto sobre as grandes empresas e elevar a taxa sobre o tabaco e o preço da eletricidade, com uma alta total de 28% em 2,5 anos. Três meses depois, em 11 de julho, um terceiro pacote de cortes foi adotado, com o objetivo de economizar € 65 bilhões em 2,5 anos por meio da elevação do IVA de 18% para 21% (de 8% para 10% para as alíquotas reduzidas), da redução de subsídios, de isenções fiscais, das despesas ministeriais e do número de vereadores em um terço e por meio da privatização de empresas estatais. A indenização dos trabalhadores com mais de sete meses desempregados foi reduzida. Finalmente, em 27 de setembro, o governo anunciou uma nova rodada de cortes para o orçamento de 2013, visando à redução do déficit público para 4,5% em 2013, devido, sobretudo, a uma compressão de 8,9%, em média, das despesas ministeriais, redução do orçamento da família real em 4%, e uma diminuição nas prestações pagas para os desempregados em 6,3%.

Os planos de austeridade do governo de Mariano Rajoy foram acompanhados de uma reforma do mercado de trabalho e de um plano de saneamento e de recapitalização dos bancos espanhóis. Em 11 de fevereiro de 2012, quando a taxa de desemprego atingia 23%, o governo decidiu reduzir as indenizações por demissão sem justa causa de 45 dias para 33 dias por ano de trabalho, ou vinte dias para as empresas deficitárias com um teto de dois anos de salário. Foi criado um contrato de trabalho de tempo indeterminado sujeito a um período de experiência de um ano, dando possibilidade aos empregadores de reduzir os salários e o tempo de trabalho em caso de queda do volume dos negócios.

Os espanhóis protestaram contra essas reformas com manifestações e com a greve geral de 29 de março; mas o governo, insensível, manteve sua reforma. Se o governo pareceu indiferente às dificuldades que enfrentava, a grande maioria dos espanhóis mostrou-se bastante sensibilizada frente às dificuldades encontradas pelos bancos. Em 9 de maio de 2012, foi nacionalizado o Bankia, o quarto maior banco do país em termos de ativos, criado com a fusão de sete Caixas de Poupança, com um custo estimado de € 23,5 bilhões. Foi igualmente concedida uma ajuda financeira aos três outros bancos nacionalizados (Banco de Valencia, Catalunya Caixa, Novagalicia Banco) e injetados € 2,5 bilhões na sociedade de gestão dos ativos associados à reestruturação bancária (ou *bad bank*), uma estrutura de expurgo dos ativos imobiliários tóxicos estimados em € 182 bilhões que entrou em vigor em dezembro de 2012.

Em 2012, o Estado espanhol tomou emprestado € 39,5 bilhões junto ao fundo de apoio da Zona do Euro para recapitalizar alguns de seus bancos. A ajuda aos bancos ampliou a dívida pública espanhola e obrigou o governo a revisar o déficit público, para o ano de 2012, para 7,4% do PIB contra 6,3% previsto pela UE. A UE exigiu um plano de reestruturação dos bancos nacionalizados em troca do seu apoio financeiro, o que teve como consequência um aumento das demissões. A partir de 2008, mais de 28 mil assalariados do setor bancário foram demitidos, aos quais virão se somar os mais de 25 mil demitidos até o final da reestruturação do setor prevista para 2015.

Apesar de, ou melhor, devido a essas diferentes medidas restritivas, a Espanha mergulhou em uma severa recessão econômica. Para o ano de 2012, o PIB recuou 1,5% e o ano de 2013 se anuncia também sombrio, com previsões de contração da economia de 1,4%, segundo a OCDE, 1,2%, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), ou 0,5%, segundo o governo Mariano Rajoy. O número de indivíduos em busca de trabalho aumentou mais de 11% em um ano; a taxa de desemprego ultrapassou a barreira dos 25% no terceiro trimestre de 2012. As mulheres foram as mais atingidas pelo aumento do desemprego, com uma progressão de 11,2% em um ano. No caso dos jovens de menos de 25 anos, a taxa de desemprego chegou a 52%.

Segundo um estudo europeu recente, 12,7 milhões de pessoas estão no limiar da pobreza em uma Espanha de 47 milhões de habitantes. Os espanhóis desconfiam ou confiam pouco no governo de Mariano Rajoy, assim como os investidores espanhóis e estrangeiros, que retiraram do país € 247 bilhões entre janeiro e agosto de 2012. Trata-se, sobretudo, de fundos sob a forma de empréstimos e de depósitos, assim como de portfólios de ações e de títulos de dívida do país; fundos indispensáveis para a retomada do crescimento via crédito.

O orçamento para 2013, que foi votado pelos deputados espanhóis em 20 de dezembro de 2012, multiplica as reduções de despesas com o único objetivo de recuperar € 39 bilhões. Esse orçamento se insere no quadro de um plano de cortes imposto à Espanha pela UE, que prevê € 150 bilhões em economias até 2014. Em tal contexto de rigor, a recuperação econômica da Espanha parece bastante comprometida e, especialmente, ao longo do primeiro ano de seu governo, o PP não tomou nenhuma medida de apoio à indústria, à inovação. É porque o governo não tem ideia do que poderia ser o próximo modelo de crescimento espanhol? Qual é sua política para desenvolver e apoiar novos setores?

REFERÊNCIAS

CORIAT, B. *et al.* **Europa al borde del abismo**: economistas aterrados (Francia). Pasos perdidos: Madri, e Sevilha: Barataria Ediciones, 2012.

LÓPEZ, I.; RODRÍGUEZ, E. The Spanish model. **New left review**, May/June 2011.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)
Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 11/14,5 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
couché fosco 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

