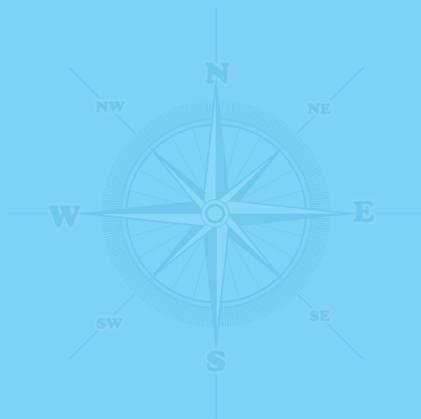


# Boletim de Economia e Política Internacional

Número 14  
Maio | Ago. 2013



# Boletim de Economia e Política Internacional

Número 14  
Maio | Ago. 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

Ivan Tiago Machado Oliveira – Ipea, Brasil

### Editor adjunto

Edison Benedito da Silva Filho – Ipea, Brasil

### Editor assistente

Rodrigo Fracalossi de Moraes – Ipea, Brasil

### Membros

Alcides Costa Vaz – Universidade de Brasília (UnB), Brasil

Andrew Hurrell – Universidade de Oxford, Inglaterra

Ana Maria Alvarez – Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Genebra

Carlos Eduardo Lampert Costa – Ipea, Brasil

Carlos Mussi – Comissão das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (Cepal), Chile

Maria Regina Soares de Lima – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Brasil

Renato Coelho Baumann das Neves – Ipea, Brasil

© 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

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

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

<b>PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES NA PRODUÇÃO INDUSTRIAL DOS ESTADOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE PARA O PERÍODO 2000-2010</b>	<b>5</b>
Marcelo José Braga Nonnenberg Luís Berner	
<b>DESALINHAMENTOS CAMBIAIS PREDATÓRIOS: UMA AMEAÇA REAL À ORDEM DO COMÉRCIO INTERNACIONAL</b>	<b>15</b>
Aluisio de Lima-Campos	
<b>A DIMENSÃO TERRITORIAL DA ECONOMIA POLÍTICA DA PROTEÇÃO NO BRASIL</b>	<b>21</b>
Ivan Tiago M. Oliveira Flávio Lyrio Carneiro	
<b>INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO NO BRASIL NO PERÍODO 2003-2012: ASPECTOS REGIONAIS E SETORIAIS</b>	<b>29</b>
Elton Jony Jesus Ribeiro Edison Benedito da Silva Filho	
<b>O FINANCIAMENTO AO COMÉRCIO SUL-SUL COMO FERRAMENTA FUNDAMENTAL PARA A SUPERAÇÃO DA CRISE</b>	<b>47</b>
Ana María Alvarez	
<b>INTERMEDIÇÃO ESTATAL NAS EXPORTAÇÕES DE EQUIPAMENTOS MILITARES: O CASO DA <i>TRADING</i> RUSSA ROSOBORONEXPORT</b>	<b>61</b>
Rodrigo Fracalossi de Moraes	
<b>O BRASIL RETRATADO PELA IMPRENSA ESTRANGEIRA: UMA ANÁLISE DA COBERTURA DE <i>THE ECONOMIST</i> NO PERÍODO 1997-2012</b>	<b>83</b>
André Gustavo de Miranda Pineli Alves Bruno Theodoro Luciano Rubem Kaipper Ceratti	



# PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES NA PRODUÇÃO INDUSTRIAL DOS ESTADOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE PARA O PERÍODO 2000-2010

Marcelo José Braga Nonnenberg\*  
Luís Berner\*\*

## RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a evolução da relação entre exportações de produtos manufaturados e produção industrial no Brasil, entre 2000 e 2010. Com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), foi calculada a relação entre exportações e produção industrial para esse período por Unidade da Federação. Em linhas gerais, a participação das exportações de produtos manufaturados na produção industrial brasileira pouco se alterou no período, mantendo-se em torno de 20%. Na análise por estados, o quadro que se sobressai é que a grande maioria apresenta maior competitividade externa nos setores mais intensivos em recursos naturais e mão de obra. Ao mesmo tempo, verifica-se uma perda de competitividade das exportações de setores mais intensivos em tecnologia e aumento da participação das exportações nos setores mais intensivos em recursos naturais.

**Palavras-chave:** exportações; produção industrial; competitividade; estrutura regional.

## EXPORTS' PARTICIPATION IN THE INDUSTRIAL PRODUCTION OF BRAZILIAN STATES: A REVIEW FOR THE 2000-2010 PERIOD

### ABSTRACT<sup>i</sup>

This paper aims to analyze the evolution of the relationship between manufactured exports and industrial production in Brazil between 2000 and 2010. Based on data from IBGE and Secex, we calculated the ratio between exports and industrial production for that period by state. In general, the share of manufactured exports in industrial production has changed little over the period, remaining at around 20%. Considering the states' data, the picture that emerges is that the vast majority of them has greater competitiveness in the most resource-intensive and labor-intensive sectors. At the same time, there is a loss of export competitiveness for technology-intensive sectors and an increasing the share of exports in resource-intensive ones.

**Keywords:** exports; industrial production; competitiveness; regional structure.

JEL: F14; R12.

Boletim de Economia e Política Internacional, 14: 5-14 [2013]

---

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

\*\* Bolsista (de economia) da Dinte/Ipea.

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

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

## 1 INTRODUÇÃO

A importância das exportações na produção de cada Unidade da Federação (UF) varia enormemente. Há estados em que as exportações são o principal destino da produção; ao mesmo tempo, em outros, o peso das exportações para a economia local é desprezível. E nos estados onde as exportações assumem participação elevada, em certos casos, ela pode ser concentrada em alguns poucos produtos ou razoavelmente distribuída em vários outros. Há, portanto, uma grande diversidade na importância das exportações em cada estado.

Essa multiplicidade pode ser atribuída a diversos fatores. Um primeiro determinante é a própria estrutura produtiva de cada UF. Há estados que produzem bens em que o país apresenta grandes vantagens comparativas e naturalmente serão grandes exportadores. Em segundo lugar, há diversidade no nível de competitividade de cada UF para a produção de cada bem. A dotação de fatores varia bastante ao longo do território; alguns são abundantes em mão de obra qualificada, outros em minérios, outros em terras férteis, alguns em todos esses fatores. Finalmente, os custos de transporte e armazenamento também podem ter peso significativo na competitividade de cada estado. Assim, mesmo estados que produzem determinado bem a um custo inferior ao de outra UF podem apresentar um preço, no porto de exportação mais próximo, ainda superior ao daquele estado por conta de maiores dificuldades da logística. Em razão dessas dificuldades, alguns estados podem direcionar sua produção preferencialmente para o mercado doméstico.

O objetivo deste artigo é analisar a diversidade da importância das exportações e sua concentração setorial no período recente. A metodologia de construção dos indicadores está exposta na seção 2, ao passo que a seção 3 analisa os resultados. As conclusões são apresentadas na última seção.

## 2 METODOLOGIA

Os dados de produção por estado, de forma consistente entre si, estão disponíveis apenas para a produção industrial. A Pesquisa Agrícola Municipal (PAM) dispõe de dados para diversos produtos por estados, porém apresenta metodologia de cálculo diferente da adotada para a produção industrial. Além disso, os dados de produção animal não possuem a mesma qualidade das demais pesquisas. Optou-se, assim, por comparar os dados de exportação apenas com a Pesquisa Industrial Anual (PIA).

Como os dados de exportação são classificados originalmente pela Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e os dados da PIA pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), houve a necessidade de se utilizar um tradutor. Entretanto, a série da PIA até 2007 é apresentada com base na CNAE 1.0 e, daí em diante, pela CNAE 2.0, com grandes diferenças entre si. Além desse problema, os tradutores disponíveis que vinculam as três nomenclaturas o fazem apenas a oito dígitos da NCM e cinco dígitos da CNAE. E os dados da PIA são divulgados apenas a três dígitos para alguns poucos estados e a dois dígitos para a maioria. Uma dificuldade adicional está no fato de os dados da PIA por estados, em muitos casos, estarem ocultos devido a questões de confidencialidade. Nesses casos, os dados de pelo menos dois setores permanecem ocultos. Estas inúmeras dificuldades só foram solucionadas por meio da construção de uma quarta classificação destinada a compatibilizar todos os dados. Isto foi possível apenas às custas de uma agregação maior. A tabela 1 apresenta a classificação utilizada nesta pesquisa.<sup>1</sup>

1. Os tradutores utilizados estão disponíveis por consulta aos autores.

TABELA 1  
**Classificação de setores industriais**

Código	Setor
1	Alimentos, bebidas e fumo
2	Têxteis
3	Vestuário
4	Couros e calçados
5	Produtos de madeira
6	Papel e celulose
7	Extrativa mineral, coque e derivados de petróleo
8	Químicos
9	Borracha e plásticos
10	Metalurgia e produtos não metálicos
11	Máquinas e equipamentos
12	Material de transporte
13	Demais

Fontes: NCM e CNAE. Elaboração dos autores.

Os dados das exportações foram levantados pelo sistema Alice do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e os dados da PIA foram recuperados por meio do Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra). Os dados de exportação foram convertidos em reais, fundamentados nas taxas médias anuais de compra. Com base nesses dados, foi calculada a relação entre exportações e produção industrial para o período 2000-2010 por UF. Como a produção industrial de Amapá, Roraima e Acre é muito diminuta e o número de empresas nas amostras também é reduzido, os problemas de confidencialidade são muito mais graves e disseminados do que nos demais estados, sobrando poucas informações relevantes. Por essa razão, optou-se por retirar esses três estados do estudo.

### 3 ANÁLISE DOS DADOS

#### 3.1 Concentração regional

Inicialmente, será examinada a distribuição regional da relação entre exportações e produção industrial para o conjunto dos setores em todos os estados. A tabela 2 apresenta esta relação para todas as UFs selecionadas para os períodos 2000-2002, 2003-2006 e 2007-2010. É possível destacar claramente um conjunto de três estados em que as exportações representam um alto percentual da produção industrial total: Maranhão, Pará e Espírito Santo, com percentuais próximos ou superiores a 50% em todos os períodos. Um segundo grupo de estados apresenta percentuais entre 10% e 50% para quase todos os anos, composto por Alagoas, Rio de Janeiro, Mato Grosso, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Bahia, Rondônia, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Goiás e Ceará. Finalmente, os restantes, onde a participação das exportações, ao menos no último triênio, não ultrapassa os 10%, são Tocantins, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Amazonas, Sergipe, Piauí e Distrito Federal.

TABELA 2

**Relação entre exportações e produção industrial**

(Em %)

UFs	2000-2002	2003-2006	2007-2010
PA	67,0	67,8	63,3
MA	53,6	51,4	50,0
ES	47,9	53,8	49,0
AL	22,4	30,8	30,1
RJ	11,4	21,5	25,0
MT	27,3	28,4	21,5
MG	19,7	21,4	21,2
MS	17,8	17,6	20,0
RS	21,6	23,5	18,4
BA	17,9	21,7	18,3
<b>BR</b>	<b>18,1</b>	<b>21,3</b>	<b>18,0</b>
RO	15,2	21,0	17,8
SC	22,1	24,0	16,7
PR	21,7	23,7	15,8
SP	15,9	18,6	14,8
GO	9,4	10,7	12,4
CE	15,1	18,1	10,4
TO	1,2	5,2	7,4
PB	8,7	13,4	6,9
PE	7,7	9,4	6,5
RN	12,4	18,1	4,5
AM	10,0	10,0	3,5
SE	3,2	3,8	3,0
PI	9,6	6,5	2,4
DF	0,5	1,6	2,2

Fontes: Alice e PIA. Elaboração dos autores.

Desponta deste quadro que, nos estados mais ricos das regiões Sul e Sudeste, a relação entre exportações e produção industrial situa-se próximo à média nacional, entre 15% e 25%. Já a maioria dos estados mais pobres está situada nos extremos da distribuição, ou com valores muito altos ou muito baixos.<sup>2</sup>

Chama a atenção também que, com poucas exceções, não há muita variação na participação das exportações na produção industrial entre os períodos observados. As quedas mais drásticas são verificadas no Amazonas e Rio Grande do Norte, que passam, respectivamente, de 10% para 3,5% e de 12,4% para 4,5% entre o primeiro e o último período. Essa relativa estabilidade sugere que as vantagens comparativas de cada UF são dadas, em grande parte, por fatores que pouco ou nada variaram nesses onze anos, como os recursos naturais e o nível de qualificação de mão de obra. Quando se analisarem os setores, esse quadro ficará mais nítido.

2. O Distrito Federal, pelas suas características especiais e pelo seu tamanho, quase não exporta.

### 3.2 Setores e estados

A etapa seguinte consiste em identificar a relação entre exportações e produção por setor e por estado. As tabelas 3, 4 e 5, que aparecem ao final do artigo, apresentam a relação entre exportações e produção industrial para todas as UFs (à exceção de Amapá, Roraima e Acre) pelos setores industriais descritos anteriormente, para os mesmos períodos.

Antes de prosseguir, cabe uma observação. A princípio, a relação entre exportação e produção deve ser inferior a 100%, uma vez que só pode ser exportado aquilo que foi produzido – descartada a possibilidade de reexportações em valor significativo. Claro que a exportação de um determinado ano pode incluir variação de estoques e superar 100%, mas isso deve ser esperado em casos relativamente raros, principalmente quando se considera um período de três ou quatro anos, como feito aqui. Entretanto, em que pese todo o rigor com que os dados foram trabalhados, em algumas situações, observam-se valores superiores a 100%. Nesses casos, tanto os dados de exportação quanto os de produção foram verificados novamente e constatou-se estarem corretos. Assim, optou-se por manter os dados, na ausência de uma explicação plausível para a aparente discrepância. Razões para isso podem ser erros de classificação setorial tanto nos dados de exportação quanto nos de produção, bem como informações equivocadas quanto à origem (UF) das exportações.

As primeiras colunas das tabelas 3, 4 e 5 mostram os dados para o conjunto do Brasil. É possível detectar algumas constantes e algumas alterações dignas de nota. Em primeiro lugar, verifica-se que, para todos os períodos, os setores mais competitivos, isto é, os que exportam maior percentual de sua produção, são aqueles mais intensivos em recursos naturais: Couros e calçados, Madeira e Papel e celulose, apesar da forte queda da relação no setor de Madeira. A Extrativa mineral (que inclui os derivados de petróleo) aumenta sua competitividade fortemente ao longo desses anos, com a relação média passando de 19% no primeiro período para 31% no último. Entre os setores de maior intensidade tecnológica, em termos relativos, o de Material de transporte, que chegou a apresentar uma relação de 25% no primeiro período, vê essa participação cair para apenas 15,6% no final, ao mesmo tempo que a Metalurgia e não metálicos cai de 23,6% para 17,3% e Material de transporte sofre queda de 25,1% para 15,6%. Esses dados sugerem que a nossa competitividade é cada vez maior nos setores de menor intensidade tecnológica e cada vez menor onde é maior a importância do conhecimento.

Em seguida, analisa-se a situação dos estados por setores. Entre os três estados com maior vocação exportadora, de acordo com os dados apresentados, é possível verificar que o Pará apresenta uma situação mais diversificada, com percentuais elevados em vários setores, como Couros e calçados, Madeira, Papel e celulose, Extrativa mineral, Químicos, Metalurgia e Máquinas e equipamentos (à exceção do segundo período). Trata-se, portanto, de um estado com grande competitividade externa num grande número de produtos, mesmo naqueles mais intensivos em conhecimento. No caso de Máquinas e equipamentos, a alta relação decorre de valores de exportação anormalmente elevados em 2000 e 2007, que distorcem a comparação. O Maranhão tem uma estrutura menos diversificada, com forte concentração em Metalurgia, Extrativa mineral (exceto no primeiro subperíodo) e Madeira, enquanto o Espírito Santo concentra suas exportações nos setores de Papel e celulose, Extrativa e Metalurgia.

São Paulo apresenta uma estrutura razoavelmente diversificada, com percentuais situados entre cerca de 10% e 30% para a maior parte dos setores. De fato, este estado é fortemente competitivo tanto em produtos intensivos em recursos naturais quanto em tecnologia. A estrutura praticamente não se altera ao longo do período analisado.

TABELA 3  
Relação entre exportações e produção industrial, por setores e estados (média 2000-2002)

	2000-2002	BR	AL	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG
<b>Total</b>	<b>18,15</b>	<b>22,36</b>	<b>9,98</b>	<b>17,92</b>	<b>15,11</b>	<b>0,49</b>	<b>47,93</b>	<b>9,36</b>	<b>53,58</b>	<b>27,34</b>	<b>17,75</b>	<b>19,69</b>	
1 Alimentos, bebidas e fumo	19,05	34,71	19,78	16,90	21,46	0,09	7,97	9,50	0,98	33,21	18,51	4,99	
2 Têxteis	10,62	0,40	0,05	16,82	17,93	5,53	9,25	1,09	0,00	0,14	0,20	8,35	
3 Vestuário	5,82	0,48	0,02	2,25	2,42	3,36	0,40	0,28	0,73	0,10	0,11	1,29	
4 Couros e calçados	23,35	0,03	-	20,11	17,42	0,73	3,90	20,63	12,60	19,23	22,87	23,22	
5 Produtos de madeira	46,59	0,99	61,08	12,11	2,02	0,03	5,62	2,63	26,34	38,52	49,11	4,94	
6 Papel e celulose	22,05	0,00	0,37	53,69	0,03	0,02	69,05	0,07	2,27	0,60	0,01	48,93	
7 Extrativa mineral	19,59	19,39	2,23	17,84	3,59	0,60	51,92	10,13	1,79	4,47	18,87	49,44	
8 Químicos e farmacêuticos	9,66	6,48	5,72	14,91	0,43	0,11	2,60	0,65	13,13	1,50	10,41	12,15	
9 Borracha e plásticos	8,62	-	0,15	5,33	0,16	0,04	20,89	0,43	0,01	0,19	0,13	6,15	
11 Metalurgia e produtos de metal	23,56	6,08	7,43	25,82	17,39	1,00	65,23	25,11	74,57	1,34	11,71	23,11	
12 Máquinas e equipamentos	18,58	0,36	10,94	5,08	6,48	1,61	2,74	8,89	0,34	3,23	1,67	15,17	
14 Material de transporte	25,13	-	5,98	26,27	6,08	1,97	0,65	1,49	2,18	0,10	0,73	14,34	
15 Demais	6,78	0,07	5,83	6,66	1,19	0,13	1,03	0,08	5,19	1,51	3,47	7,97	
<b>2000-2002</b>	<b>PA</b>	<b>PB</b>	<b>PR</b>	<b>PE</b>	<b>PI</b>	<b>RJ</b>	<b>RN</b>	<b>RS</b>	<b>RO</b>	<b>SC</b>	<b>SP</b>	<b>SE</b>	<b>TO</b>
<b>Total</b>	<b>66,97</b>	<b>8,65</b>	<b>21,73</b>	<b>7,68</b>	<b>9,62</b>	<b>11,39</b>	<b>12,43</b>	<b>21,61</b>	<b>15,24</b>	<b>22,05</b>	<b>15,88</b>	<b>3,24</b>	<b>1,21</b>
1 Alimentos, bebidas e fumo	8,24	4,05	31,78	11,44	8,10	0,62	29,31	26,11	0,78	25,24	20,11	5,99	0,70
2 Têxteis	10,24	20,90	15,97	8,80	0,04	6,73	3,82	14,50	6,47	15,30	7,47	2,66	-
3 Vestuário	0,14	0,44	1,56	16,40	19,63	3,70	26,71	5,52	0,01	11,19	4,26	18,39	0,00
4 Couros e calçados	30,66	5,45	45,68	17,17	20,21	1,48	8,86	23,59	0,03	28,99	27,96	25,07	5,52
5 Produtos de madeira	83,24	0,04	66,76	1,85	0,12	0,30	0,04	35,72	50,26	56,47	11,61	-	0,03
6 Papel e celulose	75,00	0,10	11,14	0,35	-	1,06	0,21	20,89	0,30	15,02	13,60	0,43	-
7 Extrativa mineral	93,95	9,70	1,95	5,72	0,02	76,11	4,92	1,31	3,87	0,88	5,11	-	0,00
8 Químicos e farmacêuticos	46,61	0,04	6,70	3,97	33,80	12,51	6,98	15,48	5,08	9,00	8,05	4,88	-
9 Borracha e plásticos	0,64	0,76	2,17	9,83	0,38	7,51	1,09	8,54	0,43	2,38	10,98	-	-
11 Metalurgia e produtos de metal	72,94	9,05	9,23	2,66	5,72	28,45	0,38	55,28	29,10	18,24	13,71	1,44	5,86
12 Máquinas e equipamentos	70,68	10,03	8,91	14,00	0,05	6,16	1,24	20,65	34,47	23,22	22,28	1,84	658,80
14 Material de transporte	2,41	-	45,15	0,53	-	2,48	-	11,66	-	29,18	29,08	4,50	-
15 Demais	4,78	0,52	5,65	0,09	0,06	4,80	0,88	13,47	0,08	46,05	3,07	0,06	0,00

Fontes: Alice e PIA. Elaboração dos autores.

TABELA 4

Relação entre exportações e produção industrial, por setores e estados (média 2003-2006)

2003-2006		BR	AL	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG	
<b>Total</b>		<b>21,3</b>	<b>30,8</b>	<b>10,0</b>	<b>21,7</b>	<b>18,1</b>	<b>1,6</b>	<b>53,8</b>	<b>10,7</b>	<b>51,4</b>	<b>28,4</b>	<b>17,6</b>	<b>21,4</b>	
1	Alimentos, bebidas e fumo	23,2	39,7	8,1	21,0	22,1	3,2	10,9	13,3	1,0	33,3	17,0	9,2	
2	Têxteis	12,2	0,7	0,1	17,9	24,9	5,7	0,6	2,3	0,1	6,0	0,2	13,7	
3	Vestuário	6,0	2,1	0,0	7,4	4,5	4,4	1,2	0,4	0,4	0,0	0,1	1,7	
4	Couros e calçados	26,6	5,6	-	26,2	25,3	1,2	12,5	39,6	7,4	23,0	58,5	17,3	
5	Produtos de madeira	47,8	6,5	71,7	21,7	6,2	0,0	1,8	1,9	33,8	57,1	57,3	5,7	
6	Papel e celulose	23,1	0,0	0,1	74,0	0,1	0,0	79,0	0,0	7,6	0,3	0,0	49,2	
7	Extrativa mineral	25,8	143,8	1,9	20,3	8,4	1,6	70,8	3,5	72,3	1,4	25,6	40,4	
8	Químicos e farmacêuticos	10,9	10,2	14,7	16,8	0,4	0,1	1,3	2,0	6,6	1,5	4,4	11,0	
9	Borracha e plásticos	9,3	0,1	0,3	8,0	1,5	0,2	5,5	1,4	0,0	1,7	0,2	4,2	
11	Metalurgia e produtos de metal	25,3	6,6	10,0	34,2	26,0	0,3	53,5	17,7	65,4	4,6	11,6	28,3	
12	Máquinas e equipamentos	23,2	1,1	12,3	4,6	7,7	3,2	12,6	1,4	0,1	5,4	2,8	16,6	
14	Material de transporte	24,5	0,1	8,5	27,5	6,4	15,3	0,2	2,0	1,6	1,0	0,6	13,3	
15	Demais													
2003-2006		PA	PB	PR	PE	PI	RJ	RN	RS	RO	SC	SP	SE	TO
<b>Total</b>		<b>67,8</b>	<b>13,4</b>	<b>23,7</b>	<b>9,4</b>	<b>6,5</b>	<b>21,5</b>	<b>18,1</b>	<b>23,5</b>	<b>21,0</b>	<b>24,0</b>	<b>18,6</b>	<b>3,8</b>	<b>5,2</b>
1	Alimentos, bebidas e fumo	9,9	6,7	35,3	10,2	6,4	2,8	36,3	32,3	9,9	29,5	25,7	9,6	6,5
2	Têxteis	2,4	36,3	17,7	14,1	-	13,6	7,0	19,0	6,8	15,0	7,1	4,3	-
3	Vestuário	0,6	0,7	2,7	17,1	15,9	5,6	10,0	9,0	1,2	9,7	5,4	1,0	-
4	Couros e calçados	20,6	9,3	37,9	27,3	20,5	5,5	1,2	25,5	4,6	24,1	33,3	7,1	5,8
5	Produtos de madeira	74,2	1,1	57,7	1,4	-	7,7	2,2	39,1	59,1	57,6	14,6	0,0	0,3
6	Papel e celulose	80,6	1,1	13,1	1,7	0,1	6,0	0,0	25,0	0,1	15,2	13,9	0,0	-
7	Extrativa mineral	94,7	15,4	2,7	46,3	41,3	33,5	19,2	4,8	23,8	1,3	9,6	-	0,2
8	Químicos e farmacêuticos	31,9	0,8	7,4	6,0	13,2	10,9	1,2	16,2	2,7	10,4	9,4	3,8	1,2
9	Borracha e plásticos	2,1	0,7	4,1	10,2	0,1	12,4	7,5	10,0	0,0	2,8	11,9	0,0	0,0
11	Metalurgia e produtos de metal	71,4	9,2	13,9	6,9	0,4	20,7	0,3	39,0	9,2	15,0	15,8	4,1	0,0
12	Máquinas e equipamentos	1,9	2,4	18,3	14,0	0,0	22,3	0,6	29,4	9,7	28,5	27,5	1,4	0,1
14	Material de transporte	8,3	2,3	38,1	0,4	0,0	20,1	0,7	11,9	1,4	28,2	28,3	5,1	0,3
15	Demais	4,7	0,1	7,4	0,5	0,0	4,5	1,0	16,3	0,5	49,4	4,0	0,0	-

Fontes: Alice e PIA. Elaboração dos autores.

TABELA 5  
Relação entre exportações e produção industrial, por setores e estados (média 2007-2010)

	BR	AL	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG
2007-2010												
<b>Total</b>	<b>18,0</b>	<b>30,1</b>	<b>3,5</b>	<b>18,3</b>	<b>10,4</b>	<b>2,2</b>	<b>49,0</b>	<b>12,4</b>	<b>50,0</b>	<b>21,5</b>	<b>20,0</b>	<b>21,2</b>
1 Alimentos, bebidas e fumo	19,5	37,3	5,1	12,3	10,9	4,9	9,4	13,9	3,9	25,3	22,5	9,3
2 Têxteis	7,3	0,3	1,2	16,6	12,1	0,5	1,2	0,3	0,0	1,9	2,0	7,9
3 Vestuário	1,7	0,1	0,1	2,2	0,8	0,3	0,4	0,2	-	0,1	0,7	0,7
4 Couros e calçados	28,0	5,9	-	20,2	27,3	2,4	5,8	51,8	7,2	47,9	55,0	10,3
5 Produtos de madeira	27,9	12,2	27,6	7,6	0,8	0,0	0,4	0,4	20,9	29,2	40,0	2,7
6 Papel e celulose	22,0	0,0	0,1	78,5	0,7	0,1	76,9	0,3	-	474,7	43,7	43,7
7 Extrativa mineral	31,4	123,3	0,5	13,9	2,4	0,0	71,7	27,3	86,3	1,8	19,0	53,6
8 Químicos e farmacêuticos	10,4	7,1	8,5	15,9	0,4	0,2	0,7	2,5	2,1	0,9	1,9	11,0
9 Borracha e plásticos	8,4	0,0	0,3	15,0	0,6	0,1	37,3	0,7	0,0	0,1	0,7	4,1
11 Metalurgia e produtos de metal	17,3	5,5	4,9	30,0	4,3	0,0	43,7	15,2	64,1	16,3	8,0	23,3
12 Máquinas e equipamentos	16,8	3,9	4,3	5,3	7,6	2,4	3,9	1,0	2,7	2,0	3,0	13,0
14 Material de transporte	15,6	2,6	3,0	12,8	11,2	1,5	0,2	1,7	0,0	0,1	1,7	10,3
15 Demais	7,1	2,2	2,4	7,6	1,2	0,0	1,7	0,8	0,0	0,9	1,6	7,2
2007-2010												
<b>Total</b>	<b>63,3</b>	<b>6,9</b>	<b>15,8</b>	<b>6,5</b>	<b>2,4</b>	<b>25,0</b>	<b>4,5</b>	<b>18,4</b>	<b>17,8</b>	<b>16,7</b>	<b>14,8</b>	<b>3,0</b>
1 Alimentos, bebidas e fumo	7,5	3,3	26,0	8,7	2,2	1,7	13,4	28,0	17,5	28,0	22,4	7,2
2 Têxteis	0,2	22,8	16,5	4,5	0,0	6,2	6,3	18,0	0,1	5,8	4,5	1,1
3 Vestuário	0,2	0,5	0,5	1,1	0,0	2,5	0,4	6,6	0,2	2,3	1,4	0,0
4 Couros e calçados	29,9	10,4	35,9	18,3	25,8	4,0	0,3	32,6	50,5	16,1	30,9	13,1
5 Produtos de madeira	62,9	0,1	33,2	0,4	-	1,8	0,1	19,1	36,0	40,6	8,7	0,0
6 Papel e celulose	74,7	0,2	12,0	0,4	-	6,8	0,1	14,9	0,4	10,0	12,5	-
7 Extrativa mineral	84,1	4,3	5,2	14,7	7,7	45,0	1,5	9,3	10,1	0,9	9,9	0,0
8 Químicos e farmacêuticos	33,2	0,7	7,8	5,8	9,0	9,7	2,2	17,9	0,6	7,6	9,3	0,8
9 Borracha e plásticos	0,3	0,5	4,3	8,9	-	15,0	5,3	9,2	0,1	2,6	9,5	0,0
11 Metalurgia e produtos de metal	66,0	1,5	6,2	3,5	0,5	10,9	0,1	9,1	4,6	7,1	10,2	6,0
12 Máquinas e equipamentos	39,7	0,7	12,5	9,5	0,0	35,6	0,6	20,8	0,3	22,8	19,9	1,4
14 Material de transporte	15,4	4,2	19,8	0,2	0,1	13,6	0,0	9,7	0,4	18,6	19,4	1,9
15 Demais	2,3	0,1	5,0	1,0	0,0	4,9	0,3	10,6	0,3	26,4	6,0	0,0

Fontes: Alice e PIA. Elaboração dos autores.

Entre os estados da região Sul, nota-se uma razoável diversificação, principalmente no Rio Grande do Sul e Santa Catarina. No primeiro, em especial, observa-se uma alteração profunda da sua estrutura competitiva. A relação no setor de Metalurgia caiu de 55% no primeiro período para apenas 9% no último. Ao mesmo tempo, a participação de Couros e calçados passa de 23% para 32% e a de Madeira cai de 36% para 19%. Mas o percentual para o estado como um todo pouco se altera ao longo dos anos, mantendo-se em torno de 20%. Em Santa Catarina, houve uma pequena redução das exportações relativas, com o total caindo de 22% para 17%, mas mantém uma razoável diversificação, ainda que o percentual do setor de Madeiras seja bem mais elevado do que nos demais setores. Paraná também presenciou uma leve redução da participação de suas exportações, que caíram de 22% para 16% entre o primeiro e o último período, mas apresenta uma estrutura um pouco mais concentrada em Couro e calçados e Madeira, enquanto a participação do setor de Material de transporte caiu de 45% para apenas 20%. Vale mencionar que, mesmo nesses estados, que estão entre os mais desenvolvidos do país e apresentam elevadas taxas de qualificação da mão de obra, a sua competitividade ainda está concentrada em setores altamente intensivos em recursos naturais na maior parte dos casos.

No Nordeste, além do Maranhão, os únicos estados com desempenho acima da média nacional são Alagoas e Bahia. No primeiro caso, suas exportações se concentram basicamente em Alimentos, bebidas e fumo e Extrativa mineral. Nesse caso, parece haver alguma inconsistência nos dados, pois os percentuais são superiores a 100% nos dois últimos períodos. Nos demais estados da região, o que apresenta melhor desempenho é o Ceará, com percentuais totais variando entre 10% e 18% ao longo dos períodos, com grande concentração em Alimentos, bebidas e fumo, Couros e calçados, Têxteis e Metalurgia (este último apenas nos dois primeiros períodos). Nos demais, os percentuais praticamente nunca ultrapassam os 10%.

Rio de Janeiro e Minas Gerais apresentam desempenho superior à média nacional em quase todos os casos. No Rio de Janeiro, a relação entre exportações e produção subiu de 11% para 25% entre o primeiro e o último período. No primeiro período, quase toda a produção destinada à exportação era resultante da Extrativa mineral, principalmente petróleo e derivados. Nos anos seguintes, mesmo com o forte crescimento das exportações, a produção logrou alcançar um aumento ainda maior, levando a relação a cair de 76% no primeiro período para 45% no último. Além deste setor, nos dois últimos períodos se destacaram Borracha e plásticos, Metalurgia, Máquinas e equipamentos e Material de transporte – setores intensivos nos recursos existentes no estado, como aço e mão de obra qualificada.

Minas Gerais vem mantendo uma relação bastante estável, em torno de 20% em todos os períodos. Apesar de possuir competitividade em vários setores, os de Papel e celulose e Extrativa mineral são os dois líderes no estado em todos os anos.

Dos estados da região Centro-Oeste, os dois com maior participação das exportações são Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, com percentuais em torno de 20% nos anos mais recentes. Goiás situa-se abaixo da média nacional, com percentuais inferiores a 10%; e Tocantins exporta menos do que 10% de sua produção industrial. Mato Grosso tem suas exportações concentradas em Alimentos, bebidas e fumo, Couros e calçados e Madeira. No último período, houve um salto nas exportações de Papel e celulose de forma incompatível com o crescimento da produção. Esses números refletem uma exportação extraordinária desses produtos em 2007 e 2008, que não se repetem em outros anos. Mato Grosso do Sul apresenta uma estrutura semelhante, apenas um pouco mais diversificada, com destaque para a Extrativa mineral. Goiás se destaca nos setores de Couros e calçados e Metalurgia, com forte crescimento recente na Extrativa mineral. Em Tocantins, praticamente não há produção destinada à exportação.

Finalmente, nos demais estados da região Norte, Amazonas assistiu a uma queda da sua relação entre exportações e produção, que caiu de cerca de 10% nos dois primeiros períodos para apenas 3,5% no último. Esse declínio está relacionado basicamente com a redução das exportações de Máquinas e equipamentos – que representam cerca de metade das exportações do estado, chegando a 70% em alguns anos – que, após atingir um pico em 2005, caíram sistematicamente a partir de então, principalmente devido à queda das exportações de produtos eletrônicos. Rondônia se destaca com as exportações de Madeira e Extrativa mineral, mas, nos últimos anos, as exportações de Couros e calçados aumentaram fortemente.

## 4 CONCLUSÕES

Esta seção procurou analisar a evolução da relação entre exportações de produtos manufaturados e produção industrial no período entre 2000 e 2010, último ano com dados disponíveis para a produção industrial. A participação das exportações de produtos manufaturados na produção industrial brasileira pouco se alterou nos anos entre 2000 e 2010, mantendo-se em torno de 20%. Contudo, notam-se algumas alterações na sua estrutura setorial. Se, por um lado, Couros e calçados, Madeira e Papel e celulose mantêm uma participação superior a 20% ao longo de todo o período, a Metalurgia cai de 23,6% no primeiro período e 25% no segundo, para 17% entre 2007 e 2010. Ao mesmo tempo, a participação de Material de transporte, que permaneceu em torno de 25% nos dois primeiros períodos caiu para 15,6% no último e Máquinas e equipamentos, que chegou a atingir 23% no segundo período, viu sua participação declinar para 16,8% no último. Enquanto isso, o setor de Extrativa mineral (que inclui derivados de petróleo) passou de 20% para 31% entre o primeiro e o último período. Isto significa que o país, aparentemente, perdeu competitividade externa nos setores mais intensivos em tecnologia.

Na análise por estados, o quadro que se sobressai é que a grande maioria apresenta maior competitividade externa nos setores mais intensivos em recursos naturais e mão de obra. Esse resultado seria esperado nos estados onde estes são os recursos mais abundantes; entretanto, o que se verifica é que mesmo os estados relativamente mais intensivos em capital e conhecimento, como os da região Sul, apresentam alta relação na maior parte desses setores. Nesses, a participação dos setores mais intensivos em conhecimento é mais alta do que na maioria, porém vem declinando sistematicamente, o que também ocorre em São Paulo. Já no Rio de Janeiro, a participação de Máquinas e equipamentos e Material de transporte se eleva, apesar de cair a de Metalurgia.

Em suma, verifica-se, ao longo do período compreendido entre 2000 e 2010, uma perda de participação da competitividade das exportações de setores mais intensivos em tecnologia e aumento da participação das exportações nos setores mais intensivos em recursos naturais. Mas a distribuição regional da participação das exportações ainda obedece ao princípio da dotação de recursos de cada estado.

# DESALINHAMENTOS CAMBIAIS PREDATÓRIOS: UMA AMEAÇA REAL À ORDEM DO COMÉRCIO INTERNACIONAL\*

Aluisio de Lima-Campos\*\*

## RESUMO

Desalinhamentos cambiais (DCs), expressados pela diferença entre a taxa de câmbio real e a taxa de equilíbrio estimada, podem ser predatórios se resultarem em desvalorização significativa – não negligenciável – de prazo mais longo, que não visa corrigir um desequilíbrio econômico e não se justifica pelos fundamentos econômicos do país. Isso leva à conclusão de que a moeda está sendo manipulada para gerar mais reservas e obter vantagem injusta sobre parceiros comerciais. Desalinhamentos cambiais predatórios (DCPs) reduzem os níveis de proteção tarifária dos países de moedas não desvalorizadas e aumentam o nível de proteção dos países que a aplicam, em ambos os casos violando direitos e obrigações devidamente negociados na Organização Mundial do Comércio (OMC). Os DCPs podem tornar negativa a proteção tarifária de países afetados, gerando um subsídio às importações nesses países. Além disso, se os mesmos países têm medidas de defesa comercial em vigor, os DCPs podem anulá-las completamente. Uma solução permanente e sustentável, que incluiria possivelmente novo mecanismo específico para tratar do tema, viria de um acordo multilateral, no âmbito da OMC. No entanto, tal acordo só será possível no curto e médio prazo se houver um incentivo para os países praticantes de DCPs se sentarem à mesa de negociações. O incentivo seria uma ação plurilateral, coordenada, de aplicação de direitos compensatórios contra importações de produtos relevantes para os manipuladores. Esses direitos permaneceriam vigentes até a conclusão de um acordo ou a cessação dos DCPs.

**Palavras-chave:** câmbio; desalinhamento cambial; comércio internacional; OMC.

## PREDATORY CURRENCY MISALIGNMENTS: A CREDIBLE THREAT TO THE INTERNATIONAL TRADE ORDER

### ABSTRACT<sup>i</sup>

Currency misalignments (CMs), as expressed by the difference between a real exchange rate and its estimated equilibrium rate, may be predatory (PCMs) if it is significant – not negligible –, of longer duration, not there to correct economic imbalances and not justified by the devaluing country's economic fundamentals. This leads to the conclusion that such currency is being manipulated with the intent of generating increased reserves and obtaining unfair advantage over its trade partners. PCMs decrease the level of tariff protection of not-devalued currency countries and increase the level of protection of the countries that apply them, in both cases violating duly negotiated rights and obligations at the World Trade Organization (WTO). PCMs may push the tariff protection levels of affected countries into negative territory, generating a subsidy to imports. In addition, if these countries have trade remedies in effect, PCMs could wipe them out. A permanent and sustainable solution, which would probably include a new specific mechanism to deal with this problem, would come from a multilateral agreement at the WTO. However, such agreement would only be possible in the short and medium run if there is an incentive for countries using PCMs to seat at the negotiating table. The incentive would be a plurilateral, coordinated action to implement countervailing duties on major imports from manipulating countries. These duties would stay in place until the conclusion of an agreement or the cessation of PCMs.

**Keywords:** exchange rates; exchange rates misalignments; international trade; WTO.

JEL: F10; F50; F13.

Boletim de Economia e Política Internacional, 14: 15-20 [2013]

---

\* Trabalho preparado para circulação na conferência Currency Wars: Economic Realities, Institutional Answers and the G-20 Agenda, Peterson Institute of International Economics (PIIE), Washington, D.C., 2 de abril de 2013. O autor agradece a Adriana de Queiroz por sugestões e comentários e também a Joseph Gagnon, Michael Gadbaw e Vera Thorstensen. A responsabilidade por este artigo é inteiramente do autor.

\*\* Economista, presidente do ABCI Institute e professor adjunto do Washington College of Law, American University.

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

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

Desalinhamentos cambiais (DCs), expressados pela diferença entre a taxa de câmbio real e a taxa de equilíbrio estimada, podem ser provocados por flutuações de mercado ou pela intervenção de governos, ou por ambos. Com o término do padrão-ouro e a introdução do regime de câmbio flutuante, no início da década de 1970, desalinhamentos se tornaram comuns.

As estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI), fonte oficial sobre o assunto, são a melhor evidência de que os DCs não são uma ficção. Em seu último levantamento de DCs (IMF, 2012), o FMI indica quatorze países com moedas sobrevalorizadas, nove com moedas desvalorizadas e cinco com desalinhamentos positivos e negativos.

Desalinhamentos são definidos, no relatório do FMI, como as diferenças estimadas entre a taxa de câmbio real efetiva e aquela consistente com os fundamentos econômicos e as políticas econômicas desejáveis. A Fundação Getúlio Vargas (FGV), por sua vez, analisa os fundamentos sob a perspectiva de ativos externos líquidos ao calcular os DCs. Apesar da diferença metodológica entre o FMI e a FGV, as instituições concordam quanto à direção dos DCs para a maioria dos países.<sup>1</sup>

Já o Peterson Institute of International Economics (PIIE) calcula a taxa de câmbio de equilíbrio fundamental – Fundamental Equilibrium Exchange Rate (Feer) –, definida como a taxa de câmbio que se espera ser indefinidamente sustentável, com base nas políticas existentes. Cline e Williamson, do PIIE, explicam-na como “a taxa de câmbio que se espera gerar um superávit ou déficit em conta corrente que reflita o fluxo de capital do país ao longo do ciclo, presumindo que o país está buscando o equilíbrio interno, tão bem quanto pode, e não está restringindo o comércio por razões de balanço de pagamentos” (Cline e Williamson, 2012). Bhalla (2012) calcula os DCs usando um modelo exponencial, que resulta em uma evolução em formato de S da taxa de câmbio real em relação à renda. Embora haja distinções óbvias na medição de DCs, definitivamente, não faltam modelos para medi-los.

Desalinhamentos generalizados, influenciados exclusivamente por fatores mercadológicos, são eventos normais e, como tais, devem ser tratados. A preocupação maior, para fins desta análise, advém de desvios da norma, como, por exemplo, quando há intervenção do governo no mercado. Se a intervenção visa corrigir desequilíbrios econômicos, ela deve cessar quando o problema é corrigido. O FMI, por exemplo, durante muitos anos, prescreveu a desvalorização como remédio para países com problemas no balanço de pagamentos e outras dificuldades econômicas. Políticas econômicas corretivas desta natureza são escolhas legítimas, e devem continuar à disposição de governos, sem que estes sofram condenações ou penalidades. A característica comum a essas duas instâncias – flutuações de mercado e intervenções corretivas – é sua natureza *temporária*, o que, portanto, não deveria gerar grande ansiedade.

Intervenções governamentais *persistentes*, estas sim, deveriam levantar preocupações. Se realizadas para manter uma desvalorização significativa – e não negligenciável – de prazo mais longo, que não visa corrigir um desequilíbrio econômico e não se justifica pelos fundamentos econômicos do país, deveriam ocorrer apenas com uma explicação: a moeda está sendo manipulada para gerar mais reservas e obter vantagem injusta sobre parceiros comerciais. Em outras palavras, se todos os indicadores econômicos são favoráveis em um determinado país, sua moeda, em condições normais de mercado, tenderia, provavelmente, à apreciação, ao longo do tempo, e não à desvalorização. Nesse caso, pode-se afirmar que o objetivo da manipulação do governo é melhorar sua balança comercial por meio da criação de vantagem artificial para suas exportações e do aumento, simultâneo, de suas

1. Diferença notável entre os números da FGV e do FMI ocorre em relação a Japão, França, Itália e Estados Unidos. Para todos, segundo a FGV, desvalorizado; segundo o FMI, sobrevalorizado.

barreiras à importação. Trata-se de efeito análogo a dopar um atleta para ganhar uma corrida, proporcionando-lhe vantagens sobre seus concorrentes em velocidade e resistência. Este seria um caso de desalinhamento predatório e, portanto, deveria ser tratado como prática ilegal e injusta, da mesma forma que o *doping*. Joseph E. Gagnon, do PIIIE, define como manipuladores extremos os países que possuem: *i*) reservas de câmbio maiores que o valor correspondente a seis meses de importação de bens e serviços; *ii*) um balanço médio em conta corrente – como percentual do Produto Interno Bruto (PIB) entre 2001 e 2011 superior a zero; e *iii*) aumento de reservas em relação ao PIB no decorrer dos últimos dez anos (Gagnon, 2012).

Mais do que identificar a existência de Desalinhamentos Cambiais Predatórios (DCPs), caberia a demonstração dos seus efeitos negativos. E pelo menos dois excelentes estudos o fazem. O da FGV (Thorstensen, Marçal e Ferraz, 2012), que mediu o impacto dos DCs sobre as pautas tarifárias de vários países. E o de Mattoo, Mishra e Subramanian (2012), que mediu o transbordamento das desvalorizações predatórias no comércio dos países afetados. Para fins de entendimento, vamos dividir os países em duas categorias: países com moeda não desvalorizada (MND) e países com moeda desvalorizada (MD). A FGV demonstra que os níveis de proteção da tarifa de importação nos países com MND, devidamente negociados na Organização Mundial do Comércio (OMC), são enfraquecidos até o ponto de tornarem-se negativos, o que poderia ser entendido como um subsídio às importações. Nestas circunstâncias, países com MND enfrentam ainda outra ameaça: a possibilidade de a proteção oferecida por sua defesa comercial (*antidumping*, antissubsídio e salvaguardas) desaparecer juntamente com sua proteção tarifária. Nos países com MD, o estudo da FGV demonstrou que os níveis das tarifas de importação podem subir além dos limites de consolidação na OMC.

Neste caso, por que os países se importariam em negociar tarifas na OMC durante vários anos, quando estas podem desaparecer com uma única desvalorização? Visto por outro ângulo, hoje, os países poderiam concordar com tarifas consolidadas relativamente baixas em negociações multilaterais (ou bilaterais ou regionais), desvalorizar sua moeda após a conclusão e ratificação do acordo e não sofrer nenhuma penalidade por violar seus compromissos tarifários com a OMC (ou com parceiros em acordos bilaterais ou regionais de comércio). Faz sentido, portanto, haver dispositivos específicos na OMC (e nos acordos bilaterais e regionais) para lidar com os efeitos negativos dos DCPs. Taxas de câmbio, por sua vez, desempenham um papel fundamental na estabilidade monetária, no comércio e na competitividade, as quais estariam sendo seriamente distorcidas pelos DCPs.

No artigo de Mattoo, Mishra e Subramanian (2012), examina-se o efeito “transbordamento”. Os autores sugerem que, em média, uma apreciação de 10% na taxa de câmbio real da China estimula as exportações da categoria de produtos de um Sistema Harmonizado (SH) típico de quatro dígitos em um país em desenvolvimento para terceiros mercados em cerca de 1,5% a 2%. Ao prevenir a apreciação de sua moeda, a China teria prejudicado os exportadores de países em desenvolvimento. Dada a existência de DCPs em outros países com MD, a China provavelmente não estaria sozinha.

Se os DCPs podem aumentar o nível de proteção tarifária de manipuladores além das taxas consolidadas na OMC e, ao mesmo tempo, diminuir aquele nível de proteção dos parceiros comerciais, inclusive de medidas de defesa comercial em que parceiros comerciais possam ter adotado, estariam “frustrando” a intenção das disposições do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). De acordo com o Artigo XV, parágrafo 4º, do GATT 1994, “As Partes Contratantes abster-se-ão de qualquer

medida cambial que possa frustrar<sup>2</sup> os objetivos considerados no presente Acordo e de qualquer medida comercial que possa frustrar os objetivos visados pelos Estatutos do Fundo Monetário Internacional”. Na nota explicativa, consta que “a palavra ‘frustrar’ pretende indicar, por exemplo, que as infrações de qualquer Artigo deste Acordo por ação cambial deverá ser considerada uma violação daquele Artigo se, na prática, não houver um desvio apreciável da intenção do Artigo”.<sup>3</sup> Os efeitos dos DCPs são claras violações, com evidente inexistência de “desvio apreciável da intenção do Artigo”.

Se há “frustração”, o que os membros da OMC afetados poderiam fazer? Uma óbvia opção seria requisitar um painel ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), nos termos do Artigo XV. Na atual conjuntura, no entanto, dada a alta sensibilidade da questão, o espaço para pressões e considerações políticas seria significativo e tecnicamente controverso, tendo em mente as diferentes interpretações com relação ao papel do FMI. Nessas condições, o risco de uma decisão desfavorável, que poderia potencialmente “legalizar” a prática de DCPs, seria muito grande.

Outra opção seria a negociação, tanto bilateral quanto multilateral ou plurilateral. Um enfoque bilateral não traria uma solução para um problema que é de natureza global. Além disso, mecanismos existentes para tal não são efetivos. Nos Estados Unidos, por exemplo, a Seção 3004 do *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988 exige que o Tesouro norte-americano determine se alguma nação com conta corrente global e superávits de comércio bilateral significativos com o país está manipulando sua taxa de câmbio em relação ao dólar com a finalidade de evitar ajustes efetivos na balança de pagamentos ou obter vantagem competitiva injusta no comércio internacional. Se a conclusão do Tesouro fosse afirmativa, negociações expeditas por meio do FMI ou bilaterais deveriam ter início. Como o Tesouro, porém, nunca conclui afirmativamente, as negociações tampouco ocorrem.

No nível multilateral, o FMI não acusou nem dá indicações de que irá acusar qualquer de seus membros de estar manipulando sua taxa de câmbio, com base no Artigo IV de seus estatutos.<sup>4</sup> Ainda que o fizesse, daria início a um processo de resolução “sem dentes”, ou seja, um procedimento sem prazos definidos, sensível a pressões políticas e sem sanções materiais previsíveis que ofereçam algum tipo de compensação aos países negativamente afetados pelos impactos negativos em seu comércio internacional.<sup>5</sup> O processo na OMC, em contraste, com base no Entendimento sobre Solução de Controvérsias, prevê procedimentos com prazos bem definidos e relativamente curtos para as decisões e, em casos de não cumprimento de decisões de painéis ou do Órgão de Apelação, retaliação comercial contra o país demandado.

Na OMC, o Brasil tem pressionado por uma solução. Em setembro de 2011, a iniciativa brasileira apresentou proposta constituída de três etapas. A primeira sugerindo que se fizesse um levantamento da literatura disponível sobre o assunto, o que foi realizado pelo Secretariado da OMC em outubro de 2011 (Auboin e Ruta, 2011). A segunda, que se organizasse um seminário de dois dias para discutir o desalinhamento cambial e o comércio, que teve lugar em Genebra, em março de 2012. O foco deste último, no entanto, concentrou-se mais “no que existe na literatura” do que “no que pode ser feito”, o que era de se esperar, dadas as sensibilidades políticas. A

2. Adendo ao Artigo XV, parágrafo 4º: A expressão “que possa frustrar” significa, por exemplo, que as medidas de controle de câmbio contrárias à letra de um artigo do presente Acordo não serão consideradas como violação do mesmo se, na prática, não se afastarem de forma apreciável do espírito do referido artigo. Desse modo, uma parte contratante que, em virtude de uma dessas medidas de controle de câmbio, aplicada em conformidade com os Estatutos do FMI, exija que os pagamentos de suas exportações sejam feitos em sua própria moeda ou na de um ou vários membros do FMI, não será, por isso, considerada como infratora do Artigo XI ou do Artigo XIII. Outro exemplo poderia ser o de uma parte contratante que indicasse, em uma licença de importação, o país do qual as mercadorias podem ser importadas, com o propósito não de introduzir um novo elemento de discriminação em seu sistema de licenças de importação, senão de aplicar as medidas autorizadas com respeito ao controle de câmbio.

3. Idem.

4. Para o FMI, indicações de manipulação seriam: superávits em conta corrente significativos e prolongados, intervenção unidirecional no mercado de câmbio e desalinhamento cambial fundamental. Mais de um país satisfaria essas indicações, como sugerido pelos estudos da FGV e do PIIE aqui citados. No entanto, nenhuma ação foi iniciada pelo FMI contra esses países.

5. Ver Artigo XXVI, Seção 2, dos estatutos do FMI. Note-se que é necessária uma maioria de 70% nos votos para suspender um país-membro, e que não há qualquer tipo de compensação prevista aos países negativamente afetados.

intenção era que este seminário fosse uma reunião pública, com ampla participação, o que infelizmente não ocorreu, aparentemente por solicitação da China e dos Estados Unidos. E a terceira, que houvesse uma discussão no Grupo de Trabalho sobre Comércio, Dívida, e Finanças da OMC de eventuais propostas para enfrentar o problema, a qual se realizou em novembro de 2012. Um documento da delegação brasileira junto à OMC com sugestões foi apresentado naquela reunião (WTO, 2012), mas nenhuma conclusão foi alcançada. O melhor resultado do encontro foi a decisão de que a discussão deverá continuar, com o FMI sendo convidado a participar no próximo encontro, ainda sem data marcada. Discussões no Grupo dos 20 (G-20), no entanto, não produziram resultados concretos, uma vez que, se o problema é o efeito negativo dos DCPs sobre o comércio e as regras da OMC, a solução remediadora deve ser alcançada na OMC, e não no G-20.

A busca por uma saída multilateral seria a melhor opção, já que somente por meio deste caminho uma solução permanente aos efeitos negativos dos DCPs seria sustentável. No entanto, conforme demonstrado pelas dificuldades na Rodada Doha, qualquer consenso sobre uma solução negociada na OMC para o problema do DCP está fadada a ser uma proposição de longo prazo, especialmente se exigir um novo acordo ou alteração de regras existentes. No momento, na ausência de uma orientação clara da OMC sobre como lidar com este problema, os países com MND estão utilizando medidas defensivas que podem ser consideradas indesejáveis do ponto de vista econômico ou comercial.

Diante destas circunstâncias, sugere-se que a melhor maneira de se chegar a uma solução multilateral seria uma abordagem complementar. Caberia aos governos e às indústrias afetadas utilizar uma segunda via para resolver as situações de curto e longo prazo que, se bem planejada e executada, poderia assistir no alcance de uma solução negociada na OMC. Esta consistiria em uma ação plurilateral por meio do uso coordenado da defesa comercial, especificamente o mecanismo de direitos compensatórios (ou “antissubsídios”). A utilização de salvaguardas não seria adequada, pois são medidas horizontais, que não discriminam países, ou seja, afetam igualmente aqueles com MD e MND, o que não seria o propósito. O objetivo seria compensar os países com MND pelos efeitos negativos dos DCPs.

O *antidumping*, por sua vez, embora permitisse selecionar produtos, indústrias e países, não seria o instrumento de defesa adequado, uma vez que os DCPs são inquestionavelmente subsídios em termos econômicos, são medidas governamentais (em casos de *antidumping*, governos não são considerados “partes interessadas” do ponto de vista legal) e podem ser enquadrados como subsídios à exportação, os quais são proibidos nos termos do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC).

Esta segunda via seria implementada de uma forma mais adequada se uma “coalizão dos prejudicados”, composta de países influentes com MND e alguns com MD em níveis negligenciáveis, que estariam sofrendo prejuízos por parte dos DCPs, fosse organizada. Tal aliança deveria incluir a União Europeia (UE) e países como Brasil, Canadá, Índia, Japão, Estados Unidos e outros que, juntos, poderiam pressionar efetivamente os manipuladores para que participassem de negociações construtivas para uma solução multilateral. Para isso, cada membro da aliança iniciaria, em coordenação com os demais, diversos casos de direitos compensatórios contra os principais produtos dos países manipuladores. Os argumentos legais estão expostos em pormenores no artigo *A case for currency misalignments as countervailable subsidies*, em coautoria com Gaviria (Lima-Campos e Gaviria, 2012). O artigo defende que DCPs (não toda DC) podem ser tratados como subsídios proibidos nos termos do ASMC e ser objeto de petição de direitos compensatórios à autoridade investigadora do país. Os DCPs são proibidos porque são condicionados à exportação – o benefício só é auferido pelo exportador.

Testes de dano e estabelecimento de relação causal entre o subsídio e o dano seriam exigidos para a imposição do direito compensatório. Essas exigências trariam um benefício triplo: limitariam a quantidade

de petições que se qualificariam para investigação, proveriam proteção somente àqueles que necessitam, e exigiriam definição do que seria “persistente” (um ano de dados DCPs ou mais?)<sup>6</sup> na análise do dano causado pelo DCP, para fins de aplicação do direito compensatório.

Se países afetados pelos direitos compensatórios assim o desejarem, poderiam iniciar procedimento de solução de controvérsias na OMC/OSC. Porém, terão que assumir o ônus da prova. Ademais, os efeitos restritivos de uma investigação de direitos compensatórios sobre as importações de países manipuladores seriam sentidos logo no início do processo de investigação, com o anúncio desta. A intensidade desses efeitos aumentaria à medida que o caso avançasse e duraria o período necessário para que um acordo fosse feito em nível multilateral ou, senão, até que a prática do DCP cessasse.

Esta abordagem de duas vias apresentaria os seguintes benefícios: *i*) os casos de direitos compensatórios, se bem preparados, poderiam aumentar a pressão sobre os negociadores para acelerar uma solução consensual na OMC; *ii*) a ameaça de casos de direitos compensatórios, por si só, poderia remover obstáculos à negociação, senão os efeitos restritivos desses direitos o farão; *iii*) os casos de direitos compensatórios poderiam ajudar a oferecer ideias para uma solução negociada na OMC; e *iv*) se revisado por painel da OMC, o foco da análise seria restrito a questões técnicas, o que reduziria as oportunidades de influência política (claramente, o oposto ocorreria em um painel que contemplasse o Artigo XV). Além disso, a aliança de governos teria, nas investigações de direitos compensatórios, um instrumento legal pronto para compensar indústrias nacionais prejudicadas, em um Estado de Direito, o que é uma alternativa bem melhor do que as atuais medidas defensivas unilaterais *ad hoc* que podem acabar sendo questionadas na OMC.

## REFERÊNCIAS

- AUBOIN, M.; RUTA, M. **The relation ship between exchange rates and international trade**: a literature review. World Trade Organization, Economic Reserch and Statistica Division, 27 Oct. 2011 (Staff Working Paper, ERSD-2011-17).
- BHALLA, S. S. **Devaluing to prosperity**. PIIE, Aug. 2012.
- CLINE, W. R.; WILLIAMSON, J. **Updated estimates of fundamental equilibrium exchange rates**. PIIE, Nov. 2012.
- GAGNON, J. E. **Combating widespread currency manipulation**. PIIE: Policy Brief, July 2012.
- IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Pilot external sector report**, 2 July 2012.
- LIMA-CAMPOS, A.; GAVIRIA, J. **Journal of world trade**, v. 46, n. 5, 2012.
- MATTOO, A.; MISHRA, P.; SUBRAMANIAN, A. **Spillover effects of exchange rates**: a study of the Reminbi. Mar. 2012 (IMF Working Paper).
- THORSTENSEN, V.; MARÇAL, E.; FERRAZ, L. Exchange rate misalignments and trade policy: impacts on tariffs. **Journal of world trade**, v. 46, n. 3, p. 597-634, 2012.
- WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION – **The relationship between exchange and international trade**. Exchange-rate misalignment and trade remedies: a conceptual note by Brazil. Working Group on Trade, Delgt and Finance, 5 Nov. 2012 (WT/WGTDF/W68).

Artigo recebido em 20 de junho de 2013 e aceito para publicação em 17 de julho de 2013.

6. “Persistente” é um termo frequentemente presente na literatura, mas nunca definido. Sua definição é chave para a interpretação correta do termo. Em exames de dano, por exemplo, uma exigência mínima de um a três anos de dados estatísticos não é incomum. Um período de três anos poderia incluir dois anos de importações sem DCP, mais um ano com DCPs. Persistente, neste caso, poderia ser um ano, no mínimo.

# A DIMENSÃO TERRITORIAL DA ECONOMIA POLÍTICA DA PROTEÇÃO NO BRASIL

Ivan Tiago M. Oliveira\*  
Flávio Lyrio Carneiro\*\*

## RESUMO

A definição e a implementação de medidas de política comercial, sejam elas tarifárias ou não, são de competência de órgãos do governo federal, possuindo assim abrangência nacional. Contudo, essas medidas, quando implementadas, afetam de maneira distinta cada uma das Unidades da Federação (UFs), segundo suas diferentes estruturas produtivas e seus padrões de consumo, de modo que as pautas de importação dos estados são normalmente díspares entre si. Busca-se neste artigo analisar a dimensão territorial da economia política da proteção comercial no Brasil, identificando onde se localizam os setores mais afetados pelas medidas efetuadas nos últimos anos (2008-2012).

**Palavras-chave:** comércio exterior; economia política; política comercial; protecionismo; território.

## THE TERRITORIAL DIMENSION OF THE POLITICAL ECONOMY OF PROTECTION IN BRAZIL

### ABSTRACT<sup>i</sup>

Defining and implementing trade policy measures, be them tariff or non-tariff ones, are responsibility of federal agencies, thus having nationwide effects. However, these measures when implemented affect differently each of the units of the federation, according to their production structures and their patterns of consumption, so that the import tariffs of states are usually different from one another. This article seeks to analyze the territorial dimension of the political economy of trade protection in Brazil, identifying where the sectors that were most affected by the measures implemented in recent years (2008-2012) are located.

**Keywords:** foreign trade; political economy; trade policy; protectionism; territory.

JEL: F10, F50; F13.

Boletim de Economia e Política Internacional, 14: 21-28 [2013]

---

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

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dinte/Ipea.

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

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

## 1 INTRODUÇÃO

A definição e a implementação de medidas de política comercial, sejam elas tarifárias ou não, são de competência de órgãos do governo federal, possuindo assim abrangência nacional. Contudo, essas medidas, quando adotadas, afetam de maneira distinta cada uma das Unidades da Federação (UFs), segundo suas diferentes estruturas produtivas e seus padrões de consumo, de modo que as pautas de importação dos estados são normalmente díspares entre si.

Assim, um dado estado A pode ter sua demanda por importações (determinada pelas condições produtivas e de consumo subjacentes) relativamente mais concentrada em produtos cuja importação é afetada por medidas protecionistas – revelando-se, portanto, relativamente “mais protecionista”, ou mais afetada pelas medidas de proteção comercial implantadas, que os demais, ainda que os alvos destas medidas não sejam determinados por este estado, e sim pelo governo federal. No extremo oposto, outro estado, B, pode se mostrar “menos protecionista”, ou menos afetado pelas medidas de proteção em uso, se sua demanda por importações estiver centrada em produtos cuja aquisição no estrangeiro for menos sujeita aos rigores da política comercial nacional.

Nota-se que as importações de tal estado são mais ou menos protegidas não por uma medida política adotada por ele, e sim como efeito de uma política determinada nacionalmente, com influência ou não de atores privados interessados, mas que afeta de modo distinto cada uma das UFs, segundo suas dotações produtivas e seus padrões de consumo.

Diante disso, busca-se neste artigo analisar a dimensão territorial da economia política da proteção comercial no Brasil, identificando onde se localizam os setores mais afetados pelas medidas impostas nos últimos anos (2008-2012).

## 2 A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS IMPACTOS DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO IMPLEMENTADAS NO BRASIL (2008-2012)

Um modo de se mensurar como medidas de proteção comercial afetam uma dada UF é identificar qual a proporção da pauta de importações desse estado é afetada por medidas protecionistas recentes tomadas pelos órgãos responsáveis do governo federal.<sup>1</sup>

Nesse sentido, avalia-se, para cada um dos 26 estados e o Distrito Federal (além do Brasil como um todo, para comparação), a participação de cada produto – classificado a quatro dígitos do Sistema Harmonizado (SH)<sup>2</sup> – no valor importado médio para o período em questão (2008-2012), com base em dados extraídos do sistema ALICEWeb da Secretaria de Comércio Exterior (Secex)/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que disponibiliza dados de importação e exportação por UF. Em seguida, verifica-se quais desses produtos foram objeto de ações protecionistas, a partir da base de dados sobre medidas de

1. Evidentemente, a pauta de importações é uma forma de verificação imperfeita da estrutura da demanda por importações de cada UF, uma vez que as próprias medidas protecionistas adotadas podem reduzir drasticamente as importações dos produtos afetados, diminuindo sua participação na pauta e subestimando a abrangência desta providência sobre o conjunto das importações. É, contudo, pouco provável que alguma das medidas protecionistas tomadas tenha sido tão efetiva a ponto de enviasar completamente as conclusões alcançadas. Além disso, não há, evidentemente, dados sobre a estrutura da demanda por importações de cada estado em uma situação de livre comércio, de modo que a pauta de importações, ainda que imperfeita, é a única forma disponível de avaliar a “preferência revelada” por produtos estrangeiros.

2. O grau de desagregação foi imposto pela disponibilidade dos dados sobre medidas protecionistas do *Global Trade Alert* (GTA).

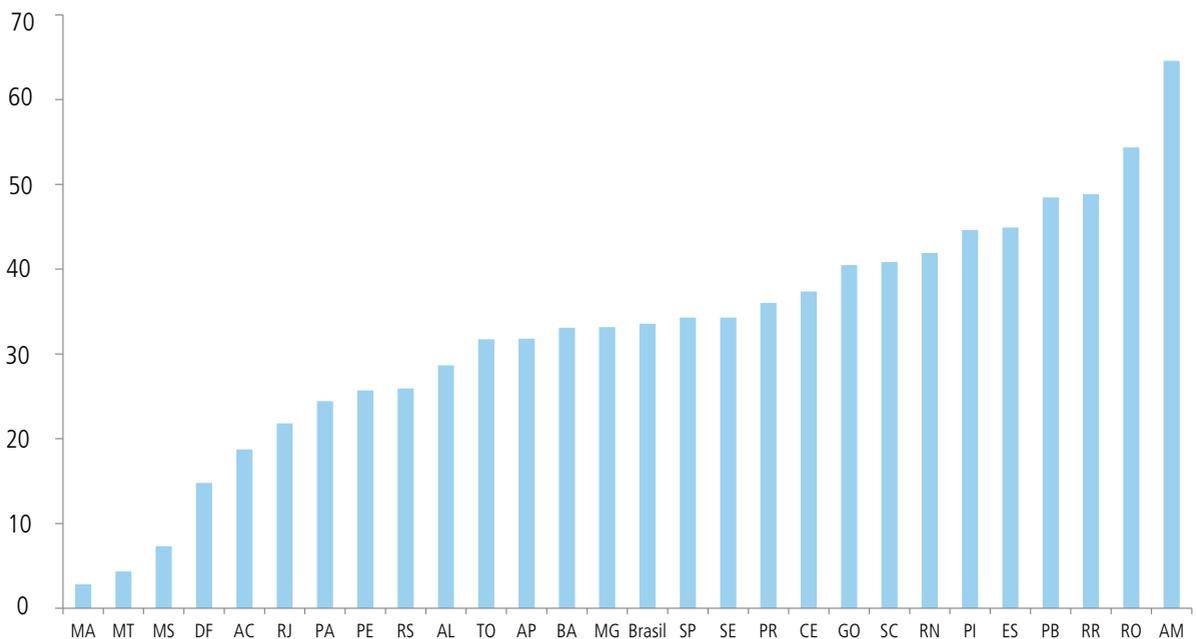
proteção comercial do GTA.<sup>3</sup> O GTA classifica as medidas em: “vermelhas”, com alta probabilidade de afetar o comércio internacional; “âmbaras”, com razoável probabilidade de afetar interesses comerciais estrangeiros do mercado do país que as implementa; e “verdes”, com baixa probabilidade de afetar o comércio internacional.<sup>4</sup> Para este trabalho, foram identificados os produtos afetados por medidas protecionistas classificadas como “vermelhas” pelo GTA.<sup>5</sup>

Ao cruzar essas informações, obteve-se a proporção da pauta (mensurada em valor) de importações de cada estado que foi afetada por medidas protecionistas adotadas pelo governo federal no período em questão. O gráfico 1 apresenta os resultados.

GRÁFICO 1

**Percentual da pauta de importações dos estados afetada por medidas de proteção comercial implementadas (2008-2012)**

(Em %)



Fontes: MDIC e GTA. Elaboração dos autores.

A análise dos dados cruzados de comércio exterior e de proteção comercial no Brasil permite afirmar que as medidas protecionistas com alta probabilidade de afetar o comércio internacional cobriram praticamente um terço do valor médio das importações brasileiras no período 2008-2012. Além disso, nota-se que a maior parte dos estados foi impactada de forma relativamente semelhante no país como um todo: das 27 UFs, 15 tiveram entre 20% e 40% de suas pautas importadoras afetadas por medidas protecionistas do tipo vermelho. Nesta faixa, encontram-se os seis maiores estados em participação no Produto Interno Bruto (PIB) – a Bahia

3. O GTA é uma iniciativa mundial apoiada pelo Center for Economic Policy Research (CEPR) de Londres, tendo sua coordenação na Universidade de St. Gallen, Suíça, que faz o monitoramento de procedimentos de política comercial anunciados e implementados pelos países do Grupo dos 20 (G20). A metodologia utilizada permite identificar e cruzar dados sobre os setores protegidos, os tipos de medidas usadas, países afetados etc. Para mais informações sobre a metodologia utilizada, ver: <<http://www.globaltradealert.org/>>.

4. Entre outras, estas são exemplos de medidas classificadas como vermelhas: aumento de imposto de importação, imposição de tarifas *antidumping*, medidas administrativas com impacto sobre o comércio e medidas de salvaguarda. Para a relação completa e mais informações, ver: <<http://www.globaltradealert.org/>>.

5. A referência a medidas de proteção comercial, ao longo do texto, vincula-se apenas àquelas com grande probabilidade de afetar o comércio internacional, classificadas como vermelhas pelo GTA.

e os estados das regiões Sul e Sudeste, exceto Espírito Santo e Santa Catarina, tendo este último 40,8% da pauta de importação coberta por essas medidas.

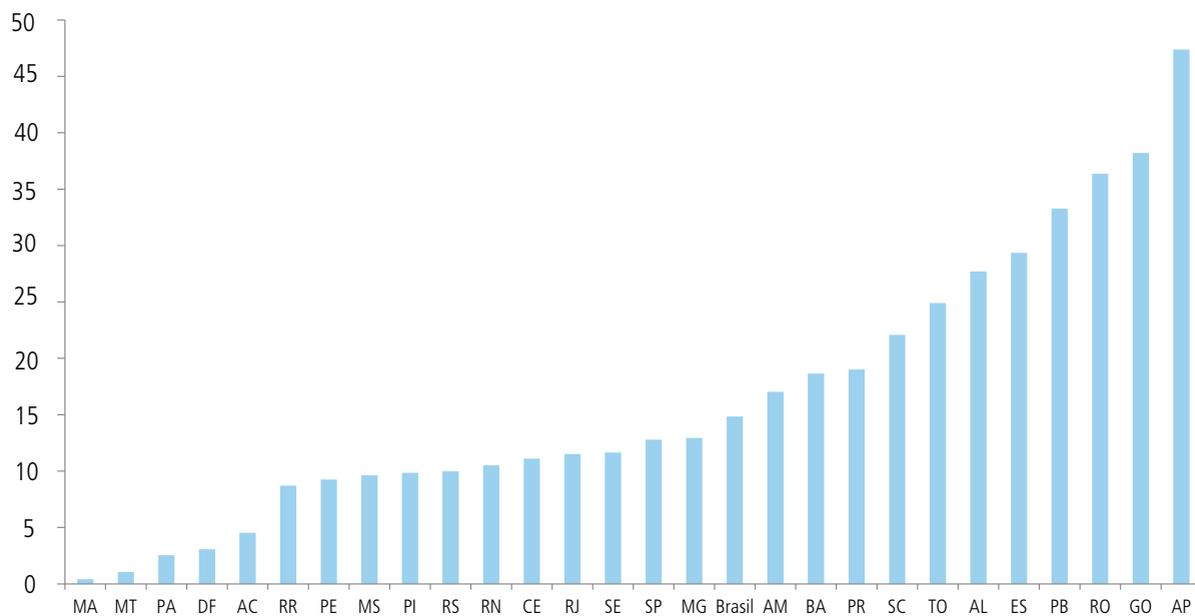
Cinco UFs tiveram menos de 20% de sua pauta afetada pelas medidas de proteção consideradas: Acre, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Maranhão – os dois últimos tiveram menos de 5% de suas pautas cobertas por medidas protecionistas. No outro extremo, sete estados tiveram mais de 41% de suas importações afetadas, com destaque para Rondônia e Amazonas, com mais de metade da pauta atingida.

A fim de complementar a análise com dados sobre medidas de proteção comercial implementadas nos últimos anos, vale apresentar o quadro da proteção tarifária para os estados brasileiros. Ainda que seja apenas uma fotografia da proteção com uso de um tipo de medida em determinado momento, ela complementa a análise anterior ao identificar as UFs que apresentam maior percentual de sua pauta de importações protegido com tarifas superiores a 15% – patamar acima do qual a literatura sobre política comercial normalmente considera uma tarifa elevada. O gráfico 2 sintetiza os dados do percentual de linhas tarifárias que compõem a pauta de importação dos estados que têm tarifa aplicada<sup>6</sup> superior ao teto estabelecido de 15%.

GRÁFICO 2

**Percentual de linhas tarifárias com tarifas aplicadas (NMF) superiores a 15% (2012)**

(Em %)



Fonte: Trade Analysis and Information System (Trains)/United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Elaboração dos autores.

Na distribuição da proteção tarifária, observa-se que 15% da pauta de importações brasileira encontrou barreiras tarifárias superiores elevadas (acima do patamar de 15%). Em onze estados, a parcela de linhas com tarifas elevadas foi superior à média nacional (isto é, mais de 15% das linhas com tarifas acima de 15%). Entre eles, quatro estados (Paraíba, Rondônia, Goiás e Amapá) apresentaram mais de 30% de sua pauta muito protegida por meio de tarifas de importação elevadas.

6. Utilizam-se as tarifas médias aplicadas – nação mais favorecida (NMF).

Nos estados do Sul e Sudeste, o percentual de linhas de importação com proteção tarifária elevada foi em geral inferior a 15%, sendo as maiores taxas para Minas Gerais e São Paulo, com 13% da pauta, e para o Rio de Janeiro, 12%, com exceção de Santa Catarina e Paraná, que tiveram 22% e 19% de sua pauta de importações protegidas com tarifas acima de 15%. Os menores percentuais de proteção de pauta de importação por meio de tarifas aplicadas acima de 15% foram os dos estados do Maranhão (0%) e Mato Grosso (1%), tendo o Amapá a maior proteção relativa de pauta com tarifas elevadas na federação, 47%.

Outro método de análise dos dados de proteção comercial que toma a dimensão territorial da economia política da proteção vincula-se à comparação da abrangência das medidas protecionistas implementadas não sobre as importações de cada estado, mas sim sobre a estrutura produtiva estadual. A estrutura produtiva de cada UF é apresentada na Pesquisa Industrial Anual (PIA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). De maneira a permitir a comparação dos dados da PIA, originalmente catalogado com base na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), com os dados do GTA, agrupados sob o Sistema Harmonizado, foi criada uma classificação nova, bastante agregada, com treze setores, conforme o quadro 1.

QUADRO 1

**Nova classificação de setores industriais**

Setor	Descrição
1	Alimentos, bebidas e fumo
2	Têxteis
3	Vestuário
4	Couros e calçados
5	Produtos de madeira
6	Papel e celulose
7	Extrativa mineral
8	Químicos e farmacêuticos
9	Borracha e plásticos
10	Metalurgia e produtos de metal
11	Máquinas e equipamentos
12	Material de transporte
13	Demais

Elaboração dos autores.

Com base na nova classificação e a partir das medidas de proteção coletadas da base GTA, identificou-se, para cada setor, a proporção de medidas que afetaram produtos que compõem aquele setor. A tabela 1 apresenta esses dados.

Os setores cujos produtos foram afetados por um maior número de medidas são: Químicos e farmacêuticos, atingidos por 31,1% das medidas; Máquinas e equipamentos, 18%; e Metalurgia e produtos de metal, 16,4%. Já os setores Produtos de madeira, Vestuário e Extrativa mineral foram os menos protegidos, com apenas 1,6% das medidas tendo como alvo produtos dos dois primeiros setores e 3,3% do último.

A tabela 2 apresenta os dados da participação de cada setor na produção industrial média para o período 2007-2010 em cada UF e no país como um todo. Além disso, apresenta a correlação entre a estrutura produtiva de cada estado e a estrutura nacional.

TABELA 1

**Percentual de medidas de proteção comercial que afetaram os setores selecionados (2008-2012)**

Setor	Descrição	% das medidas afetando o setor
1	Alimentos, bebidas e fumo	11,5
2	Têxteis	11,5
3	Vestuário	1,6
4	Couros e calçados	6,6
5	Produtos de madeira	1,6
6	Papel e celulose	6,6
7	Extrativa mineral	3,3
8	Químicos e farmacêuticos	31,1
9	Borracha e plásticos	4,9
10	Metalurgia e produtos de metal	16,4
11	Máquinas e equipamentos	18,0
12	Material de transporte	9,8
13	Demais	8,2
14	Sem classificação	3,3

Fontes: PIA/IBGE e GTA. Elaboração dos autores.

TABELA 2

**Participação de cada setor na produção industrial média em cada UF (2007-2010)**

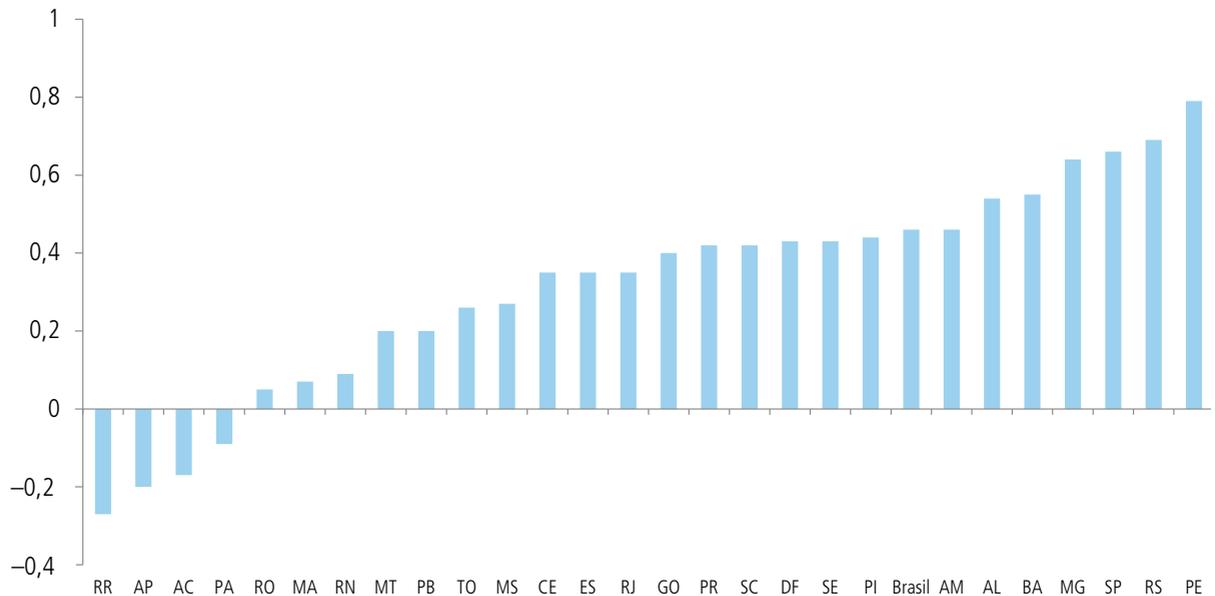
Setor	Brasil	AC	AL	AP	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG
1	12%	68%	63%	7%	11%	20%	27%	44%	11%	56%	20%	73%	58%	18%
2	1%	0%	2%	0%	0%	2%	8%	0%	1%	0%	0%	1%	2%	2%
3	1%	1%	0%	0%	0%	2%	9%	1%	1%	2%	1%	0%	2%	1%
4	2%	0%	0%	0%	0%	2%	19%	0%	0%	1%	1%	1%	2%	1%
5	0%	13%	0%	21%	0%	1%	0%	1%	0%	0%	1%	4%	1%	0%
6	5%	0%	0%	0%	1%	3%	2%	0%	8%	1%	0%	0%	5%	1%
7	21%	1%	3%	65%	2%	14%	4%	0%	31%	7%	12%	5%	13%	17%
8	25%	0%	22%	0%	2%	11%	6%	6%	3%	10%	9%	7%	3%	6%
9	5%	3%	4%	0%	5%	4%	2%	2%	1%	2%	1%	2%	2%	2%
10	10%	11%	4%	5%	7%	15%	13%	39%	38%	10%	54%	5%	8%	28%
11	4%	0%	1%	0%	45%	11%	7%	3%	3%	2%	0%	1%	3%	6%
12	12%	0%	0%	0%	25%	14%	2%	0%	1%	7%	0%	0%	1%	17%
13	1%	2%	0%	1%	2%	2%	2%	3%	1%	1%	1%	1%	1%	2%
Correlação	1,00	0,06	0,71	0,09	0,49	0,80	0,05	0,21	0,54	0,84	0,32	0,42	0,50	0,78
Setor	PA	PB	PR	PE	PI	RJ	RN	RS	RO	RR	SC	SP	SE	TO
1	15%	24%	26%	37%	66%	8%	24%	26%	71%	68%	26%	15%	30%	68%
2	0%	15%	1%	2%	1%	1%	10%	1%	0%	0%	7%	2%	10%	0%
3	0%	1%	1%	2%	3%	2%	9%	1%	0%	1%	8%	2%	3%	1%
4	1%	23%	1%	1%	1%	0%	0%	7%	2%	1%	1%	1%	4%	4%
5	6%	0%	4%	0%	0%	0%	0%	1%	10%	20%	3%	1%	0%	0%
6	2%	3%	5%	3%	0%	1%	0%	2%	0%	0%	5%	4%	1%	0%
7	45%	7%	11%	1%	2%	41%	45%	9%	4%	2%	1%	8%	21%	5%
8	2%	1%	9%	18%	4%	12%	2%	14%	1%	0%	3%	14%	9%	6%
9	0%	6%	2%	6%	2%	3%	2%	4%	1%	0%	6%	5%	2%	3%
10	29%	16%	8%	18%	15%	17%	5%	10%	8%	7%	14%	13%	15%	12%
11	0%	2%	12%	6%	2%	2%	1%	12%	2%	0%	18%	15%	3%	0%
12	0%	0%	16%	4%	0%	11%	0%	11%	1%	0%	5%	18%	0%	1%
13	1%	2%	3%	2%	4%	1%	1%	4%	0%	1%	3%	2%	2%	1%
Correlação	0,40	0,18	0,66	0,57	0,23	0,87	0,28	0,75	0,26	-0,12	0,05	0,80	0,43	0,57

Fonte: PIA/IBGE. Elaboração dos autores.

Tendo por base os dados apresentados, calculou-se a correlação entre a distribuição das medidas por setor – isto é, o percentual do total de medidas que afetaram cada setor – e a estrutura produtiva de cada UF. Ainda que tenha pouco conteúdo estatístico, esse modelo pode ser considerado uma aproximação do grau de similaridade entre a distribuição setorial das medidas de proteção e a estrutura setorial da produção industrial de cada UF, e pode ser visto como um indicativo do grau de “protecionismo” que afeta cada estado, compreendido como o quanto a estrutura industrial de cada estado está “protegida” pelas medidas adotadas nos últimos anos. O gráfico 3 sintetiza os dados da correlação por UF.

GRÁFICO 3

**Correlação entre medidas de proteção com impacto nos setores selecionados e a estrutura produtiva das UFs**



Elaboração dos autores.

Com a análise da correlação dos dados de proteção com produção industrial por UF, identificam-se os estados de Pernambuco, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia como os mais afetados com as medidas de proteção implementadas pelo Brasil entre 2008 e 2012. Ou seja, os setores industriais que tiveram maior ganho com a proteção comercial dada ao longo do período em questão estão localizados principalmente nestes estados. Como já se observou, os setores são: de produtos Químicos e farmacêuticos; de Máquinas e equipamentos; de Metalurgia e produtos de metal. E ainda: Têxteis, Alimentos, bebidas e fumo e Material de transporte. Por sua vez, UFs como Roraima, Amapá, Acre, Pará e Rondônia são aquelas que menos concentram setores com ganhos de proteção devido à implementação no Brasil das medidas comerciais identificadas.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao identificar dois importantes estados do Nordeste, Pernambuco e Bahia, entre os que mais concentram setores protegidos nos últimos anos, observa-se que as medidas de proteção comercial implementadas desde

2008 podem ter impacto positivo como estímulo, ainda que indireto, a um processo de desconcentração relativa das atividades econômicas, particularmente industrial, no país.

Entretanto, pode-se analisar que ganhos de proteção afetam substantivamente estados que são tradicionalmente importantes produtores de bens industriais, como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, como não poderia deixar de ser. Neles, os interesses privados constituídos historicamente e com poder de influência junto a agentes públicos estão estruturados e consolidados, configurando-se em um elemento importante para se pensar a economia política da proteção no país e seus efeitos sobre as distintas UFs.

Ao se levar em conta a importância da proteção no desenvolvimento econômico do Brasil e o fato de que setores protegidos são essencialmente os mesmos nas últimas décadas,<sup>7</sup> observa-se o que pode ser o deslocamento relativo de setores tradicionalmente protegidos da economia brasileira. Empresas desses setores, normalmente instaladas nas regiões Sul e Sudeste, podem migrar em direção a outras UFs, particularmente do Nordeste, dando uma nova territorialidade à economia política da proteção no Brasil, embora sem alterações substantivas quanto aos interesses predominantemente atendidos quando da implantação de medidas de proteção comercial.

## REFERÊNCIAS

MARKWALD, Ricardo. The political economy of foreign trade policy: the Brazilian case. *In*: BOUZAS, Roberto (Org.). **Domestic determinants of national trade strategies**: a comparative analysis of Mercosur countries, Mexico and Chile. Paris: Obreal-ChaireMercosur Sciences Po, 2005. p. 85-143.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. A política comercial brasileira no pós-crise. *In*: GTA-CEPR-LATN JOINT CONFERENCE ON ANALYSES OF CONTEMPORARY PROTECTIONISM: IMPLICATIONS FOR LATIN AMERICA, 2012, Lima, Peru. **Anais...** Lima: LATN-GTA-CEPR, 2012.

VEIGA, Pedro da Motta. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e *policy-making*. *In*: JANK, M. S.; SILBER, S. D. **Políticas comerciais comparadas**: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007. p. 71-162.

Artigo recebido em 16 de junho de 2013 e aceito para publicação em 10 de julho de 2013.

7. Como analisado por Markwald (2005) e Veiga (2007). Para uma análise da economia política da proteção no Brasil nos últimos anos, ver Oliveira (2012).

# INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO NO BRASIL NO PERÍODO 2003-2012: ASPECTOS REGIONAIS E SETORIAIS

Elton Jony Jesus Ribeiro\*  
Edison Benedito da Silva Filho\*

## RESUMO

Este trabalho examina os fluxos de investimento estrangeiro direto (IED) no Brasil no período 2003-2012. Enfoca-se tanto a distribuição regional dos projetos quanto sua concentração setorial em termos de intensidade tecnológica, com base em metodologia desenvolvida pelos autores a partir de classificações similares aplicadas aos fluxos de comércio internacional. À luz dos resultados obtidos, pretende-se avaliar possíveis alterações nos determinantes internos do IED para as regiões do país (tais como abundância de recursos naturais, infraestrutura e logística local, proximidade do mercado consumidor etc.), bem como os impactos da crise internacional sobre esses fluxos de capital.

**Palavras-chave:** investimento estrangeiro direto; empresas transnacionais; classificação tecnológica de setores industriais.

## FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN BRAZIL IN THE 2003-2012 PERIOD: REGIONAL AND SECTORAL ASPECTS

### ABSTRACT<sup>i</sup>

This paper examines the flows of foreign direct investment (FDI) in Brazil in the period 2003-2012. It focuses both regional distribution of projects and sector concentration in terms of technological intensity, based on the proposed methodology drawn on similar ratings applied to international trade flows. From these results we intend to evaluate possible changes in the internal determinants of FDI to the Brazilian regions (such as natural resources, infrastructure and logistics location, proximity to the consumer market etc.), as well as the impact of the international crisis on the capital flows.

**Keywords:** international investment; multinational firms; manufacturing and service industries; choice of technology.

JEL: F21; F23; O14.

Boletim de Economia e Política Internacional, 14: 29-46 [2013]

---

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

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

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

## 1 INTRODUÇÃO

No período mais recente da *globalização*, verifica-se um movimento de integração de processos produtivos em escala global, por meio de novas estratégias de investimento das grandes corporações transnacionais, o que tem mudado substancialmente a forma como os países emergentes se inserem no mercado internacional. Em que pese a continuidade da importância dos fluxos de investimento estrangeiro direto (IED) voltados à exploração de fatores de produção mais baratos e à conquista de novos mercados consumidores, essas firmas buscam nos países emergentes também outras fontes de vantagens competitivas, que surgem no bojo do processo de crescente expansão e diversificação dessas economias. A compreensão destes novos determinantes dos fluxos de investimento internacional exige, pois, para além da análise dos fluxos agregados de IED, também uma abordagem com foco na estratégia das corporações transnacionais.

O crescimento acelerado dos mercados emergentes nas últimas décadas, aliado à melhoria substancial de sua infraestrutura e também de seus indicadores sociais, permite o aproveitamento de novas oportunidades de expansão da produtividade associadas à logística, à miniaturização e às novas tecnologias de informação. Buscando captar essas vantagens competitivas, as empresas transnacionais desenvolvem novas formas de atuação que envolvem alianças estratégicas com outras corporações (*joint ventures*), *outsourcing* de processos produtivos intensivos em escala e a integração vertical de cadeias de maior valor agregado, num contexto de acirramento da competição em nível global.

Atualmente, o Brasil se destaca entre os demais países emergentes não apenas em razão do tamanho de seu mercado consumidor, mas também por oferecer importantes vantagens competitivas atreladas a essas novas estratégias de IED. Mais do que uma base industrial bastante diversificada, o país apresenta um estoque relevante de trabalhadores especializados e mercados dotados de suficiente flexibilidade, além da perspectiva de rápido aprimoramento de sua infraestrutura para as próximas décadas. Esses fatores ajudam a explicar a trajetória progressivamente diversificada dos fluxos de IED realizados no país ao longo dos últimos dez anos, que alcançou um total de US\$ 187,5 bilhões em projetos *greenfields* (FDI Markets, 2013). Contudo, sua diversidade tecnológica e sua distribuição no território brasileiro permanecem bastante concentradas, o que exige uma análise mais aprofundada da dinâmica recente dos fluxos de investimento internacional para os estados da federação.

O texto se divide em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, é apresentada a literatura que busca explicar a dinâmica dos fluxos de IED para países em desenvolvimento. Na terceira seção, discutem-se os aspectos gerais da participação do Brasil e demais economias emergentes nos fluxos de investimento internacional *greenfield* no período recente, destacando os principais setores econômicos participantes desses fluxos e comparando sua trajetória local com a tendência global de distribuição de IED. A quarta seção descreve com maior detalhamento a distribuição regional e setorial destes fluxos, a partir da base de dados FDI Markets, desenvolvida pelo *Financial times*<sup>1</sup> e da metodologia de classificação setorial proposta pelos autores. Por fim, na quinta e última seção, é desenvolvida a análise dos resultados obtidos à luz da teoria, ressaltando as mudanças observadas na natureza e destinação dos projetos de IED recebidos pelas várias regiões do país e seus possíveis desdobramentos em termos de transformação da estrutura econômica local.

1. Os valores e informações constantes neste trabalho foram coletados na base de dados FDI Markets e dizem respeito a anúncios de investimentos em novos projetos e expansão de projetos já existentes entre 2003 e 2013. Não incluem, portanto, aquisições de empresas brasileiras por estrangeiros ou de fusões entre empresas brasileiras e estrangeiras. Para mais detalhes acerca da metodologia de contabilização e atualização dos dados relativos a esses projetos, ver: <<http://www.fdimarkets.com>>.

## 2 DETERMINANTES DO IED NOS PAÍSES EMERGENTES

A literatura sobre os fatores condicionantes dos fluxos de IED e de seu transbordamento para as economias emergentes tem florescido de forma rápida no período recente (Blonigen, 2005; Amaya e Rowland, 2004; Nonnenberg e Mendonça, 2005; Agiomirgianakis, Asteriou e Papatoma, 2006; Walsh e Yu, 2010). Diversos trabalhos buscam apontar quais as principais características econômicas dos países que desempenham influência sobre sua capacidade de atração de investimentos internacionais.

De modo geral, fatores como infraestrutura, disponibilidade de recursos (inclusive capital humano) e ambiente institucional (tais como corrupção, facilidade para realização de negócios, proteção aos direitos de propriedade etc.) são apontados como decisivos para a atração de investimentos internacionais (Agiomirgianakis, Asteriou e Papatoma, 2006; Walsh e Yu, 2010; Blonigen e Piger, 2011). Análises empíricas sugerem ainda que o tamanho dos mercados, seu ritmo de crescimento e seu grau de abertura ao comércio exterior são determinantes significativos para explicar os fluxos recebidos de IED, sobretudo no caso dos países em desenvolvimento (Singh e Jun, 1995; Chakrabarti, 2001; Amaya e Rowland, 2004; Mottaleb e Kalirajan, 2010; Blonigen e Piger, 2011). Nesse sentido, verifica-se que o desempenho macroeconômico e a integração comercial dos países emergentes podem compensar as deficiências institucionais e de infraestrutura que usualmente caracterizam essas economias (Dunning e Narula, 1996; Amaya e Rowland, 2004).

Contudo, são observadas também diferenças substanciais na importância desses fatores de acordo com os setores econômicos a que se destinam os projetos de investimento (Singh e Jun, 1995; Blonigen, 2005; Blonigen e Piger, 2011). Enquanto, para projetos de IED voltados ao setor primário, a dotação de recursos naturais e mão de obra barata são fatores determinantes, para aqueles voltados ao setor secundário, a infraestrutura local, a abertura comercial e o desempenho institucional ganham destaque. Para o setor terciário, por sua vez, os elementos mais relevantes parecem ser as variáveis macroeconômicas – tais como tamanho do Produto Interno Bruto (PIB) e seu ritmo de crescimento (Blonigen, 2005; Walsh e Yu, 2010).

Finalmente, estudos específicos da experiência recente de internacionalização das empresas de economias emergentes salientam a relevância dos seguintes fatores como diferenciais competitivos dos países receptores na busca pela atração de IED: suporte informacional e logístico, benefícios fiscais e jurídicos, canais de financiamento exclusivos e acordos bilaterais de comércio e investimento (UNCTAD, 2006; Acioly, Lima e Ribeiro, 2011, p. 13-14).

Dunning (1993) introduziu uma classificação que se tornou bastante popular na literatura para elencar os determinantes da internacionalização das empresas no capitalismo contemporâneo. Eles se dividem essencialmente em quatro categorias conforme descrito a seguir.

- 1) Novos mercados para os produtos e serviços da firma (*market-seeking strategy*).
- 2) Dotação de fatores (recursos naturais e humanos) mais baratos que no país de origem da empresa (*resource-seeking strategy*).
- 3) Integração horizontal e vertical por meio da construção de cadeias de valor, que permitem à empresa reduzir custos e ampliar a eficiência num sistema globalizado de produção (*efficiency-seeking strategy*).
- 4) Criação e aquisição de ativos estratégicos (recursos naturais considerados estratégicos para o processo produtivo, tecnologias, processos gerenciais e industriais etc.) que permitam à firma sustentar e elevar sua competitividade (*strategic-assets seeking strategy*).

Devido às características econômicas e institucionais dos mercados emergentes, historicamente, o investimento estrangeiro nesses mercados têm se concentrado, com frequência, em setores intensivos em matérias-primas e/ou onde se exige mão de obra pouco especializada, de acordo com a estratégia das firmas dos países, focada quase exclusivamente na redução de custos para seus fatores de produção. Essa estratégia, que segue o modelo *resource-seeking* apresentado anteriormente, ainda explica importante parcela dos fluxos globais de IED hoje, sobretudo nas áreas de recursos primários e manufatura básica.

Desde a segunda metade do século XX, já existiam mercados emergentes suficientemente grandes para justificar o ingresso de firmas estrangeiras que buscavam ampliar a base consumidora de seus produtos (*market-seeking*), de modo que países como Brasil, Índia e África do Sul já figuravam como destacados receptores de IED voltado aos setores de bens de consumo e serviços. Mais tarde, no bojo de sua transição econômica também Rússia e China lograram atrair grandes multinacionais para estes setores. Esse grupo de países, denominado BRICS, responde por crescente participação nos fluxos globais de investimento produtivo, inclusive como fonte relevante de IED por meio de suas maiores corporações (Acioly, Lima e Ribeiro, 2011). Contando com uma infraestrutura em rápido desenvolvimento e estoques relevantes de mão de obra especializada a custos inferiores aos dos países avançados, os BRICS constituem hoje polos privilegiados de atração dos investimentos internacionais voltados à construção de cadeias globais de valor, que seguem os modelos *efficiency seeking* e *strategic-assets seeking*.

### 3 EVOLUÇÃO RECENTE DA PARTICIPAÇÃO DO BRASIL E DEMAIS PAÍSES EMERGENTES NOS FLUXOS INTERNACIONAIS DE INVESTIMENTO

A partir dos anos 1990, o mundo assistiu a um expressivo crescimento nos fluxos globais de IEDs. Se nas décadas de 1970 e 1980 os fluxos de IED atingiram um pico em 1973, quando foi de 1,65% do PIB mundial, esse percentual, que foi de apenas 0,32% em 1993, alcançou 5,08% em 2000<sup>2</sup> (gráfico 1). Fruto do processo de globalização do capital, acelerado com a presença de novas tecnologias de comunicação e transporte, esse período de crescimento só foi arrefecido no início dos anos 2000 devido à redução nas taxas de crescimento do PIB dos países desenvolvidos e da queda nas ações negociadas em bolsas de valores desses países (UNCTAD, 2002).

A queda na importância dos fluxos globais de IED, entretanto, não se deu de maneira uniforme entre os países ricos e em desenvolvimento; a queda foi mais pronunciada entre os países desenvolvidos. Como consequência, os anos 2000 foram de significativas mudanças nos fluxos globais de capital, devido à crescente participação dos países em desenvolvimento e em transição nesses fluxos (Acioly, Lima e Ribeiro, 2011).

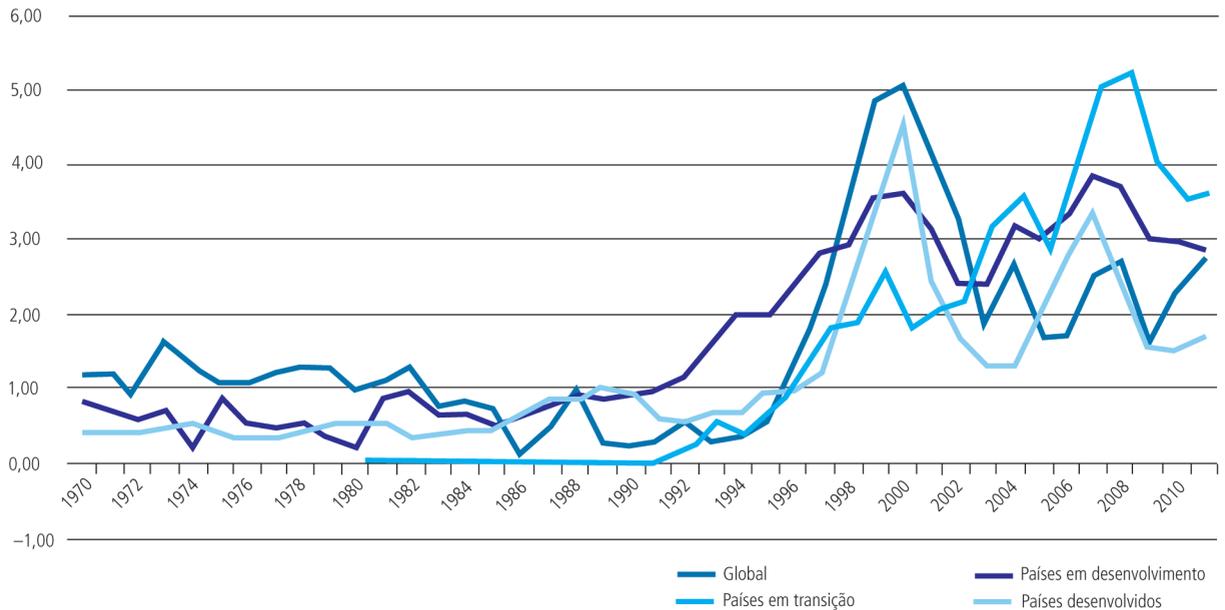
O Brasil não esteve alheio a essas mudanças. Nos anos 2000, o país, que foi o 11<sup>o</sup> em volume recebido de IED, viu sua posição variar significativamente, tornando-se um dos cinco maiores receptores de investimentos diretos em 2011, com participação de 4,37% nos fluxos totais, atrás apenas de Estados Unidos, China, Bélgica e Hong Kong.<sup>3</sup> Quando se considera o estoque acumulado ao longo dos anos, pode-se ver que o Brasil tem melhorado sua posição como destino de IED. Em 2011, o país possuía 3,27% desse estoque e foi o oitavo principal destino para os investidores estrangeiros (tabela 1).

A participação atual do Brasil como fonte de capitais para investimentos diretos é bastante pequena, não chega a 1%, mas também tem crescido nos últimos anos. Apesar de não ser um grande e tradicional exportador de investimentos diretos, o Brasil melhorou sua participação percentual nos fluxos globais de capitais.

2. Conforme a base de dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) –, disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/>>.

3. *Ibidem*.

GRÁFICO 1  
**Fluxos de IED sobre o PIB por grupos de países (1970-2011)**  
 (Em %)



Fonte: UNCTADStat (dados acessados em 26/3/2013). Elaboração dos autores.

TABELA 1  
**A importância do Brasil nos estoques globais de IED**

Ano	Estoque de IED no Brasil		Estoque de IED do Brasil	
	Percentual	Posição	Percentual	Posição
2000	1,64	13ª	0,65	20ª
2001	1,63	14ª	0,64	21ª
2002	1,34	18ª	0,70	22ª
2003	1,41	18ª	0,55	24ª
2004	1,45	18ª	0,59	24ª
2005	1,57	15ª	0,64	23ª
2006	1,54	18ª	0,73	22ª
2007	1,73	16ª	0,73	23ª
2008	1,86	15ª	0,95	21ª
2009	2,22	13ª	0,85	23ª
2010	3,39	7ª	0,90	23ª
2011	3,27	8ª	0,96	23ª

Fonte: UNCTADStat (dados acessados em 26/3/2013). Elaboração dos autores.

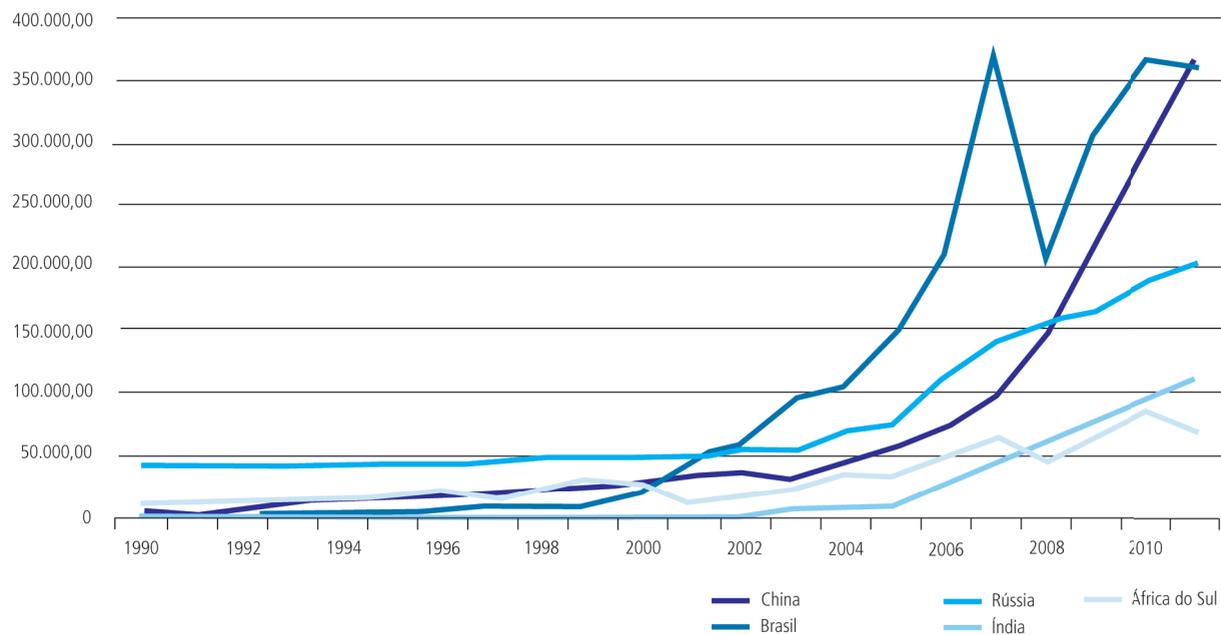
Comparado aos outros países do BRICS, o Brasil tem sido um importante protagonista tanto na atração como na realização de investimentos diretos, sendo superado em 2011 como fonte de IED apenas pela China (gráficos 2 e 3). Ainda assim, no ano anterior, em 2010, o país possuía os maiores estoques de IED, recebidos e realizados, entre os países do BRICS.<sup>4</sup>

4. UNCTADStat, dados acessados em 2013.

GRÁFICO 2

**Estoques de IED realizados pelos países do BRICS (1990-2011)**

(Em US\$ milhões)

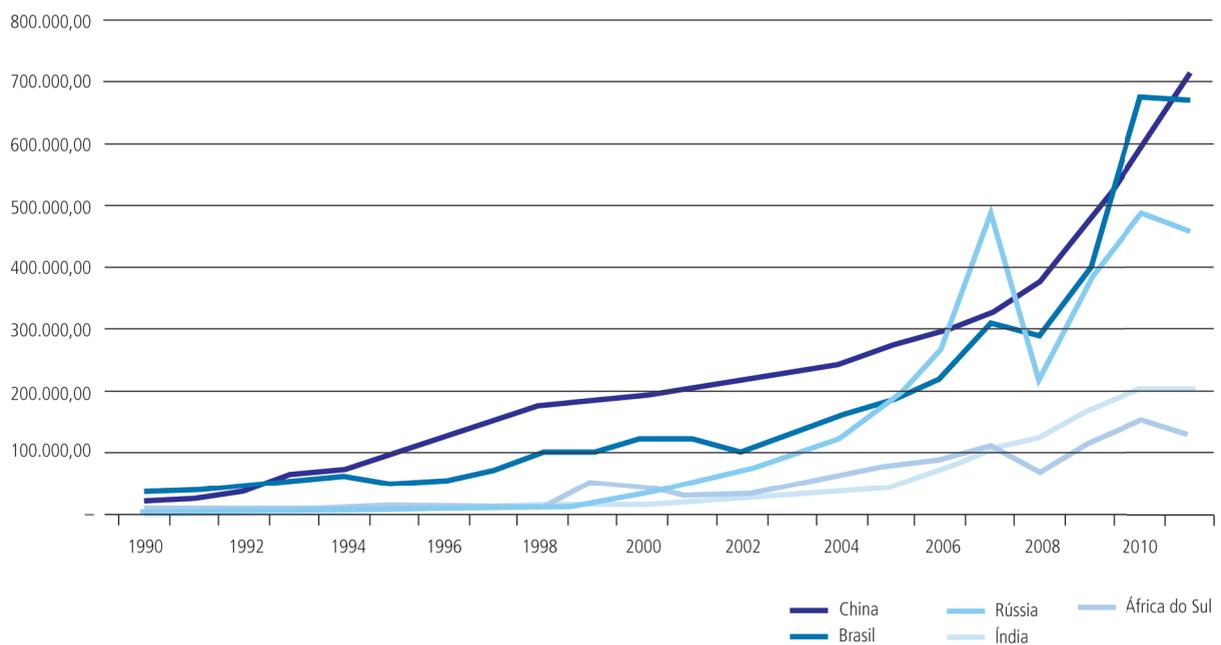


Fonte: UNCTADStat (dados acessados em 26/3/2013). Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

**Estoques de IED recebidos pelos países do BRICS (1990-2011)**

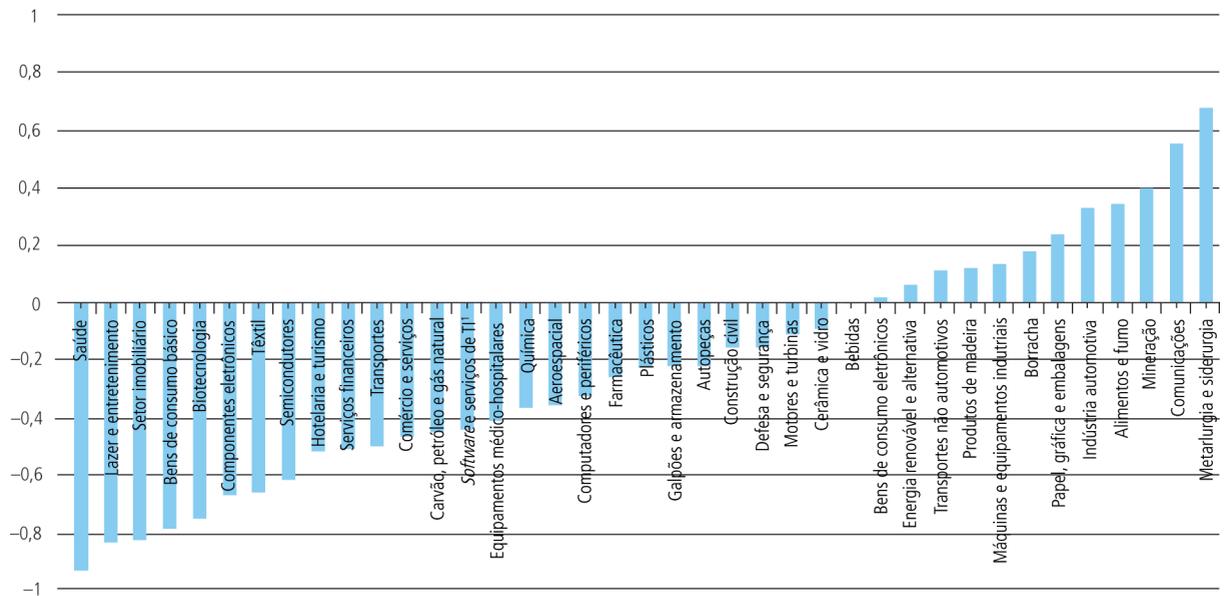
(Em US\$ milhões)



Fonte: UNCTADStat (dados acessados em 26/3/2013). Elaboração dos autores.

No que se refere aos setores nos quais o Brasil tem recebido investimentos diretos e as empresas brasileiras investido no exterior, é importante analisar o grau de similaridade entre os investimentos *greenfield* realizados e recebidos pelo país em relação aos investimentos de mesmo perfil realizados em nível mundial desde 2003. Para executar essa tarefa, construiu-se um indicador de dispersão como uma medida da proporção dos investimentos realizados em determinado setor no Brasil em relação ao total de IED recebido pelo país, comparativamente à média mundial do setor no mesmo período.<sup>5</sup> Os resultados são apresentados no gráfico 4.

GRÁFICO 4  
Indicador para investimentos realizados no Brasil



Fonte: FDI Markets. Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Tecnologia da Informação (TI).

Observa-se que, comparativamente ao resto do mundo, o Brasil concentra uma proporção maior dos fluxos de investimento estrangeiro nos setores Metalurgia e siderurgia, Mineração e Automotivo, além de outros voltados à exploração de bens primários. No entanto, o país recebe uma proporção de IED significativamente menor que a média internacional para os setores de Saúde e serviços em geral, além de Biotecnologia e Componentes eletrônicos.

A tabela 2 apresenta a distribuição setorial dos projetos de IED realizados no Brasil ao longo dos últimos dez anos. O detalhamento permite verificar o valor total de inversões em cada setor industrial e seu valor médio por projeto implementado, bem como o número de companhias envolvidas, a quantidade estimada de empregos gerados em cada setor e seu nível médio por projeto.

5. O indicador pode ser definido da seguinte forma: seja  $X$  a proporção dos investimentos realizados no Brasil em um determinado setor e  $Y$  a proporção dos investimentos realizados no mesmo setor em nível mundial. O indicador  $d$  é calculado como divisão da diferença pela soma dessas proporções de modo que possam sempre estar compreendidas no intervalo  $-1$  e  $1$ , ou seja:  $d = (X - Y) / (X + Y)$ , com  $-1 \leq d \leq 1$ . Dessa forma, quando o indicador de um determinado setor se aproxima de  $1$  tem-se que este setor é proporcionalmente mais relevante para os investimentos feitos no Brasil do que para os investimentos totais realizados no mundo. Entretanto, quando o indicador se aproxima de  $-1$  significa que, proporcionalmente, esse setor é mais relevante para os investimentos globais do que para os investimentos feitos no (ou realizados pelo) Brasil. Quando o indicador for zero, tem-se que a proporção dos investimentos mundiais e no Brasil em determinado setor é coincidente.

TABELA 2

**Distribuição setorial do IED recebido pelo Brasil (2003-2013)<sup>1</sup>**

Setores	Capex <sup>2</sup> (US\$ milhões)	Capex/projeto (US\$ milhões)	Quantidade de projetos	Empregos gerados	Empregos/ projeto	Quantidade de empresas
Metalurgia e siderurgia	67.780,9	753,1	90	119.983	1.333	63
Comunicações	49.873,0	236,4	211	43.065	204	156
Mineração	45.860,5	428,6	107	118.307	1.106	60
Indústria automotiva	36.164,9	296,4	122	97.069	795	50
Carvão, petróleo e gás natural	24.194,2	390,2	62	14.416	232	54
Alimentos e fumo	23.645,2	137,5	172	71.244	414	93
Energia renovável e alternativa	19.251,4	363,2	53	27.480	518	46
Química	7.485,0	45,9	163	17.141	105	112
Papel, gráfica e embalagens	6.117,3	165,3	37	8.854	239	21
Máquinas e equipamentos industriais	5.825,0	25,3	230	34.045	148	193
Transportes	5.094,0	78,4	65	13.231	203	50
Serviços financeiros	4.850,6	25,7	189	14.341	75	147
Hotelaria e turismo	3.857,9	62,2	62	22.061	355	38
Borracha	3.781,5	87,9	43	15.429	358	27
Autopeças	3.673,5	39,9	92	15.840	172	79
Setor imobiliário	3.273,0	79,8	41	40.512	988	30
Galpões e armazenamento	2.936,2	266,9	11	10.186	926	11
Software e serviços de TI	2.899,1	8,1	356	35.195	98	288
Construção civil	2.825,9	113,0	25	9.349	373	10
Plásticos	2.252,0	32,2	70	23.693	338	55
Bens de consumo eletrônicos	2.169,3	62,0	35	18.997	542	27
Farmacêutica	2.131,4	45,3	47	9.811	208	42
Bebidas	1.768,8	80,4	22	9.199	418	16
Produtos de madeira	1.741,7	217,7	8	1.248	156	6
Transportes não automotivos	1.687,6	41,2	41	32.904	802	32
Semicondutores	1.643,8	82,2	20	4.636	231	19
Componentes eletrônicos	1.601,0	29,6	54	15.906	294	44
Comércio e serviços	1.550,0	5,9	264	18.024	68	230
Cerâmica e vidro	1.324,5	94,6	14	3.363	240	13
Motores e turbinas	1.216,4	43,4	28	6.056	216	17
Têxtil	1.159,7	14,0	83	16.188	195	65
Aeroespacial	1.082,7	49,2	22	2.586	117	20
Bens de consumo básico	993,0	14,2	70	9.454	135	57
Computadores e periféricos	959,1	19,6	49	22.349	456	37
Equipamentos médico-hospitalares	423,8	17,7	24	5.309	221	20
Lazer e entretenimento	274,2	27,4	10	1.553	155	6
Biotecnologia	117,7	19,6	6	291	48	6
Defesa e segurança	89,8	15,0	6	582	97	6
Saúde	19,7	4,9	4	259	64	4
<b>Total</b>	<b>344.430,9</b>	<b>114,2</b>	<b>3.017</b>	<b>932.736</b>	<b>309</b>	<b>2.127</b>

Fonte: FDI Markets. Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Inclui dados disponíveis até março de 2013.

<sup>2</sup> Capital Expenditure (Capex) se refere ao montante de investimento para aquisição ou aprimoramento dos bens de capital de uma determinada empresa. Uma vez que este trabalho foca apenas nos fluxos de IED para projetos que envolvem criação ou expansão da capacidade produtiva (*greenfield*), o Capex é a estimativa mais consistente do investimento efetivamente realizado pelas companhias transnacionais no Brasil.

Como pode ser notado na tabela 2, embora se verifique um expressivo volume dos fluxos de investimento internacional voltados para atividades de exploração de recursos naturais, outros setores industriais também se destacaram no período observado. Siderurgia e metalurgia dominam a preferência das firmas estrangeiras, tendo recebido aproximadamente US\$ 67,8 bilhões, o equivalente a um quinto do valor total de investimento estrangeiro no Brasil entre 2003 e o primeiro trimestre de 2013. O setor Comunicações recebeu um montante de investimentos da ordem de US\$ 49,87 bilhões, seguido por Mineração (US\$ 45,9 bilhões), Indústria automotiva (US\$ 36,2 bilhões) e Carvão, petróleo e gás (US\$ 29,2 bilhões). Outros setores que merecem destaque são Alimentos e fumo (US\$ 23,6 bilhões) e Energias renováveis (US\$ 19,2 bilhões). Somados, os projetos voltados aos setores de Metalurgia, Mineração e Indústria automotiva foram responsáveis por mais de 40% dos empregos gerados pelo investimento internacional no Brasil ao longo da última década, segundo as estimativas da FDI Markets.

A diversidade de setores em termos de sofisticação tecnológica e os elevados fluxos de IED recebidos evidenciam a complexidade do parque industrial brasileiro. Em âmbito regional, porém, esses fluxos ainda se acham concentrados em relativamente poucas Unidades da Federação (UFs), o que sugere, para além da estrita dotação de fatores, também a relevância das assimetrias econômicas e institucionais para explicação da distribuição do IED em nível regional. É sobre estes fatores que a análise a seguir irá se concentrar.

#### 4 CARACTERÍSTICAS REGIONAIS E SETORIAIS DO IED NO BRASIL

A busca pela eficiência competitiva ocorre por meio da construção de cadeias globais de valor. Nesse sentido, as firmas investem em novos mercados internacionais não apenas em razão da abundância de fatores produtivos mas também pelo acesso a outros elementos econômicos e institucionais, como capital humano, infraestrutura e logística regional, integração comercial com grandes mercados mundiais, regulação financeira e desenvolvimento do mercado de capitais. Quando observada sob a ótica da distribuição regional, a trajetória recente dos fluxos de IED para o Brasil contempla algumas dessas novas estratégias que caracterizam o processo contemporâneo de integração econômica mundial.

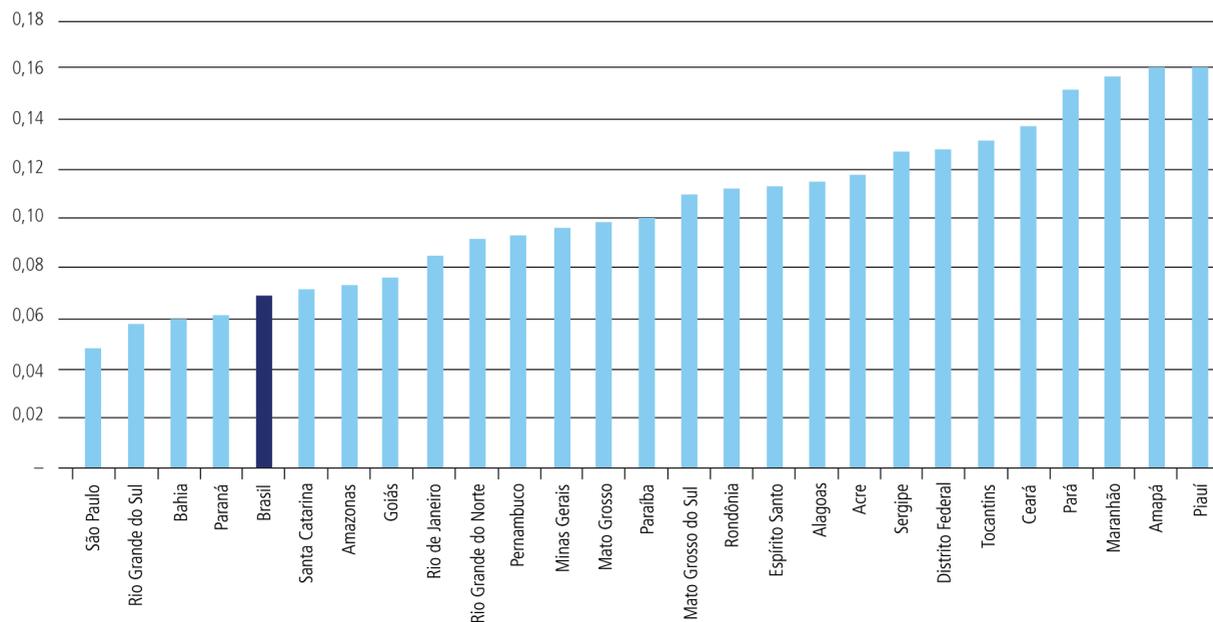
O gráfico 5 apresenta o grau de concentração setorial dos IEDs nos diversos estados, nos últimos dez anos. Isso é feito a partir do desvio-padrão dos percentuais de participação de cada setor por estado, o que dá a medida de como os investimentos se distribuem. Quanto menor o desvio-padrão (menor a barra no gráfico), maior grau de dispersão setorial dos investimentos externos no estado.

O menor desvio-padrão é observado em São Paulo. Esta é a unidade que recebeu o maior volume de recursos e de maneira mais diversificada, em termos setoriais. O setor com maior participação foi o de Comunicações, com 27% dos recursos externos recebidos. Somado aos estados do Rio Grande do Sul, Bahia e Paraná, São Paulo compõe o grupo de unidades com grau de dispersão setorial que supera a média nacional. No sentido contrário, o caso mais extremo é o do Piauí, onde a totalidade dos investimentos recebidos foi para o setor de Alimentos e fumo.

Na tabela 3, verifica-se a distribuição regional dos fluxos de IED para o Brasil no período de 2003 a 2013. Os cinco estados brasileiros que mais receberam investimentos estrangeiros na modalidade *greenfield* (novos projetos ou expansão) foram, pela ordem, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco e Pará.

GRÁFICO 5

## Grau de concentração do IED recebido pelo Brasil por UF (2003-2012)



Fonte: FDI Markets. Elaboração dos autores.

TABELA 3

Detalhamento do IED recebido pelos estados brasileiros (2003-2013)<sup>1</sup>

Estados	Investimento recebido (US\$ milhões)	Número de projetos de IED recebidos	Investimento por projeto (US\$ milhões)
São Paulo	58.427	1.155	51
Rio de Janeiro	38.301	315	122
Minas Gerais	32.411	131	247
Pernambuco	22.722	60	379
Pará	15.591	26	600
Ceará	13.855	24	577
Bahia	11.595	80	145
Paraná	8.830	101	87
Maranhão	8.343	11	759
Espírito Santo	8.192	28	293
Goiás	6.868	27	254
Rio Grande do Sul	6.337	97	65
Santa Catarina	5.853	49	120
Amazonas	5.539	61	91
Mato Grosso	4.939	22	225
Mato Grosso do Sul	4.806	13	370
Amapá	1.091	4	273
Sergipe	888	2	444
Rio Grande do Norte	873	10	87
Distrito Federal	792	24	33
Tocantins	654	5	131
Paraíba	474	6	79

(Continua)

(Continuação)

Estados	Investimento recebido (US\$ milhões)	Número de projetos de IED recebidos	Investimento por projeto (US\$ milhões)
Rondônia	348	4	87
Alagoas	181	5	36
Piauí	144	1	144
Acre	120	2	60
Não especificado	91.119	704	129
<b>Total</b>	<b>349.291</b>	<b>2.967</b>	<b>118</b>

Fonte: FDI Markets. Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Inclui dados disponíveis até março de 2013.

Observa-se que São Paulo, mesmo não sendo um polo tão destacado de exploração de setores primários em comparação a outras UFs, ocupa a primeira posição no *ranking* dos estados que mais receberam investimentos internacionais entre 2003 e 2013, graças à sua robusta capacidade de atração de capitais voltados às áreas Automotiva e industrial. E mesmo para os estados fortemente concentrados na atração de investimentos em recursos naturais, como Rio de Janeiro, Pernambuco e Minas Gerais, outros setores tecnologicamente mais desenvolvidos também representam uma parcela significativa de seu IED recebido no período, com destaque, mais uma vez, para o setor Automotivo.

São Paulo também é a UF que recebeu o maior número de projetos de IED na última década (mais de 1 mil), com média de investimentos por projeto de US\$ 51 milhões (tabela 1). Isso ocorre porque São Paulo possui um perfil setorial bastante diversificado desses investimentos e um número proporcionalmente maior de empresas investidoras em relação aos demais estados da federação. Situação oposta ocorre no Maranhão: entre 2003 e 2013, este estado recebeu onze projetos, com média de US\$ 759 milhões aplicados por projeto, apresentando uma elevada concentração setorial frente à média do Brasil.

Nas subseções a seguir, será analisada a evolução do IED recebido pelo Brasil em termos de distribuição regional e setorial. Para tanto, serão agrupadas as UFs conforme suas respectivas regiões geográficas.<sup>6</sup> Será apresentada, ainda, uma proposta de classificação dos setores industriais receptores de investimento externo, de acordo com a intensidade tecnológica de seus produtos finais, com vistas a captar novas tendências de especialização produtiva das regiões brasileiras, com base na trajetória recente do IED nelas realizado.

## 4.1 Classificação setorial dos fluxos de IED de acordo com a intensidade tecnológica

Nos tópicos a seguir, será analisada a evolução dos fluxos de IED absorvidos pelas regiões do Brasil ao longo da última década. Para tanto, são apresentados indicadores de concentração setorial dos investimentos com base na intensidade tecnológica da indústria receptora<sup>7</sup> e de sua evolução no tempo por meio de médias trienais.

6. Devido à dificuldade de precisar a destinação de certos projetos de IED, os quais são classificados como "não especificados" na base de dados da *FDI Markets*, optou-se, neste estudo, por suprimir esses dados na análise individualizada das regiões brasileiras. Os dados apresentados nestas subseções, portanto, subestimam o fluxo real de IED para as regiões no período.

7. Devido à especificidade dos investimentos externos e à dificuldade em categorizá-lo em termos de finalidade econômica, ainda não existe uma literatura consolidada sobre a classificação setorial dos projetos de IED. A base de dados *FDI Markets* apresenta uma classificação básica com 39 setores industriais. A partir desta nomenclatura, estabeleceu-se um critério de classificação setorial a partir da intensidade tecnológica do produto final de cada setor, buscando obter um modelo de classificação similar ao aplicado ao comércio internacional por Lall (2000). A classificação proposta é apresentada em detalhes no quadro A.1 do anexo A, ao final do trabalho. Também foram feitos ajustes na contabilização do IED para os setores de Minérios e Metalurgia/Siderurgia, pois a base de dados *FDI Markets* incorpora diversos projetos siderúrgicos no setor de Minérios. Na metodologia empregada neste estudo, contudo, somente são considerados para esse setor os projetos que se limitam à extração de recursos naturais.

## 4.2 IED na região Centro-Oeste

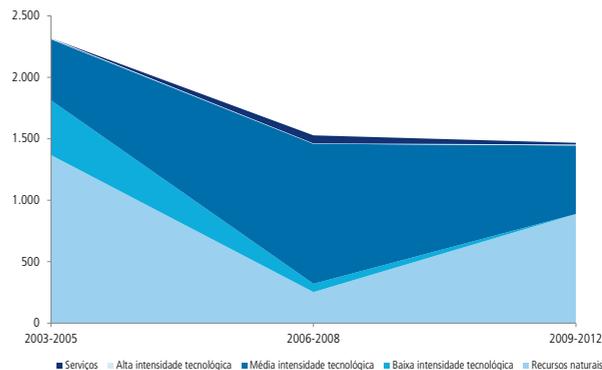
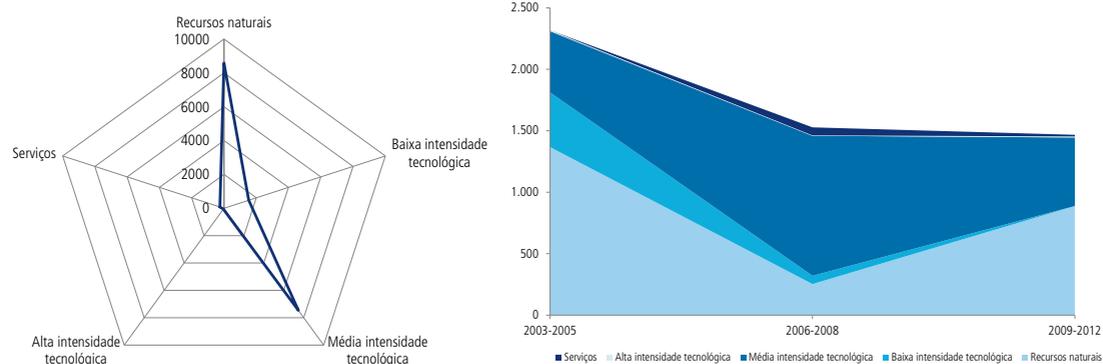
A análise da concentração setorial dos IEDs nos estados do Centro-Oeste ao longo da última década (gráfico 6A) indica predominância dos setores de exploração de recursos naturais (sobretudo alimentos) e de setores industriais com intensidade tecnológica considerada média, com destaque para Energias renováveis, Metalurgia e Químicos.

Essa região foi particularmente afetada pela crise de 2008, no que se refere à atração de IED. Entre 2003 e 2005, a média desses investimentos era de aproximadamente US\$ 2,3 bilhões, mas caiu para cerca de US\$ 1,5 bilhão nos anos seguintes (gráfico 6B). A manutenção desse nível de investimento estrangeiro após 2008 só foi possível graças à retomada dos projetos vinculados à exploração de recursos naturais e em serviços, visto que houve forte redução nos aportes em projetos industriais.

GRÁFICOS 6A e 6B

### Concentração setorial e fluxo médio de IED para a região Centro-Oeste (2003-2012)

(Valores em US\$ milhões)



Fonte: FDI Markets. Elaboração dos autores.

## 4.3 IED na região Nordeste

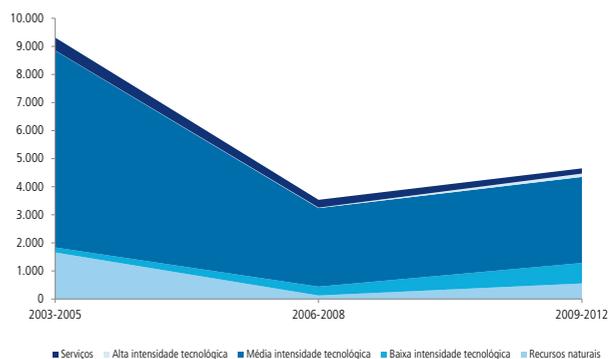
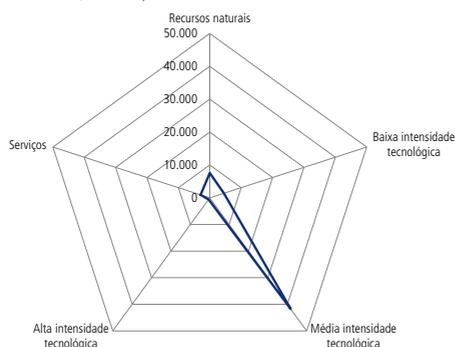
Os estados da região Nordeste mostram maior concentração de investimentos externos nos setores industriais de média intensidade tecnológica, entre os quais se destacam a Siderurgia, Petróleo e gás e também a Petroquímica (gráfico 7A).

Os efeitos da crise de 2008 foram significativos para o Nordeste, com uma redução de cerca de 60% na média de investimento externo recebido (gráfico 7B). Essa retração foi puxada tanto pelos projetos industriais de média intensidade tecnológica quanto pelos de exploração de recursos naturais. Após 2008, verifica-se uma recuperação nos fluxos de IED recebidos pela região, mas esses ainda alcançam apenas metade do valor médio nos anos 2003-2005.

## GRÁFICOS 7A e 7B

**Concentração setorial e fluxo médio de IED para a região Nordeste (2003-2012)**

(Valores em US\$ milhões)



Fonte: FDI Markets. Elaboração dos autores.

**4.4 IED na região Norte**

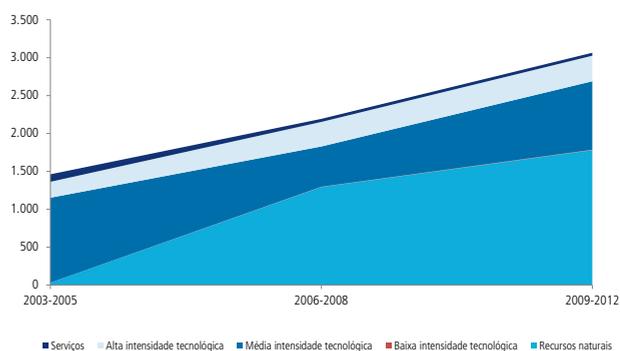
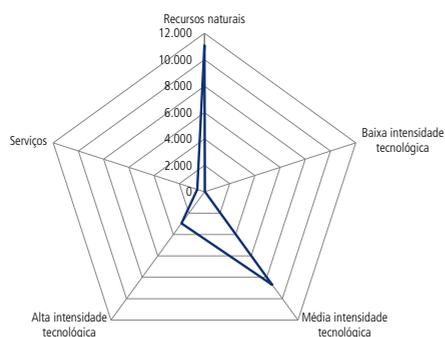
Em termos de concentração setorial, predominam na região Norte os projetos de investimento vinculados a recursos naturais, como a extração de minério de ferro e bauxita. Há também uma importante participação de setores de média intensidade tecnológica, por meio de Metalurgia e Energias renováveis e, em menor grau, em setores de alta intensidade tecnológica vinculados à área de Comunicações (gráfico 8A).

O influxo de investimentos externos para a região Norte praticamente não sofreu impactos em termos de volume após a crise de 2008, tendo se elevado de forma consistente ao longo de toda a última década. Contudo, verificou-se uma mudança qualitativa em termos de participação setorial desses fluxos. A partir de 2006, a atividade dos projetos relacionados à exploração de recursos naturais e ao setor Serviços se torna majoritária em relação ao total de IED recebido pela região (gráfico 8B).

## GRÁFICOS 8A e 8B

**Concentração setorial e fluxo médio de IED para a região Nordeste (2003-2012)**

(Valores em US\$ milhões)



Fonte: FDI Markets. Elaboração dos autores.

## 4.5 IED na região Sudeste

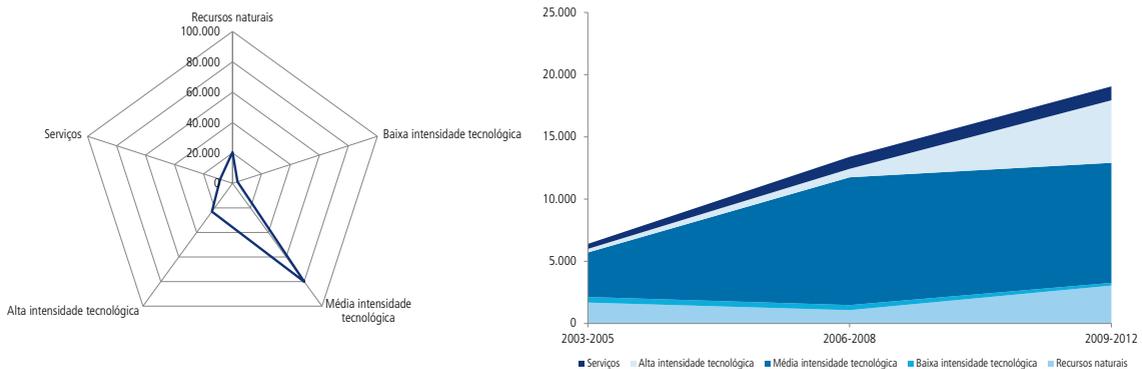
A concentração setorial de investimentos externos na região Sudeste tem lugar em atividades industriais de média intensidade tecnológica, tais como Siderurgia, Automóveis, Petróleo, gás e biocombustíveis (gráfico 9A). Mas há uma importante participação de setores de mais elevada tecnologia, com destaque para Comunicações.

Esta região é a maior receptora de investimento externo no Brasil e não parece ter sido afetada em 2008, em termos do montante de investimento recebido. Não obstante, verifica-se, após aquele ano, uma mudança qualitativa, com os investimentos externos passando a se concentrar mais em setores de alta tecnologia e de exploração de recursos naturais (gráfico 9B).

GRÁFICOS 9A e 9B

### Concentração setorial e fluxo médio de IED para a região Sudeste (2003-2012)

(Valores em US\$ milhões)



Fonte: FDI Markets. Elaboração dos autores.

## 4.6 IED na região Sul

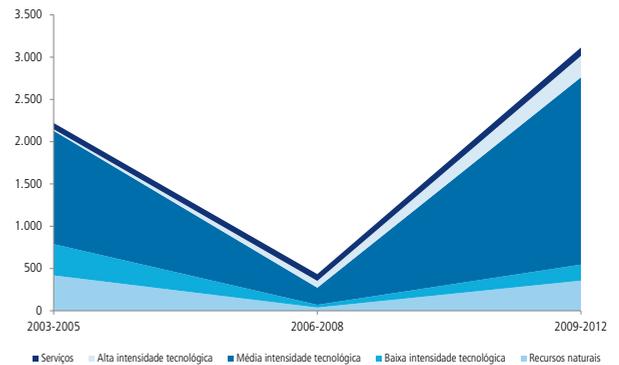
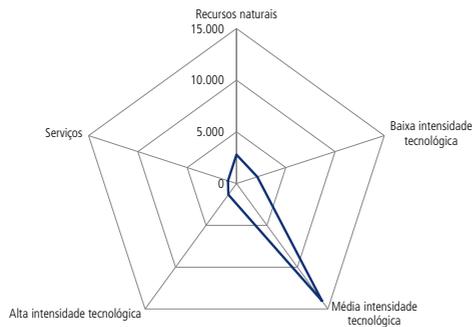
Os investimentos externos recebidos pela região Sul na última década concentraram-se em atividades industriais de média intensidade tecnológica, com destaque para a Indústria automotiva, Metalurgia e Energias renováveis (gráfico 10A).

Já em termos relativos à retração de recursos externos, esta região foi a que mais sofreu impactos decorrentes da crise de 2008. O montante médio anual desses fluxos caiu de cerca de US\$ 2,3 bilhões, em 2003-2005, para menos de US\$ 500 milhões, em 2006-2008. Registra-se, contudo, forte recuperação nos anos seguintes, com investimentos externos de mais de US\$ 3 bilhões, valor superior ao do período pré-crise (gráfico 10B).

GRÁFICOS 10A e 10B

**Concentração setorial e fluxo médio de IED para a região Sul (2003-2012)**

(Valores em US\$ milhões)



Fonte: FDI Markets. Elaboração dos autores.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo discute a evolução recente e os padrões de distribuição regional dos IEDs (*greenfield*) no Brasil. Para tanto, foi realizado um levantamento da literatura sobre os determinantes dos fluxos de IED nas economias emergentes e, posteriormente, uma análise empírica utilizando dados coletados junto à base FDI Markets para o período de janeiro de 2003 a março de 2013. Os principais resultados alcançados pela pesquisa são apresentados a seguir.

Em primeiro lugar, analisou-se o grau de concentração desses investimentos em nível dos estados da federação, bem como sua dispersão entre os diversos setores econômicos ao longo dos últimos dez anos. Não obstante o incremento dos fluxos para outras regiões, pode-se observar que a maior parte dos investimentos diretos recebidos pelo Brasil se concentra na região Sudeste, notadamente em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Uma vez que estes estados concentram os maiores mercados e os maiores fluxos de comércio com o exterior, além de também abrigarem os grandes polos industriais do país, seu desempenho é consistente com a literatura que associa os fluxos de IED com a capacidade econômica e o grau de abertura comercial dos polos receptores. Por seu turno, a presença destacada de estados como Pernambuco, Ceará, Maranhão e Bahia no *ranking* nacional dos maiores receptores de investimento externo demonstra a crescente relevância econômica da região Nordeste, que se consolida como segundo principal polo de atração desses fluxos depois do Sudeste, embora a região ainda não tenha recuperado os patamares de IED anteriores à crise de 2008.

Em um segundo momento, foi analisada a distribuição setorial dos fluxos de investimento estrangeiro em cada região geográfica do Brasil, a partir de uma classificação de acordo com a intensidade tecnológica dos setores proposta pelos autores. O impacto da crise de 2008, em termos de redução do montante de IED recebido, foi mais pronunciado nas regiões Sul e Nordeste do país, ao passo que, no Sudeste e Norte, a crise não afetou o volume desses fluxos de forma significativa. Entretanto, a partir de 2008, percebem-se mudanças qualitativas nesses fluxos em todas as regiões do Brasil, as quais podem ser analisadas à luz da literatura apresentada sobre o tema.

Nesse sentido, embora em todo o país (à exceção do Norte) os fluxos de investimento externo se concentrem em setores de média intensidade tecnológica, a distribuição setorial dos projetos difere sensivelmente para cada região brasileira. Notadamente, o Sudeste apresenta uma distribuição maior de projetos de IED em termos setoriais, assim como a região Sul, em consonância com a estrutura econômica mais diversificada dessas regiões.

O crescimento do IED em setores de maior intensidade tecnológica para a região Sudeste a partir de 2008 aponta uma busca, por parte das empresas transnacionais (com destaque para Comunicações e TI), de posicionar seus parques industriais em regiões de maior dinamismo econômico, num contexto de estagnação das economias centrais. Por sua vez, a região Norte consolida um perfil de polo de atração de investimentos para projetos ligados à exploração de recursos naturais, o que se explica pela abundância local desses fatores e pelo adensamento gradual de sua infraestrutura de energia e transportes.

Finalmente, o Sul se destaca pela rápida recuperação do montante de IED recebido por seus estados, após uma queda pronunciada desses fluxos no bojo da crise internacional.

## REFERÊNCIAS

ACIOLY, L.; LIMA, L. A. F.; RIBEIRO, E. J. J. (Org.). **Internacionalização de empresas: experiências internacionais selecionadas**. Brasília: Ipea, 2011.

AGIOMIRGIANAKIS, G.; ASTERIOU, D.; PAPATHOMA, K. **The determinants of foreign direct investment: a panel data study for the OECD countries**. Londres: City University London, 2006 (Discussion Paper Series, n. 03/06). Disponível em: <[http://www.city.ac.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0019/90424/0306\\_agiomirgianakis-et-al.pdf](http://www.city.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0019/90424/0306_agiomirgianakis-et-al.pdf)>.

AMAYA, C. A. G.; ROWLAND, P. **Determinants of investment flows into emerging markets**. Colômbia: Banco de la República, 2004 (Borrador de Economía, n. 313). Disponível em: <<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra313.pdf>>.

BLONIGEN, B. A. A review of the empirical literature on FDI determinants. **Atlantic economic journal**, v. 33, p. 383-403, 2005.

BLONIGEN, B. A.; PIGER, J. **Determinants of foreign direct investment**. NBER, 2011 (Working Paper, n. 16.704). Disponível em: <[http://www.nber.org/papers/w16704.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w16704.pdf?new_window=1)>.

CHAKRABARTI, A. The determinants of foreign direct investment: sensitivity analyses of cross-country regressions. **Kyklos**, v. 54, n. 1, p. 89-114, 2001.

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

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

FDI MARKETS. **FDI into Brazil: all sectors**. 2013. Disponível em: <<http://www.fdimarkets.com>>.

LALL, S. **The technological structure and performance of developing country manufactured exports: 1985-1998**. Oxford: Queen Elizabeth House, University of Oxford, June 2000 (Working Paper Series, n. 44).

MOTTALEB, K. A.; KALIRAJAN, K. Determinants of foreign direct investment in developing countries: a comparative analysis. **Margin: the journal of applied economic research**, v. 4, n. 4, p. 369-404, 2010.

NONNENBERG, M.; MENDONÇA, M. Determinantes dos investimentos diretos externos em países em desenvolvimento. **Estudos econômicos**, v. 35, n. 4, p. 631-655, 2005.

SINGH, H.; JUN, K. W. **Some new evidence on determinants of foreign direct investment in developing countries**. World Bank, 1995 (Policy Research Working Paper, n. 1.531). Disponível em: <<http://elibrary.worldbank.org/docserver/download/1531.pdf?expires=1368213680&id=id&accname=guest&checksum=A25F99105768B1D98EBB31CF6BFE1B5>>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report 2002**. Transnational Corporations and Export Competitiveness. New York; Geneva: United Nations, 2002.

\_\_\_\_\_. **World investment report 2006**. FDI from developing and transition economies: implications for development. New York; Geneva: United Nations, 2006.

WALSH, J. P.; YU, J. **Determinants of foreign direct investment**: a sectoral and institutional approach. IMF, 2010 (Working Paper, n. WP/10/187). Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10187.pdf>>.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

ATHUKORALA, P. Trends and patterns of foreign direct investments in Asia: a comparative perspective. **Margin**: the journal of applied economic research, v. 3, n. 4, p. 365-408, 2009.

Artigo recebido em 18 de junho de 2013 e aceito para publicação em 17 de julho de 2013.

## APÊNDICE A

QUADRO A.1

### Classificação setorial dos fluxos de IED

Recursos naturais	Alimento e tabaco Cerâmica e vidro Bebidas Minérios
Baixa tecnologia	Têxtil Construção civil e materiais de construção Produtos de madeira Papel, gráfica e embalagem Bens de consumo
Média tecnologia	Química Metalurgia e siderurgia Carvão, petróleo e gás natural Energia alternativa/renovável Farmacêutica Transportes Bens de consumo eletrônicos Plásticos Automotivo (OEM) <sup>1</sup> Autopeças Borracha Transportes não automotivos (OEM) Maquinário e ferramentas industriais Motores e turbinas
Alta tecnologia	Comunicações Componentes eletrônicos Aeroespacial Computadores e periféricos Semicondutores Biotecnologia Defesa e espacial Equipamentos médico-hospitalares
Serviços	Imobiliária Hotéis e turismo Serviços financeiros Lazer e entretenimento Comércio Galpões e armazenagem Software e serviços TI Saúde

Fontes: FDI Markets e Lall (2000). Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Original Equipment Manufacturer (OEM).

# O FINANCIAMENTO AO COMÉRCIO SUL-SUL COMO FERRAMENTA FUNDAMENTAL PARA A SUPERAÇÃO DA CRISE\*

Ana María Alvarez\*\*

## RESUMO

Este artigo é uma contribuição à discussão sobre o atual papel do financiamento do comércio exterior no enfrentamento da recente crise econômica global. O assunto ganhou importância diante do baixo risco envolvido nas transações de financiamento do comércio exterior em comparação a outras formas de crédito internacional. Ademais, frente ao crescimento das transações comerciais Sul-Sul, tanto exportadores quanto importadores precisam de mecanismos flexíveis que apoiem projetos de comércio e infraestrutura. Além do papel desempenhado pelos tradicionais mecanismos regionais e multilaterais, vários países em desenvolvimento e economias emergentes estabeleceram seus esquemas de financiamento de comércio exterior para apoiar exportadores locais. Eles progrediram quanto ao estabelecimento ou fortalecimento de seus bancos regionais de desenvolvimento e quanto ao estímulo de iniciativas de cooperação, que podem oferecer alternativas acessíveis de apoio a seus projetos de comércio e investimento. Este artigo pretende preencher a lacuna de conhecimento sobre o potencial das instituições de países em desenvolvimento e mercados emergentes que complementam os projetos regionais e multilaterais tradicionais dos bancos.

**Palavras-chave:** financiamento do comércio exterior; mercados emergentes; bancos regionais de desenvolvimento; cooperação Sul-Sul.

## SOUTH-SOUTH TRADE FINANCING AS AN ESSENTIAL TOOL TO OVERCOME THE CRISIS

### ABSTRACT<sup>i</sup>

This paper is a contribution to the discussion on the role trade financing is playing in facing the recent global economic crisis. The issue has gained importance in view of the low risk involved in trade finance transactions compared to other international credits. Furthermore, in view of the increasing South-South trade, both exporters and importers need flexible mechanisms which support trade and infrastructure projects. Besides the role played by multilateral and regional traditional mechanisms, several developing countries and emerging economies have established their trade financing schemes to support local exporters. They have progressed in establishing or strengthening their regional development banks and fostering cooperation initiatives that may offer them affordable alternatives to support their trade and investment projects. This paper attempts to address the knowledge gap regarding the potential of institutions from developing countries and emerging markets which complement traditional multilateral and regional banks' projects.

**Keywords:** external trade financing; emerging markets; regional development banks; South-South cooperation.

JEL: F10; F50; F13.

Boletim de Economia e Política Internacional, 14: 47-60 [2013]

---

\* Este artigo foi preparado durante a licença sabática concedida pelas Nações Unidas e apoiada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Ele é parte da pesquisa sobre a cooperação Sul-Sul em comércio e finanças: potencialidades e lições dos países na América Latina e Caribe (ALC). A autora agradece a equipe do Ipea pelo apoio, a todos os especialistas, oficiais do governo e equipe internacional que forneceram comentários e contribuições por meio de entrevistas no local e chamadas em conferência (alguns de seus comentários e sugestões estão incluídos neste artigo), aos colegas da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) que apoiaram a pesquisa e as Nações Unidas. Um agradecimento especial a Ivan Tiago Machado Oliveira (Ipea) e Juan Pizarro (UNCTAD) por seus oportunos comentários. As opiniões expressas neste artigo são de responsabilidade da autora e não refletem necessariamente as visões da UNCTAD, nem daqueles especialistas ou instituições citados no texto.

\*\* Oficial de Assuntos Econômicos/UNCTAD.

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

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

## 1 INTRODUÇÃO

A recente crise financeira e a queda nos fluxos de comércio mundiais associada a ela, que foi iniciada no último trimestre de 2008, tiveram impacto econômico em todo o mundo. Um dos principais canais de transmissão da crise financeira internacional foi o declínio no financiamento do comércio e a consequente queda no comércio exterior. O financiamento do comércio se aplica tanto a exportadores quanto a importadores, que utilizam o crédito do fornecedor em seus insumos e recebem uma grande porção de vendas como pagamentos adiantados. Além disso, como transações internacionais estão sujeitas a mais incertezas que transações domésticas, créditos de comércio funcionam como “sinal de qualidade” para orientar transações internacionais.

A lógica por trás do apoio ao financiamento do comércio exterior reside em seus potenciais efeitos multiplicadores. Há uma forte interação entre financiamento intermediado por bancos, outras formas de crédito bancário e crédito entre empresas. Isto significa que os choques do setor bancário poderiam desencadear reações no setor comercial, que ressoariam ao setor bancário, amplificando e estendendo períodos de crise. Isto explica parcialmente o que aconteceu em 2008 e 2009 e a necessidade de se adotar medidas para contrabalançar seus efeitos universais.

Além de ser uma causa e um canal de transmissão da crise econômica global, também se espera que o comércio desempenhe um papel-chave em sua recuperação. Em vista do declínio no crescimento dos países desenvolvidos, espera-se que os países emergentes e em desenvolvimento sejam a principal força motriz da recuperação da crise. A questão é: como os países em desenvolvimento serão capazes de compensar a crise econômica universal e generalizada e como os processos de transferência de mercados e recuperação condutora encontrarão o apoio financeiro suficiente? Este artigo estabelece algumas ideias sobre o potencial das oportunidades de financiamento do comércio exterior nos países em desenvolvimento e como economias emergentes devem desempenhar um papel anticíclico em tempos de crise econômica.

Este artigo não lida com o papel desempenhado pelos tradicionais Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) e Bancos Regionais de Desenvolvimento (BBDs) ou outras instituições financeiras, apesar do papel que desempenham no apoio aos países em desenvolvimento durante a crise econômica global. Os custos mais elevados do financiamento do comércio exterior durante a crise econômica global também induzem ações de instituições nacionais, regionais e internacionais tradicionais para fortalecer e/ou introduzir mecanismos inovadores para evitar a interrupção de atividades exportadoras. Este foi, por exemplo, o caso das Agências de Crédito para Exportação (ACEs), principalmente de países desenvolvidos.

O propósito deste texto é mostrar como, além dos esforços das tradicionais fontes de financiamento para o desenvolvimento citadas anteriormente, as instituições nacionais e regionais dos países em desenvolvimento têm um papel fundamental a desempenhar. Instituições nacionais podem identificar com mais precisão as necessidades em nível local, particularmente em conexão ao desenvolvimento da exportação. Do mesmo modo, BRDs<sup>1</sup> cujos membros são, em sua maioria, países em desenvolvimento, podem defender suas prioridades. Isto permite que eles detenham um espaço político nas decisões da instituição e os motiva a comprometerem fundos para projetos regionais. Seu enfoque flexível quanto ao empréstimo os faz mais acessíveis aos membros. Além disso, eles podem fornecer uma solução de longo prazo para os problemas que exigem intenso foco regional e coordenação e enfrentam os aspectos estruturais e institucionais do desenvolvimento que podem

1. Neste artigo, foi utilizado o termo BRDs para bancos regionais de desenvolvimento de países em desenvolvimento e economias emergentes que estão caminhando em direção a uma nova dimensão de arquitetura e, em alguns casos, com um enfoque progressista.

contribuir para assegurar a estabilidade das políticas dos países em desenvolvimento. Finalmente, estão em posição para fornecer um valor adicional distinto às discussões sobre uma nova arquitetura financeira.

Inúmeros países em desenvolvimento e economias emergentes têm estabelecido e/ou fortalecido seus bancos nacionais de desenvolvimento e Eximbanks (Export-Import Bank of United States), assim como seus BRDs. As iniciativas de alguns deles são discutidas neste artigo. É amplamente reconhecido que existe uma lacuna de informações sobre o financiamento do comércio exterior. Este artigo tem, na medida do possível, utilizado fontes primárias. As ferramentas metodológicas usadas são: descobertas de uma pesquisa da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) sobre oportunidades de financiamento do comércio exterior conduzida em 2011 e entrevistas com representantes de instituições financeiras nacionais e internacionais conduzidas de 2010 a 2012, complementadas por uma revisão da literatura existente.

Além desta introdução, este trabalho discute, na seção 2, a lógica por trás do financiamento do comércio exterior no contexto da crise econômica global que, por sua vez, leva à terceira seção, ao lidar com a necessidade de um enfoque alternativo sobre comércio e financiamento, indo além de uma prévia perspectiva independente destas questões. A quarta seção faz uma revisão das lições aprendidas das estratégias e medidas adotadas pelas instituições de financiamento do comércio exterior dos países em desenvolvimento e economias emergentes para enfrentar a crise econômica global. Isto evoca dúvidas sobre a força destas instituições para favorecer a cooperação Sul-Sul e neutralizar os efeitos da crise econômica global. As considerações finais, na seção 5, encerram o trabalho.

Diversas outras iniciativas foram adotadas e discutidas em foro internacional com o propósito de assegurar o financiamento das necessidades dos países em desenvolvimento. Elas variam da tradicional cooperação monetária regional e mecanismos de cooperação financeira, por exemplo, o Acordo de Integração da América Latina – Latin American Integration Association (Laia) –, Pagamentos Recíprocos e Crédito<sup>2</sup> e a Iniciativa Chiang Mai (ICM), na Ásia<sup>3</sup> à introdução de novas iniciativas como, por exemplo, o Sistema Unificado de Compensação Regional (Sucre),<sup>4</sup> que poderiam fornecer alternativas a economias em desenvolvimento e economias emergentes, de forma a apoiar o crescimento, ao poupar o uso de reservas estrangeiras. Mesmo importantes, tais mecanismos não serão discutidos neste artigo.

## 2 A LÓGICA: OPORTUNIDADES DE FINANCIAMENTO DO COMÉRCIO EXTERIOR E A CRISE ECONÔMICA GLOBAL

Sugere-se que o agravamento das condições de financiamento do comércio exterior foi uma das causas do colapso dos fluxos de comércio no início da crise de 2008-2009. O fato de que de 80% a 90% dele é favorecido por algum tipo de financiamento (Auboin, 2011) significa que é fundamental que se resolva a falta de disponibilidade de créditos comerciais em condições favoráveis, especialmente no caso dos países em desenvolvimento e dos Países Menos Desenvolvidos (PMDs). A desaceleração da taxa de crescimento nas exportações mundiais

2. Disponível em: <[http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSITEWEB/convenio\\_de\\_pagos\\_y\\_sml](http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSITEWEB/convenio_de_pagos_y_sml)>.

3. A ICM, lançada em março de 2010, é um arranjo de permuta cambial multilateral para ajudar a lidar com a crise cambial ou de liquidez. Ela foi estabelecida entre os dez membros da Associação das Nações do Sudeste das Nações Asiáticas (Asean), e os bancos centrais da China, Hong Kong, Japão e Coreia do Sul. Ela obtém recursos de uma mina de divisas internacionais no valor de US\$ 120 bilhões e se expandiu para US\$ 240 bilhões em 2012. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.1525/as.2011.51.5.926?uid=3737664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101393891407>>.

4. Disponível em: <[http://www.sucrealba.org/imagenes/informes/informe\\_2011.pdf](http://www.sucrealba.org/imagenes/informes/informe_2011.pdf)>.

de bens móveis entre 2008 e 2012 (3,98%), comparada ao período entre 2000 e 2008 (6,45%),<sup>5</sup> reflete o aumento das importações em países desenvolvidos e uma correspondente fraqueza nas exportações dos países em desenvolvimento, que foi particularmente acentuada no início de 2012 (WTO, 2012). Diversos fatores explicam o inesperado crescimento abaixo da média do comércio exterior naquele ano. Estes fatores incluem: desastres naturais (o terremoto no Japão e a enchente na Tailândia em 2011, que abalaram as cadeias globais de fornecimento) e agitações civis, que influenciam negativamente os preços das mercadorias.

A crise afetou as Letters of Credit (L/Cs), que são consideradas a “essência do comércio exterior”,<sup>6</sup> assim como outros instrumentos de financiamento do comércio. As PMEs foram especialmente afetadas, uma vez que precisaram segurar o financiamento de curto prazo e a proteção contra os riscos comerciais no momento em que a demanda por seus produtos caiu dramaticamente. O box 1 resume as instituições envolvidas no fornecimento de oportunidades de financiamento do comércio.

#### BOX 1

##### Oportunidades de financiamento do comércio exterior: ambiente institucional

O financiamento do comércio exterior envolve uma ampla variedade de instrumentos que estabelecem fundos monetários, crédito, investimentos e outros ativos que podem ser usados para o comércio. Serviços financeiros típicos relacionados ao comércio incluem cartas de crédito (L/C), faturas de importação para cobrança, financiamento de importação, garantias de embarque, confirmação de L/C, verificação e negociação de documentos, pré-embarque, financiamento de exportação, financiamento de fatura e compra de recebíveis. Instrumentos de financiamento de comércio exterior podem ser estruturados para incluir garantias de crédito e seguro de exportação.

Os bancos desempenham um papel fundamental na facilitação do comércio, tanto por meio da provisão de financiamento e concessão de títulos quanto por meio do estabelecimento e gerenciamento de mecanismos de pagamento, como, por exemplo, documentação das L/Cs.

Agências de Crédito à Exportação – Export Credit Agency (ECA) –, *Eximbanks*, bancos regionais e multilaterais de desenvolvimento e seguradoras privadas complementam o papel dos bancos.

ECAs: o termo se refere a instituições quase governamentais (algumas são gerenciadas de forma privada), envolvidas em diversas atividades, incluindo crédito direto, seguro de crédito (e resseguro) e garantias. Suas atividades específicas dependem de seu mandato político nacional. Elas assumem riscos ao utilizarem balanços de outros bancos. Além do comércio transfronteiriço de bens e serviços, as ECAs também estão envolvidas na promoção e proteção de investimentos *offshore*. Para a promoção destes serviços, as ECAs cobram *premiums* e/ou juros dos clientes. A maioria das ECAs fornece seguro e outros serviços para transações de médio (até cinco anos) e longo prazos (cinco a dez anos ou mais), que estão geralmente associadas a grandes projetos.

Muitas das ECAs estão associadas à Berne Union, uma das principais associações para crédito de exportação e seguros de investimento em todo o mundo, trabalhando pela cooperação e estabilidade no comércio transfronteiriço e fornecendo um fórum para o intercâmbio profissional entre seus membros.

*Eximbanks*: estas instituições são normalmente estabelecidas com o apoio do governo. Elas assumem riscos ao utilizarem seus próprios balanços.

BMDs e BRDs: operam programas formais de facilitação do comércio criados para favorecer países-membros. Embora os programas funcionem exclusivamente como bancos, eles são geralmente projetados para clientes de pequenas e médias empresas (PMEs).

Fonte: Pesquisas conduzidas pela UNCTAD (1996 e 2011) sobre oportunidades de financiamento. Elaboração da autora.

Apesar das medidas de apoio adotadas pela comunidade internacional para o enfrentamento da crise econômica global, vários gargalos ainda persistem com relação à disponibilidade de financiamento do comércio, assim como à falta de capacidade dos sistemas financeiros, especialmente nos países em desenvolvimento, para assegurar os créditos comerciais. Isto encorajou inúmeras iniciativas nacionais e regionais, especialmente em países em desenvolvimento e economias emergentes, a procurar novas alternativas e fontes de financiamento.

É amplamente reconhecido que o comércio Sul-Sul vem crescendo desde a crise financeira de 2008, as exportações Sul-Sul têm crescido um pouco mais rápido que o comércio mundial. De acordo com os dados

5. Números da UNCTAD sobre o volume de exportação de bens. Baseados no World Economic Outlook (WEO) – estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI) para 2012.

6. Disponível em: <[http://www.comasters.com.au/Comasters\\_Articles/Commercial\\_Letters\\_of\\_Credit\\_08.11.07.pdf](http://www.comasters.com.au/Comasters_Articles/Commercial_Letters_of_Credit_08.11.07.pdf)>. Acesso em: out. 2012.

disponíveis (UNCTAD, 2012a) em 2011, as exportações Sul-Sul representaram 23,8% do comércio mundial, em comparação a 23% em 2010. O comércio Sul-Sul aumentou durante o colapso da demanda no Norte, e os mercados emergentes se tornaram mais atraentes para produtores domésticos e estrangeiros, tanto do Norte quanto do Sul. Com relação à especialização da produção regional, a Ásia exporta produtos industrializados para a África e América Latina e Caribe (ALC)<sup>7</sup> enquanto as duas regiões exportam principalmente *commodities*. Combustíveis dominam as exportações da África para os países da ALC, enquanto itens alimentícios básicos representam a maioria das exportações da ALC para a África. Isto implica que os países do Sul ainda precisam diversificar as exportações com o objetivo de responder à atual demanda global que será principalmente dirigida pela urbanização crescente e pelo enorme crescimento da classe média.

Para que os países em desenvolvimento sejam capazes de responder à demanda global, o desempenho comercial e suas necessidades de financiamento devem caminhar lado a lado. Segundo Kregel (2011), são os fluxos de financiamento estrangeiro para projetos de investimento que determinam o rendimento e os fluxos comerciais, e não os fluxos comerciais que exigem financiamento temporário para encurtar o tempo necessário, no que se refere a alterações nos preços relativos ou nas taxas de câmbio, para trazer os fluxos comerciais de volta ao equilíbrio. O comércio responde às finanças: o acesso ao financiamento aumenta o potencial para exportação.

A falta de dados abrangentes sobre o financiamento do comércio impediu o progresso na análise de tendências. As informações disponíveis se referem geralmente ao financiamento do comércio fornecido pelas ECAs de países desenvolvidos, por BMDs e bancos privados, que não são discutidos neste artigo. De acordo com a Câmara Internacional de Comércio (ICC, 2012), com base em uma pesquisa conduzida com 229 bancos em 110 países, há sinais de recuperação no financiamento do comércio. A maioria dos respondentes à pesquisa indicou que os volumes em 2011 aumentaram, especialmente para o financiamento do comércio de produtos tradicionais, isto é, L/Cs e garantias.

A tendência do que se disse anteriormente é agora complementada pelo ambiente internacional em transformação, dominado pelos mercados exportadores globais, organizados em Cadeias Globais de Valor – Global Value Chains (GVCs) –, que se encontram agora no centro do debate internacional sobre formas de recuperação da crise econômica global. Isto significa que os países precisam se adaptar a novos modos de produção com o objetivo de fortalecer suas capacidades produtivas, particularmente se estiverem planejando aderir às GVCs. O financiamento é, portanto, necessário não só para favorecer as capacidades de exportação mas também para fortalecer as capacidades de produção, no intuito de que os países sejam capazes de lidar com as complexidades crescentes das GVCs e com a desafiadora economia global internacional.

Alguns BMDs e BRDs têm se envolvido ativamente em operações de financiamento em países em desenvolvimento; eles têm, em média, duplicado sua capacidade de empréstimo em programas de facilitação comercial desde o início da crise. As ECAs também se comprometeram a fornecer empréstimos de curto prazo de capital de giro e garantias de crédito voltadas para o apoio às PMEs. Bancos centrais com grandes reservas de moeda estrangeira têm sido capazes de fornecer moeda estrangeira a bancos locais e importadores, geralmente por meio de acordos de recompra. Durante a Cúpula do Grupo dos 20 (G-20) em Londres, em abril de 2009, líderes decidiram garantir pelo menos US\$ 250 bilhões por meio das ECAs e BMDs (Auboin, 2011)<sup>8</sup> para apoiar o financiamento do comércio. Graças ao pacote do G-20, estas instituições foram fortalecidas

7. Estatísticas da UNCTAD usam o termo países em desenvolvimento da América ao se referirem aos países da ALC.

8. Ver também: <<http://www.tradefinancemagazine.com/Article/2175614/Update-G20-trade-finance-package-agreed.htm>>. Acesso em: out. 2012.

e melhor posicionadas para atividades de financiamento do comércio. Seu papel no apoio da Estratégia de Apoio ao Comércio – Aid for Trade (AfT) – da Organização Mundial do Comércio (OMC)/Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>9</sup> tem sido amplamente reconhecido. No entanto, apesar de seus esforços, estas instituições ainda impõem condições rigorosas que vão além das possibilidades financeiras dos países em desenvolvimento.

Em uma tentativa de averiguar a necessidade de financiamento do comércio, vale a pena mencionar a ligação entre comércio e finanças. Comércio e finanças refletem os circuitos monetários e reais da economia. Com relação ao circuito do comércio, um número crescente de países em desenvolvimento tem dependido das exportações para sustentar o crescimento. A mudança de industrialização por substituição de importações para estratégias de desenvolvimento voltadas para a exportação se traduziram em uma confiança maior em receitas de exportação e uma exposição maior a choques externos. Além disso, é amplamente reconhecido, hoje, que o papel do comércio na transmissão da crise econômica apresenta modelos baseados em produção global e redes comerciais, isto é, GVCs. Isto acrescentou uma dimensão microeconômica à análise macroeconômica usada para entender as implicações dos choques econômicos. Por meio das GVCs, é possível explicar com mais precisão a reação exagerada do comércio internacional aos choques financeiros, como foi o caso em 2008-2009.

Em vista da importância das GVCs, uma queda no comércio mundial é maior quando a falta de crédito ocorre dentro do sistema de produção organizado por meio destas cadeias. Uma falta de crédito em uma parte de uma GVC pode reduzir o comércio para toda a cadeia. Isto afeta particularmente os países que aderem a estas cadeias. A negação de crédito para importadores em um país pode levar a problemas de crédito para vendedores em outros países, reduzindo seu acesso ao crédito e afetando, conseqüentemente, sua capacidade de importar. Ela gera um círculo vicioso entre os lados real e financeiro da economia; por isso a necessidade crucial de fortalecer as instituições que fornecem financiamento do comércio e introduzem instrumentos inovadores.

Choques econômicos afetam empresas não apenas por meio da venda de produtos acabados (demanda final) mas também por meio das mudanças na oferta e demanda de produtos intermediários. As GVCs envolvem uma inter-relação de empresas. Isto facilita a transmissão de choques financeiros que podem ocorrer por meio daquelas cadeias. Muitos países em desenvolvimento perderam suas linhas de crédito em tempos quando a demanda por seus produtos era decadente. Por este motivo, como uma forma de neutralizar a falta e o custo elevado do financiamento do comércio, algumas empresas importantes e grandes intermediários operando nas GVCs ofereceram apoio financeiro (Cattaneo, Gereffi e Staritz, 2010). Este foi, por exemplo, o caso do Programa de Financiamento das Cadeias de Fornecimento fornecido pela Kohl no setor de vestuário, e o Programa de Aliança com o Fornecedor do Walmart. Em alguns outros casos, grandes empresas tornam-se prestadores de última instância a fábricas e pequenos importadores.

A análise das influências de economias emergentes sobre os países em desenvolvimento, especialmente das economias do BRIC<sup>10</sup> sobre os países de baixa renda – Low Income Countries (LICs)<sup>11</sup> –, mostra quão interconectados o financiamento e o comércio estão. Além do papel do comércio como canal direto de transmissão da crise econômica, melhorias na produtividade em mercados emergentes, particularmente do

9. Ver: <[www.wto.org/Aid for Trade](http://www.wto.org/Aid for Trade)>.

10. Samake e Yang usam nesta análise o termo BRIC para se referirem a Brasil, Rússia, Índia e China, não incluindo a África do Sul. Desde abril de 2011, o termo BRICS também inclui a África do Sul.

11. LICs, de acordo com a classificação do FMI. Isto inclui trinta países, compreendendo, entre outros, a categoria Least Developed Countries (LDC) da Organização das Nações Unidas (ONU).

BRIC e fluxos estrangeiros diretos – *Foreign Direct Investment* (FDIs) – de economias emergentes para países em desenvolvimento também apresentam impactos significativos e diversificados nos países em desenvolvimento. De acordo com Samake e Yang (2011), o rápido crescimento dos países do BRIC e sua notável integração na economia mundial contribuíram de forma substancial para o fortalecimento de sua atividade comercial e laços financeiros com os LICs, e, como resultado, suas economias também se fortaleceram. Influências significativas dos BRICs sobre os LICs ocorreram por meio de canais diretos (por exemplo, comércio bilateral, FDI, movimentos da taxa cambial e mudanças tecnológicas) e também por meio de canais indiretos (por exemplo, demanda global, preços de mercadorias internacionais e taxas de juros mundiais). Deste grupo de países em desenvolvimento, a África tem, há tempos, refletido os crescentes laços comerciais com os países do BRIC. Os laços com os LICs africanos e asiáticos foram registrados como significativamente mais fortes que os LICs da América Latina e Europa Ocidental. Entre os BRICs, a China é de longe o maior parceiro comercial dos LICs na África, Ásia, Oriente Médio e Norte da África.

### **3 A NECESSIDADE DE UM ENFOQUE HOLÍSTICO PARA O COMÉRCIO E O FINANCIAMENTO**

A análise da crise financeira mostrou a importância das conexões entre as políticas monetárias e financeiras de um lado, e as políticas comerciais de outro. Por muitos anos, prevaleceu um foco quase exclusivo nos efeitos da atividade econômica sobre o comércio e a economia real, ao invés dos efeitos sobre as finanças e os mercados financeiros. Portanto, a distância entre comércio e finanças era significativa.

Nos anos 1960, os dois conceitos, comércio e finanças, estavam integrados. Truman (2010) explicou que a separação dos dois conceitos se deveu ao fato de o comércio e as finanças terem sido geridos por instituições diferentes. Exceto em casos específicos, as políticas relacionadas ao comércio internacional e às finanças se desenvolveram em ambientes diferentes. Países possuem ministérios tanto para o comércio quanto para as finanças, com atividades distintas e, em alguns casos, isto resultou em duas agendas políticas diferentes. No nível internacional, a separação dos temas, administrados pela OMC (comércio) e pelo FMI (finanças), também reflete esta mentalidade.

No entanto, a recente crise econômica mostrou como as duas políticas estão interligadas. A necessidade de se desenvolver reformas com enfoque holístico tornou-se, portanto, uma questão prioritária. As finanças devem retornar à prática de oferecer segurança para poupanças pessoais e mobilizar recursos para investimentos produtivos. Como consequência, vigilância e regulamentação precisam ser fortalecidas. Uma falha em se adotar certas medidas para corrigir as políticas monetárias e financeiras que aumentam a desigualdade de renda e riqueza pode ser prejudicial ao crescimento, à coesão social e à estabilidade econômica podendo, por isso, levar ao colapso do setor exportador.

Este fenômeno tem um impacto sobre o financiamento do comércio, que fornece uma fonte de capital de giro para comerciantes individuais e empresas internacionais que necessitam de ativos líquidos. Algumas oportunidades de financiamento do comércio oferecem seguro de crédito contra o risco envolvido no comércio internacional – por exemplo, flutuações de preço ou câmbio ou risco político e garantias. O box 1 mostra como os bancos de desenvolvimento dos países em desenvolvimento e economias emergentes oferecem instrumentos financeiros alternativos. Ele também mostra alguns BRDs que oferecem financiamento de comércio e infraestrutura aos países-membros.

Em consequência da crise financeira, inúmeras pesquisas foram conduzidas com o objetivo de demonstrar como a escassez de crédito para empresas tem deprimido os setores de exportação. Esta situação tem sido particularmente difícil naqueles setores que estão mais expostos a choques financeiros medidos com base em sua dependência de financiamento externo. Diante da falta de informações quantitativas confiáveis e da limitação de evidências sobre o relacionamento entre o comércio internacional e o financiamento do comércio – bancos raramente divulgam volumes de crédito comercial –, algumas instituições internacionais conduziram pesquisas como forma de preencher esta lacuna de informação. Vale a pena mencionar as seguintes: a do Banco Mundial, a pesquisa conjunta do FMI e da Associação de Finanças de Banqueiros e a Associação de Serviços Financeiros do Comércio Internacional – Bankers' Association for Finance and Trade-International Financial Services Association (BAFT-IFSA)<sup>12</sup> – e aquelas do ICC. A UNCTAD conduziu duas pesquisas incluindo os bancos de desenvolvimento e os *Eximbanks* dos países em desenvolvimento e economias emergentes, primeiro em 1996 (UNCTAD, 1996) e depois em 2011 (Alvarez, 2011), com o objetivo de avaliar o impacto da recente crise financeira global.

De acordo com a recente Pesquisa Global do ICC (2012), os problemas financeiros que estavam influenciando o comércio como um todo em 2009 e o início de 2010 têm diminuído de alguma forma, mas ainda existe um número de questões a serem resolvidas. O ICC argumentou que o quadro global pareceu mais promissor em 2011 que nos anos anteriores; volumes em 2011 foram maiores ou amplamente estáveis na maioria dos produtos comercializados internacionalmente. O valor geral das transações de financiamento do comércio também foi mais alto, e a demanda ainda é flutuante, mas a porcentagem das linhas de créditos comerciais que foram cortadas para os clientes de instituições corporativas e financeiras continuaram a cair.

De acordo com a pesquisa do ICC, quando o colapso das transações é levado em consideração, a maioria das transações, tanto para exportações quanto para importações, são *L/Cs* comerciais. No entanto, ele também descobriu que aproximadamente de 80% a 85% das transações comerciais são estimadas para se estabilizarem em uma base de conta aberta, uma opção que envolve pagamentos regulares para um fluxo contínuo de bens ao invés de transações específicas, o que prova ser mais barato para as empresas. O resto corresponde aos produtos de comércio mais comuns, como *L/Cs* documentárias e de *standby*, cobranças documentárias e garantias.<sup>13</sup>

#### **4 LIÇÕES APRENDIDAS DE ESTRATÉGIAS E MEDIDAS ADOTADAS PARA ENFRENTAR A CRISE ECONÔMICA: O POTENCIAL DE INSTITUIÇÕES DE FINANCIAMENTO DE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

Além das medidas adotadas por alguns governos de países desenvolvidos, em desenvolvimento e emergentes, inúmeras ferramentas de financiamento do comércio foram estabelecidas ou fortalecidas pelos tradicionais BMDs e BRDs com o objetivo de neutralizar os efeitos da recente crise econômica global. Estas instituições incluem alguns BRDs (tradicionais) como o Banco Asiático de Desenvolvimento – Asian Development Bank (ADB) –, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – Inter-American Development Bank (IADB ou IDB) – e o Banco Africano de Desenvolvimento – African Development Bank (AfDB). Eles se beneficiaram da quantia de US\$ 250 bilhões acordada na Cúpula do G-20 (abril de 2009) como uma alocação inicial para apoiar as operações de financiamento do comércio.

12. BAFT-IFSA é uma associação de serviços financeiros globais formada pela fusão da Associação de Banqueiros para o Financiamento e Comércio (BAFT) e a Associação de Serviços Financeiros Internacionais (IFSA). Ver: IMF e BAFT-IFSA (2011).

13. Ver Asmundson *et al.* (2011), para um glossário de instrumentos de financiamento do comércio, e Chauffor e Malouche (2011).

Diversas lições podem ser aprendidas a partir das atividades conduzidas pelas instituições de financiamento do comércio e pelos bancos de desenvolvimento discutidas neste artigo. No caso do CAF – Banco Latino-Americano de Desenvolvimento,<sup>14</sup> sua situação financeira estável foi traduzida em crescentes operações que beneficiam os países da América Latina por meio de empréstimos, investimentos de capital (especialmente em fundos de capital), agindo como um banco de investimento e um consultor financeiro, fornecendo garantias, programas de tesouro público e outras iniciativas estratégicas (Ríos, 2012). O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é um exemplo de uma instituição comprometida com o desenvolvimento em nível nacional e uma estratégia de crescente internacionalização. O Programa de Financiamento às Exportações (Proex) é o principal instrumento público de apoio às exportações brasileiras de bens e serviços, criado com o objetivo de conceder às exportações condições equivalente às do mercado internacional. O Banco de Comércio Exterior para a América Latina e o Banco da América Central para a Integração Econômica (Cabei/BCEI) conquistaram notavelmente uma posição de elevado crédito na comunidade internacional.

A utilização de instrumentos inovadores de financiamento do comércio e a exploração de novas formas de se adaptar ao novo contexto internacional, incluindo a cooperação adicional com parceiros e outras instituições internacionais, estão à frente das atividades do Banco Africano de Exportação-Importação (AFREXIMBANK). Além disso, o banco faz parte da Rede Global de *Eximbanks* e Instituições Financeiras de Desenvolvimento – Global Network of Exim Banks and Development Finance Institutions (G-NEXID), – uma rede de 24 membros com o propósito de promover o comércio Sul-Sul entre países em desenvolvimento, com serviços financeiros expandidos que podem incentivar e estabilizar o crescimento econômico. Na oitava reunião anual do G-NEXID, ocorrida em Genebra em 11 de junho de 2013, se decidiu que o Foreign Trade Bank of Latin America – Banco Latinoamericano de Comercio Exterior (Bladex) – irá liderar a rede.<sup>15</sup>

Inúmeras iniciativas foram adotadas pelo Banco de Exportação-Importação da Índia, incluindo programas específicos para favorecer micro e PMEs. No caso da China, o apoio ao financiamento do comércio é guiado por duas importantes instituições políticas, o Banco de Desenvolvimento da China – China Development Bank (CDB) – e o Banco de Exportação-Importação da China. Os arranjos bilaterais do CDB, assinados com países selecionados centrados em intercâmbios envolvendo projetos de petróleo, são um exemplo de um tipo de negociação executada pela China. O Fundo China-Venezuela é um exemplo deste tipo de negócio. Além disso, o Banco Coreano de Exportações-Importações – Korea Eximbank (Kexim) – também é bastante ativo na promoção de cooperação Sul-Sul, por exemplo, por meio do Fundo de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico – Economic Development Cooperation Fund (EDCF), – cujo foco principal são os recursos humanos e a infraestrutura econômica. Há também o *Eximbank* turco, que recentemente estabeleceu uma parceria com o *Eximbank* nigeriano – Nigerian Export-Import Bank (Nexim) – para o desenvolvimento do setor não petroquímico da Nigéria, e o *EximBank* da Malásia, uma instituição financeira de desenvolvimento de propriedade do governo, que fornece uma diversidade de produtos e serviços para exportadores da Malásia e Agências de Crédito de Exportação das Filipinas – *Philguarantee* –, que fornece empréstimos e garantias.

Outras iniciativas são o Banco do Sul, uma proposta feita por alguns países da América do Sul com o objetivo de incentivar a cooperação entre eles, e o Banco Aliança Bolivariana dos Povos da Nossa América (Alba),<sup>16</sup> criado para apoiar a cooperação Sul-Sul entre países de orientação progressista da região da ALC.

14. O novo nome do CAF.

15. Disponível em: <[http://unctad.org/es/paginas/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=540&Sitemap\\_x0020\\_Taxonomy=International Trade and Commodities;#20;#UNCTAD Home](http://unctad.org/es/paginas/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=540&Sitemap_x0020_Taxonomy=International+Trade+and+Commodities;#20;#UNCTAD+Home)>.

16. Alba – Tratado de Comércio dos Povos (TCP).

Diante do potencial dos BRDs discutido neste artigo, vale a pena citar a proposta de apoio a estas instituições com um mínimo de 1% dos fundos soberanos – Sovereign Wealth Funds (SWFs) (Griffith-Jones, 2012). Este número é baseado nos superávits de conta-corrente e em reservas cambiais significativas que foram investidos por países em desenvolvimento em SWFs. Argumenta-se que, se parte destas quantias é usada para favorecer bancos regionais e nacionais de desenvolvimento, novos e existentes, do Sul, estes fundos contribuiriam para aumentar seu capital de empréstimo, o que beneficiaria os países-membros. Griffith-Jones (2012) estima que, canalizando o volume de 1% dos ativos dos SWFs retidos por países em desenvolvimento para BRDs, aumentaria o capital destas instituições conforme o necessário para assegurar um capital estável, de baixo custo e longo prazo para países do Sul. Isto iria exigir bancos de desenvolvimento fortes, capazes de fazer render seus lucros retidos, assim como seu capital integralizado. É também um argumento para justificar o estabelecimento de bancos de desenvolvimento onde estes ainda não existem.

Entre as propostas de cooperação entre os BRICS, o estabelecimento do banco dos BRICS representa uma questão fundamental. Parece haver algum consenso entre especialistas técnicos sobre a infraestrutura e o desenvolvimento sustentável como o foco principal do financiamento. Existem várias expectativas sobre o papel a ser desempenhado pela instituição. Para a África do Sul, ele deve apoiar um gigantesco plano de desenvolvimento de infraestrutura. Espera-se que a futura Cúpula dos BRICS, que irá ocorrer na África do Sul (2013), possa esclarecer questões importantes. Ao mesmo tempo, o Banco de Desenvolvimento da África do Sul – Development Bank of Southern Africa (DBSA) – receberia parceiros do mecanismo de cooperação interbancária dos BRICS para seu fórum anual.<sup>17</sup> Uma conclusão preliminar desta revisão é que se espera que as instituições de financiamento do comércio dos países em desenvolvimento e economias emergentes desempenhem um papel fundamental ao assegurar a disponibilidade de crédito para exportação, para favorecer o comércio Sul-Sul. Elas possuem uma orientação clara com relação ao estímulo à cooperação e ao desenvolvimento de parcerias, com o objetivo de garantir a provisão de fundos de longo prazo necessários para estimular o comércio e a integração, incluindo a redução no uso de moeda forte por meio da promoção de arranjos de pagamento alternativos.

A provisão de financiamento do comércio também tem sido assumida por reguladores financeiros. A queda repentina da disponibilidade de crédito comercial que ocorreu como resultado da crise financeira global tem sido identificada por alguns analistas como uma das causas para a histórica baixa dos fluxos de comércio; a isto se somou o efeito multiplicador na transmissão da crise aos países que são mais dependentes do comércio. De fato, isto induziu o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia a lidar com as demandas por medidas mais amenas que afetem a comunidade financiadora do comércio. Entre os regulamentos aprovados recentemente, contrapartes em transações de financiamento do comércio poderão receber uma classificação, para fins de risco, mais elevada que os países soberanos onde estão baseados que, em muitos casos, possuem uma classificação mais baixa, ou nenhuma classificação (WTO, out. 2011/maio 2012).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões discutidas neste artigo estão em progresso contínuo e, por este motivo, exigem o monitoramento adequado. Vários bancos de desenvolvimento têm tentado coordenar atividades e elaborar políticas comuns para aprimorar as condições e a disponibilidade do financiamento do comércio. Além do papel desempenhado

17. Ver: <<http://www.tralac.org/2012/06/26/bus-a-brics-bank-could-help-sa-plans/>>. Acesso em: out. 2012.

por BMDs e BRDs, a cooperação tem tido sucesso por meio do papel desempenhado pela rede global de Instituições de Financiamento para o Desenvolvimento (IFDs) e pelos *Eximbanks* (G-NEXID),<sup>18</sup> que facilita os intercâmbios comerciais entre países em desenvolvimento. A contribuição de outros fóruns, como a União de Berna, a União de Praga, o Clube Internacional de Financiamento para o Desenvolvimento – International Development Finance Club (IDFC), A União de Amã, a Associação de Instituições de Financiamento para o Desenvolvimento na Ásia e Pacífico – Association of Development Financing Institutions in the Pacific (ADFIP) – e o Fórum de Bancos Asiáticos para Exportação-Importação são alguns exemplos de como pode ser alcançada a cooperação entre instituições de diferentes níveis de desenvolvimento ou mesmo de diferentes origens geográficas.

Como mostra este artigo, vários governos de países em desenvolvimento e economias emergentes têm adotado medidas para fortalecer suas fontes de financiamento do comércio e aperfeiçoar seus esquemas de integração regionais. Essa experiência pode ser útil àqueles países que ainda não possuem instituições nacionais de financiamento do comércio. Estabelecer bancos nacionais de desenvolvimento e/ou *Eximbanks* envolveria um esforço significativo e muitas decisões por parte de governos, incluindo: o *status* da instituição (departamento ou agência do governo, ou uma instituição financeira independente, de propriedade parcial ou total do Estado); os modelos mais adequados de crédito para exportação, seguro e instituições de garantia que devem ser usadas como referência; os serviços que devem ser oferecidos assegurando (ou garantindo) créditos para exportação ampliados a compradores por exportadores e instituições privadas e gerenciando o risco envolvido na operação, assim como avaliando o impacto da instituição sobre o setor financeiro e o setor real. O verdadeiro propósito é proporcionar aos países instituições estáveis, seguras e confiáveis que possam apoiar seus programas de desenvolvimento, especialmente durante períodos de dificuldades financeiras.

Como um facilitador essencial do comércio internacional, o financiamento do comércio exige o monitoramento por parte dos decisores políticos, assim como dos especialistas financeiros. A expansão da cooperação Sul-Sul pode ser fomentada de forma mais intensa por meio de esquemas de preferência mútua entre os países em desenvolvimento, mediante introdução de outras questões de negociação à discussão, tais como a mudança climática e facilitação do comércio e do estímulo às transferências financeiras e cooperação Sul-Sul. Este artigo mostrou que os BRDs formados por países em desenvolvimento e economias emergentes têm um papel importante a desempenhar no apoio a projetos nacionais e regionais. Eles podem complementar o apoio oferecido por BMDs e BRDs tradicionais.

A cooperação Sul-Sul se encontra, atualmente, à frente do debate internacional sobre o financiamento ao comércio internacional. De maneira semelhante, as formas pelas quais o financiamento do comércio favorece o comércio e a cooperação deve ser um tema de debate e análise em um programa hipotético de trabalho conjunto entre instituições como o Ipea e a UNCTAD, em coordenação com bancos de desenvolvimento. De um lado, o Ipea está apoiando o processo dos BRICS, que inclui as discussões a respeito de um banco dos BRICS. De outro, a UNCTAD está oferecendo apoio à G-NEXID, que promove cooperação entre IFDs e *Eximbanks*, e tem, recentemente, encorajado o debate “comércio em financiamento e instituições financeiras regionais sob uma perspectiva Sul-Sul” (UNCTAD, 2012b).

18. Ver: <<http://www.gnexid.org>>.

## REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, A. M. Towards a counter-cyclical role for trade financing institutions/agencies in support of developing countries' trade performance. Internal survey for the UNCTAD Secretariat, 2011. *In*: G-NEXID SEMINAR, PALAIS DES NATIONS, 2011. **Anais...** [s.l], 2011.
- ASMUNDSON, I. *et al.* **Trade and trade finance in the 2008-09 financial crisis**. IMF, 2011 (Working Paper, n. 11/16).
- AUBOIN, M. World trade organization response to the crisis: a convening power to boost the availability of trade finance. *In*: CUHAUFFOR, J.-P.; MALOUCHE, M. (Ed.). **Trade finance during the great trade collapse**. Washington D. C.: World Bank, 2011.
- CATTANEO, O.; GEREFFI, G.; STARITZ, C. **Global value chains in a post crisis world**. Washington D. C.: Banco Mundial, 2010.
- CHAUFFOR, J.-P.; MALOUCHE, M. (Ed.). **Trade finance during the great trade collapse**. Washington D. C.: Banco Mundial, 2011.
- GRIFFITH-JONES, S. **The rise of the South and new paths of development in the 21<sup>st</sup> century**. South-South financial cooperation background paper for UNCTAD and South Center. New York: Initiative for Policy Dialogue, Columbia University, 2012 (Background Paper, n. 7).
- ICC – INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. Global survey on trade and finance 2012. **Rethinking trade and finance**. Paris, Apr. 2012.
- IMF/BAFT-IFSA – INTERNATIONAL MONETARY FUND/BANKER'S ASSOCIATION FOR FINANCE AND TRADE AND INTERNATIONAL FINANCIAL ASSOCIATION. *In*: ANNUAL TRADE FINANCE SURVEY, 6., 2011. **Trade finance monitor**, Nov. 2011.
- KREGEL, J. Financial markets and specialization in international trade: the case of commodities. *In*: CALIARI, A. (Ed.). **The global financial crisis and trade: lessons learned from an integrated response**. Washington D.C.: Center of Concern, 2011.
- RÍOS, G. Development Bank for Latin America – CAF. *In*: MULTI-YEAR EXPERT MEETING ON INTERNATIONAL COOPERATION: SOUTH-SOUTH COOPERATION AND REGIONAL INTEGRATION 2012 (fourth session). Genebra, Suíça. **Anais...** Genebra: CAF, 24-25 Oct. 2012.
- SAMAKE, I.; YANG, Y. **Low-Income countries' BRIC linkage: are there growth spillovers?**. Nov. 2011, (Working Paper, n. 267).
- TRUMAN, E. **Linkages between international trade and financial markets: mapping the issues**. Remarks delivered at conference sponsored by the Halle Institute for Economic Research and the Martin-Luther University of Halle-Wittenburg in Halle. Alemanha, 17 June 2010.
- \_\_\_\_\_. **Review of progress in trade-finance facilities of developing countries at the interregional, regional and sub regional levels**. UNCTAD/ECDC/254, Mar. 1996.
- UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **South-south trade monitor**, n. 1, June 2012a.
- \_\_\_\_\_. **Trade financing and regional financial institutions from a south-south perspective**. TD/B/C. II/MEM.2/11. Genebra: World Bank, Oct. 2012b.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Report on G-20 trade measures**. Oct. 2011/May 2012. Disponível em: <<http://www.wto.org>>.

\_\_\_\_\_. **Overview of developments in the international trading environment**. Annual Report by the Director-General. Genebra, Nov. 2012 (WT/TPR/OV/15). Disponível em: <<http://www.wto.org>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ECK, K.; ENGEMANN, M.; SCHNITZER, M. **How trade credits Foster International Trade**. CEPR, 2012 (Discussion Paper, n. 8.954).

LAMY, P. **Key note address to the aid for trade policy dialogue**. World Trade Organization, Paris, 16 Jan. 2013. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/news\\_e/sppl\\_e/sppl262\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl262_e.htm)>.

WORLD BANK. **What is the World Bank doing on aid for trade?** June 2013. Disponível em: <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.

#### SITES CONSULTADOS

<[http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSITIOWEB/convenio\\_de\\_pagos\\_y\\_sml](http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSITIOWEB/convenio_de_pagos_y_sml)>

<[http://www.comasters.com.au/Comasters\\_Articles/Commercial\\_Letters\\_of\\_Credit\\_08.11.07.pdf](http://www.comasters.com.au/Comasters_Articles/Commercial_Letters_of_Credit_08.11.07.pdf)>

<<http://www.gnexid.org>>

<<http://www.jstor.org/discover/10.1525/as.2011.51.5.926?uid=3737664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101393891407>>

<[http://www.sucrealba.org/images/informes/informe\\_2011.pdf](http://www.sucrealba.org/images/informes/informe_2011.pdf)>

<<http://www.tradefinancemagazine.com/Article/2175614/Update-G20-trade-finance-package-agreed.htm>>

<<http://www.tralac.org>>

<[http://www.wto.org/Aid for Trade](http://www.wto.org/Aid%20for%20Trade)>

<<http://www.tralac.org/2013/04/03/the-fifth-brics-summit-and-an-emerging-brics-trade-agenda/>>

Artigo recebido em 30 de maio de 2013 e aceito para publicação em 22 de junho de 2013.



# INTERMEDIÇÃO ESTATAL NAS EXPORTAÇÕES DE EQUIPAMENTOS MILITARES: O CASO DA *TRADING* RUSSA ROSOBORONEXPORT\*

Rodrigo Fracalossi de Moraes\*\*

## RESUMO

Em razão do baixo volume de aquisições de armamentos realizadas pelas Forças Armadas da Rússia a partir do fim da Guerra Fria, o mercado externo tornou-se essencial para a sustentabilidade da indústria de defesa daquele país. Por esse motivo, diversas iniciativas de promoção de produtos militares no exterior passaram a ser realizadas, destacando-se, neste processo, o surgimento da empresa estatal Rosoboronexport, criada em 2000, com o objetivo de centralizar o processo de compra e venda de equipamentos militares. A criação da empresa foi acompanhada de significativa expansão das exportações de armamentos russos. O objetivo deste artigo é analisar o processo de reorganização das vendas de armas russas no exterior desde o fim da Guerra Fria, com ênfase na atuação das agências estatais que realizam as atividades de intermediação dessas vendas. São inferidas algumas lições para o Brasil, tendo em vista a previsão de criação de uma *trading* brasileira dedicada às atividades de compra e venda de armamentos no exterior. A centralização desse processo na Rússia parece ter contribuído efetivamente para a expansão das vendas. Vale ressaltar, contudo, que a Rússia é um caso particular, em função, entre outros aspectos, da dimensão de sua indústria de defesa, das suas instituições políticas e do histórico de suas relações exteriores.

**Palavras-chave:** Rússia; indústria de defesa; *trading*; Rosoboronexport; transferências de armas; exportações de armas.

## STATE BROKERAGE IN ARMS EXPORTS: THE CASE OF THE RUSSIAN TRADING COMPANY ROSOBORONEXPORT

### ABSTRACT<sup>i</sup>

Due to the low volume of weapons purchases made by Russia's Armed Forces from the end of the Cold War on, the foreign market became critical to the feasibility of the country's defense industry. For this reason, several initiatives to promote military products abroad have been conducted since then. Stands out in such a process the establishment, in 2000, of the state company Rosoboronexport, aiming at centralizing the Russian international arms transfers. The creation of the company was accompanied by a significant expansion of Russian arms exports. The aim of this article is to analyze the process of reorganization of Russian arms sales abroad since the end of the Cold War, emphasizing the role of Russian brokerage agencies. It aims also to infer some lessons for the Brazilian government, which intends to create a trading company dedicated to the activities of purchasing and selling arms abroad. The centralization of such process in Russia seems to have effectively contributed to the expansion of sales, but it should also be stressed that Russia is a particular case, for the size of its defense industry, as well as for its particular political institutions and foreign relations' history.

**Keywords:** Russia; defense industry; *trading*; Rosoboronexport; arms transfers; arms exports.

JEL: F10; F50.

Boletim de Economia e Política Internacional, 14: 61-82 [2013]

---

\* O autor agradece os comentários de André Gustavo Miranda de Pineli Alves, Edison Benedito da Silva Filho, Flávia de Holanda Schmidt, Juliano da Silva Cortinhas, Lenina Pomeranz e Marcelo Colus Sumi, isentando-os de qualquer responsabilidade pelas opiniões e posições expressas neste texto, bem como por eventuais equívocos nele presentes.

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

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

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

## 1 INTRODUÇÃO

A indústria de defesa brasileira passa atualmente por um processo de revitalização, após o ciclo de enfraquecimento experimentado pelo setor a partir do início dos anos 1990. Nesse contexto, algumas empresas nacionais têm logrado ampliar a inserção de seus produtos militares no mercado externo, embora em patamar inferior ao observado entre meados dos anos 1970 e o início dos anos 1990.

No entanto, as transações externas envolvendo equipamentos militares de fabricação nacional ocorrem, em sua maioria, mediante negociações estabelecidas diretamente entre as empresas sediadas no país e seus respectivos clientes, sejam estes governos ou instituições privadas de outros países. Na maior parte dos casos, o envolvimento do governo brasileiro tem alcance limitado, restringindo-se a autorizar ou vetar a celebração dos contratos, conforme os termos da Política Nacional de Exportações de Material de Emprego Militar (Pnemem), de 1974.<sup>1</sup> Esta prática difere daquela adotada por outros países exportadores de equipamentos militares, cujos governos se envolvem diretamente em negócios dessa natureza. Os objetivos são, usualmente: promover negócios externos; facilitar o processo de aquisições; conferir maior segurança jurídica às partes envolvidas em um contrato deste tipo; estreitar relações entre os governos dos países compradores e vendedores; obter apoio eleitoral interno; ou atribuir maior transparência a tais negociações.

A partir da avaliação de que a forma atual de se lidar com a questão no Brasil reduz a potencialidade das vendas externas de equipamentos militares, o governo brasileiro, por meio do Ministério da Defesa (MD), indicou que pretende criar uma *trading* dedicada a negociar exportações e importações de equipamentos militares (Brasil, 2013b).<sup>2</sup> Frente a essa decisão, analisar experiências de outros países quanto à operação de instituições desse mesmo tipo pode ser útil para se conhecer o contexto político e econômico internacional no qual a *trading* irá atuar, além de antecipar dificuldades a serem enfrentadas e, dentro do possível, inferir algumas lições.

Nesse sentido, o objetivo deste texto é analisar uma das mais importantes e poderosas instituições de intermediação de compras e vendas externas de equipamentos militares. Trata-se da Rosoboronexport State Corporation, empresa estatal russa, criada em 2000 e, atualmente, a única instituição autorizada a intermediar exportações e importações de equipamentos militares naquele país. As atividades de exportação de armamentos russos e, particularmente, as operações conduzidas por esta empresa estão permeadas pelo segredo. Por esta razão, pesquisas sobre o tema esbarram nos elementos do sigilo e da baixa transparência (Sergounin e Subbotin, 1999, p. 4-5; Kassianova, 2006, p. 2; Blank, 2007, p. 9). Contudo, é possível realizar inferências a partir de informações sobre os volumes das exportações de equipamentos militares russos e os processos de reorganização da indústria de defesa daquele país desde o fim da Guerra Fria, assim como pela análise de fontes secundárias.

A escolha do caso russo para este trabalho justifica-se pelos seguintes motivos: *i*) a Rússia é o segundo país no mundo que mais transfere equipamentos militares para o exterior; *ii*) a intermediação de suas exportações e importações é feita por meio de uma *trading*, modelo que possivelmente será adotado no Brasil; *iii*) os principais clientes da Rússia não são integrantes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) ou aliados extra-Otan dos Estados Unidos, perfil semelhante ao dos principais clientes brasileiros desde meados

1. A Pnemem encontra-se em processo de revisão.

2. Em *survey* feito junto a empresas do setor de defesa no Brasil, os respondentes apontaram que a maior dificuldade na busca pelo mercado externo (49,1% de indicações) é o fato de que "governos de outros países auxiliam as empresas de seus respectivos países mais do que o governo brasileiro faz com nossas empresas" (Silva Filho *et al.*, 2013, p. 20).

dos anos 1970; e *iv*) a Rússia atribui maior importância aos aspectos econômicos das vendas de armas do que aos aspectos políticos, perfil igualmente mais próximo ao do Brasil.<sup>3</sup>

Este texto é dividido em quatro seções, além desta introdução. Na seção 2, discutem-se os efeitos do colapso soviético sobre a indústria de defesa da Rússia, bem como iniciativas do governo de Boris Yeltsin para a criação de agências estatais voltadas à reorganização da indústria bélica nacional e à promoção de exportações de equipamentos russos. Na seção 3, são analisadas as mudanças introduzidas na indústria de defesa e nas formas de se promover produtos bélicos russos no exterior a partir dos mandatos de Vladimir Putin, destacando-se a criação da Rosoboronexport. Na seção 4, analisam-se os principais clientes da Rússia e discutem-se possíveis tendências futuras acerca da inserção dos produtos militares russos no exterior. Na seção 5, dedicada às considerações finais, discutem-se possíveis lições para o Brasil a partir da experiência da Rosoboronexport, destacando-se, contudo, a especificidade do caso russo.<sup>4</sup>

## 2 A INDÚSTRIA DE DEFESA E AS EXPORTAÇÕES DE ARMAS RUSSAS NO GOVERNO BORIS YELTSIN

A compreensão do papel atualmente desempenhado pelas exportações de armamentos russos e pela Rosoboronexport requer uma breve análise do impacto provocado pelo colapso da União Soviética sobre a indústria de defesa da Rússia.

Ao longo da Guerra Fria, o governo soviético desenvolveu uma ampla indústria de defesa, o que permitiu à União Soviética: *i*) manter quase total autonomia em termos de produção bélica; e *ii*) apoiar Estados e grupos insurgentes estrangeiros por meio de fornecimentos de armas (Kirshin, 1998a, p. 38-39). Algumas estimativas sugerem que o complexo industrial de defesa respondia por cerca de 20% do Produto Interno Bruto (PIB) da União Soviética, bem como absorvia aproximadamente 15% da força de trabalho na indústria (Global Security, [s.d.]a).

No entanto, o fim do conflito bipolar implicou uma ampla desmobilização das estruturas de defesa dos países da Otan e do ex-Pacto de Varsóvia, além de ter conduzido ao abandono de programas de modernização militar nestes mesmos países. Embora tenha atingido também outras grandes nações, esse processo se mostrou mais profundo no caso da Rússia, em razão de o colapso soviético ter levado aquele país a uma sucessão de crises políticas e econômicas, que implicaram uma queda dramática na disponibilidade de recursos públicos. E se estes, em seu conjunto, eram escassos, a disponibilidade para a área de defesa era ainda menor, face à priorização atribuída, pela política orçamentária, ao controle da inflação (Anthony, 1998, p. 35). Nesse cenário, houve forte redução nos gastos militares russos, conforme se observa no gráfico 1.

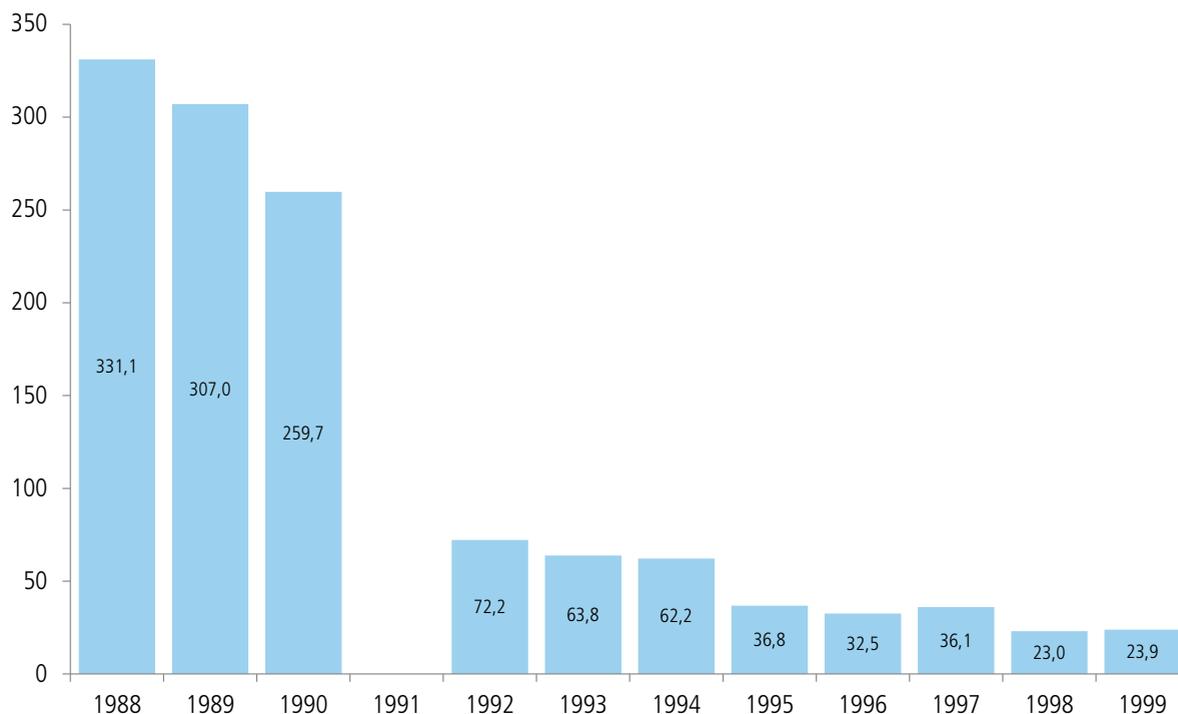
3. Ver Moraes (2012).

4. Embora a Rosoboronexport também se envolva em negócios relacionados à *importação* de equipamentos militares, este não é o foco da instituição, em razão do baixo volume de aquisições externas de armamentos por parte da Rússia. Por esse motivo, este trabalho se dedica a analisar as atividades ligadas à exportação de armamentos na Rússia, muito embora a futura *trading* brasileira do setor provavelmente dedicará parcela de seus esforços às atividades de importação.

GRÁFICO 1

**União Soviética e Rússia: gastos militares (1988-1999)**

(Em US\$ bilhões constantes de 2011)



Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (Sipri).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Não há dados para o ano de 1991.

2. Os gastos das demais ex-repúblicas soviéticas não foram somados aos da Rússia para o período pós-soviético, tendo em vista que isso implicaria mudança apenas marginal na tendência de queda nos gastos.

O gasto militar russo no período 1992-1994 foi, em média, de US\$ 66,1 bilhões, frente a um gasto de US\$ 299,3 bilhões da União Soviética no período 1988-1990 (redução de 77,9%). Mesmo com a queda acentuada entre os dois períodos, a trajetória de diminuição manteve-se ao longo do restante da década de 1990, atingindo, no período 1997-1999, o valor médio de US\$ 27,7 bilhões, 58,1% inferior ao do período 1992-1994 e 90,8% inferior ao do período 1988-1990.<sup>5</sup> Além disso, os recursos para a defesa (já escassos) não foram direcionados de maneira prioritária para a aquisição de equipamentos, em razão das necessidades de: manter níveis mínimos de treinamento de pessoal; realizar reformas profundas nas Forças Armadas do país; e efetuar operações de natureza diferente daquelas para as quais o país havia se preparado durante a Guerra Fria, particularmente no Azerbaijão, na Moldávia, no Tadjiquistão e na Chechênia (Anthony, 1998, p. 35). Repentinamente, portanto, a indústria de defesa russa se viu privada de grande volume de recursos públicos destinados à aquisição de equipamentos.

O colapso da União Soviética também provocou a desestruturação da indústria de defesa desenvolvida ao longo das décadas anteriores. Embora a Rússia detivesse a maior parte da base industrial de defesa da antiga

5. Parte desta queda poderia, em tese, ser explicada por mudanças na taxa de câmbio entre o rublo e o dólar norte-americano, sobretudo durante e após a crise financeira russa de 1998. No entanto, ao se considerar os mesmos valores em rublos (constantes), a partir de dados do Banco Mundial, embora se observem diferenças em relação aos valores em dólares, a tendência de queda acentuada permanece a mesma.

União Soviética, a dissolução provocou o rompimento de relações de produção entre várias companhias do setor, algumas das quais passaram a estar situadas em países diferentes (Anthony, 1998, p. 13). Ademais, como consequência das perspectivas ruins para a produção industrial de defesa ocorreu uma “fuga de cérebros” do setor, em direção a empresas no exterior ou ao setor privado russo (Global Security, [s.d.]a). Houve, portanto, um rompimento não apenas da *demand*a interna por armamentos mas também da capacidade industrial para sua *oferta*. Acrescenta-se a este processo o fato de que a política industrial militar soviética tinha como um de seus pilares a duplicação de plantas industriais, de forma a se minimizar a possibilidade de interrupção da produção (Global Security, [s.d.]a). Em um cenário de queda na demanda, a existência de plantas duplicadas agravava os problemas relacionados à escala de produção.

Além disso, a indústria de defesa russa sofreu impactos oriundos de mudanças no contexto internacional. Ao longo dos anos 1990, houve queda significativa no volume mundial de importações de equipamentos militares, 36,3% menor no período 1990-1999 em comparação ao período 1980-1989.<sup>6</sup> Embora isso tenha afetado outros grandes exportadores de equipamentos militares (Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, entre outros), a Rússia sofreu de forma mais severa as consequências dessa mudança, pelas seguintes razões: *i*) o fim dos regimes comunistas no Leste Europeu, região de clientes importantes para a União Soviética, levou ao colapso de suas instituições nacionais, provocando uma queda drástica na produção de riqueza e na disponibilidade de recursos públicos, com a consequente diminuição dos gastos em defesa e das importações de equipamentos militares;<sup>7</sup> *ii*) após a dissolução do Pacto de Varsóvia e o fim dos regimes comunistas, teve início um processo de aproximação/integração entre a Otan e os países do Leste Europeu, o que diminuiu a propensão destes últimos em adquirir armamentos russos (Kobrinakaya e Litavrin, 1998, p. 182-187); *iii*) a política pró-Occidental da Rússia no início dos anos 1990 (particularmente em relação aos Estados Unidos) levou o país a cancelar acordos internacionais (entre os quais o chamado Acordo Criogênico, no início dos anos 1990)<sup>8</sup> e a aprovar, no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), embargos de armas contra o Iraque e a Líbia, respectivamente, segundo e quarto clientes mais importantes da União Soviética no período 1980-1989;<sup>9</sup> *iv*) o *status* da Rússia como fornecedora confiável de produtos e tecnologias estratégicas passou a ser questionado, em função da perspectiva de que o país poderia não ser capaz de manter a produção de partes sobressalentes; e *v*) ex-repúblicas soviéticas passaram a se desfazer de parte de seus arsenais, particularmente a Ucrânia e a Bielorrússia, reduzindo o mercado potencial para as armas russas. Estes fatores provocaram, em conjunto, uma queda substancial nas transferências externas de armas do país, conforme se observa no gráfico 2.

As transferências de equipamentos russos, que já atravessavam processo de queda ao longo dos anos 1980, sofreram diminuição ainda mais acentuada nos anos 1990: o acumulado diminuiu 62,5% ao se comparar os períodos 1992-1999 e 1982-1989. Se forem incluídas as demais quatorze ex-repúblicas soviéticas na comparação, o percentual de diminuição foi menor, da ordem de 55,5%. Isso decorreu, especialmente, do volume relativamente alto das transferências de Ucrânia (oitava maior do mundo no período 1992-1999) e Bielorrússia (15<sup>a</sup> maior no mesmo período).

6. Fonte: Sipri.

7. Em 1991 e 1992, o PIB de alguns dos países do Leste Europeu diminuiu nos seguintes percentuais (acumulados): Romênia, 20,6%; Eslováquia, 20,3%; Bulgária, 15,1%; Hungria, 14,6%; República Tcheca, 12%; e Polônia, 4,7%. Fonte: Banco Mundial.

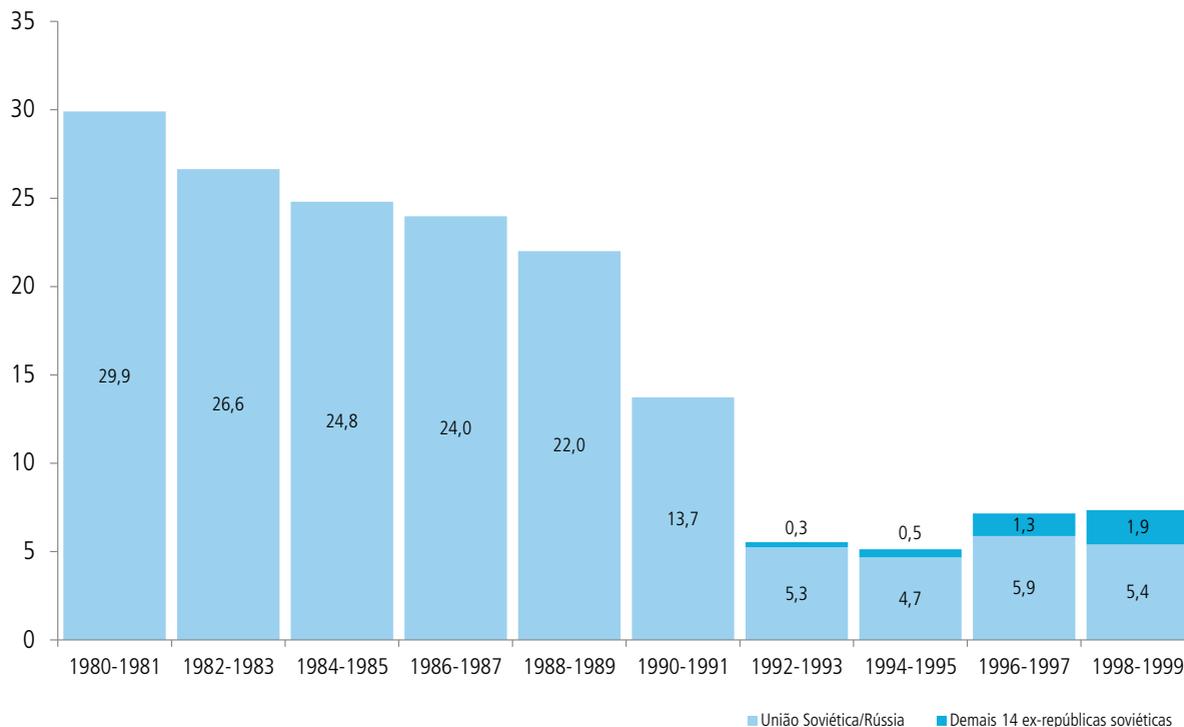
8. A Rússia havia se comprometido a fornecer tecnologia de motores criogênicos de foguetes para a Índia, a serem utilizados em atividades espaciais. No entanto, por pressão norte-americana, o acordo foi cancelado (Ramashandran, 1996, p. 266; Bakshi, 2006, p. 450).

9. Fonte: Sipri.

## GRÁFICO 2

**Transferências de equipamentos militares da União Soviética, da Rússia e das demais ex-repúblicas soviéticas (1980-1999)**

(Média, em US\$ bilhões constantes de 2011)



Fonte: Sipri.

Elaboração do autor.

Obs.: Os dados originais estavam expressos em preços constantes de 1990. Foi feita a atualização até 2011, com base no Consumer Price Index – *All Urban Consumers* (CPI-U) dos Estados Unidos, segundo o qual a inflação no período 1990-2011 foi de 72,1%.

Esse novo contexto, de queda nos gastos militares russos, desorganização da produção industrial de defesa, diminuição na demanda mundial por equipamentos e, particularmente, de redução na demanda por armamentos russos, levou a uma profunda contração da produção de armas no país, a qual se estima ter diminuído 67,5% entre 1991 e 1993 (Denezhkina, 1998, p. 131) e 90% entre 1991 e 1997 (Bystrova, 2011, p. 13). Entre 1991 e 1995, estima-se ainda que o número de trabalhadores do setor tenha diminuído de 6,1 milhões para 2,5 milhões (Sergounin e Subbotin, 1999, p. 5). Isso impôs sobre o Estado russo a necessidade de revisão das políticas de transferência de armamentos da antiga União Soviética e das praticadas nos primeiros anos do governo Yeltsin.

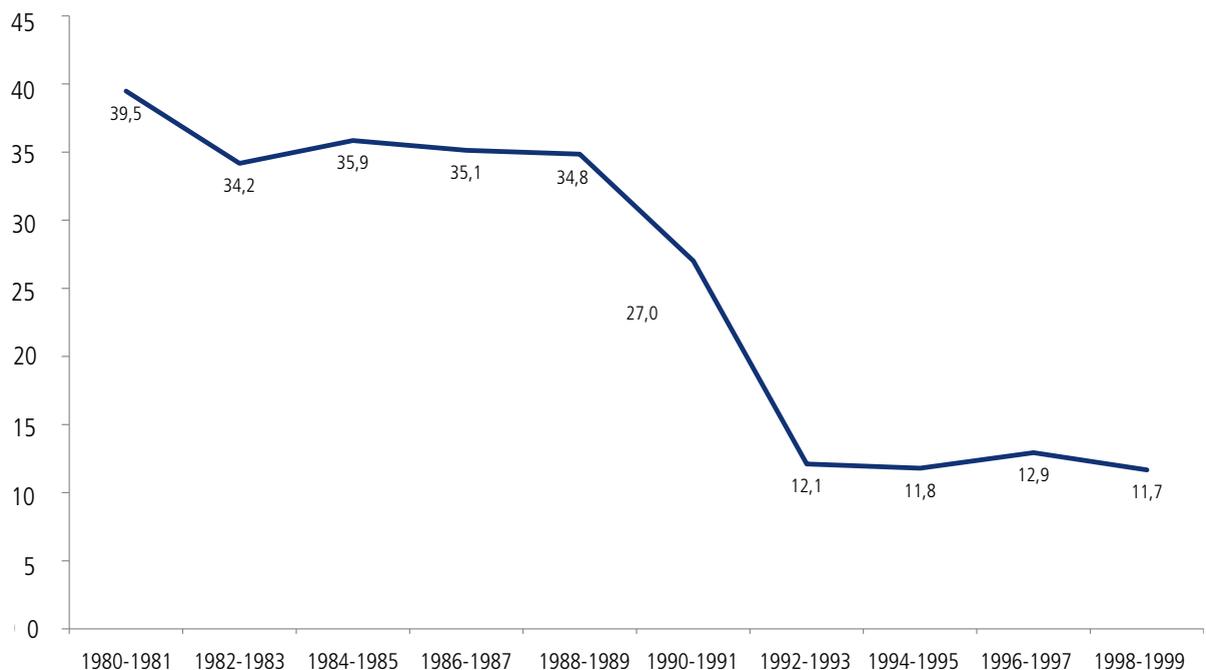
Durante a Guerra Fria, a União Soviética forneceu armas para o exterior baseando-se, em grande medida, em critérios políticos. No entanto, com a queda nos gastos militares na Rússia nos anos 1990, o mercado externo passou a ter maior importância relativa, ainda que o mesmo tenha se encolhido ao longo da década. Os ganhos oriundos das exportações tornaram-se, assim, essenciais para a manutenção da viabilidade econômica das empresas de defesa do país. Por essa razão, o novo Estado russo, após os primeiros anos do governo Yeltsin, passou a atribuir maior importância relativa aos critérios econômicos nas suas vendas externas de armas. Caso contrário, o número de clientes potenciais seria diminuído, e o colapso de sua indústria de defesa se tornaria mais provável (Blank, 1997, p. 1-4; Stone, 1997, p. 83; Litavrin, 1998, p. 114-115; Kobrinskaya e Litavrin, 1998, p. 183; Sergounin e Subbotin, 1999, p. 5; Basu, 2000; O'Prey, 2001, p. 397-398).

A partir dessa perspectiva, foi criada, em 1993, a *trading* estatal Rosvooruzhenie, com a tarefa de assumir o controle das atividades de *marketing*, financiamento, venda e entrega de equipamentos militares russos no exterior (Stone, 1997, p. 80; Kortunov, 1998, p. 103; Basu, 2000). A fim de racionalizar o processo, a empresa passou a ter controle exclusivo sobre as exportações de armas, centralizando atribuições até então distribuídas entre três agências: *i*) Oboronekспорт, responsável pelas vendas dos equipamentos e pelo respectivo suporte; *ii*) Ministério das Relações Econômicas Exteriores, responsável pelas produções sob licença e pela entrega de equipamentos; e *iii*) Spetsvneshtekhnika, responsável pelo gerenciamento de programas de assistência técnica no exterior (Stone, 1997, p. 80).

A avaliação das atividades da Rosvooruzhenie feita por Stone (1997, p. 85) foi que a empresa estava sendo efetivamente capaz de expandir sua participação em mercados tradicionais e de ingressar em novos. De fato, as vendas no período 1996-1999 se ampliaram em 13,7% em relação ao período 1992-1995. No entanto, conforme se observa no gráfico 3, ao se comparar as transferências russas em relação ao total mundial, a expansão não foi significativa.

GRÁFICO 3

**Transferências de equipamentos militares da Rússia (1980-1999)**  
(Percentual sobre o total mundial)



Fonte: Sipri.  
Elaboração do autor.

Em 1997, o governo russo optou por romper o monopólio da Rosvooruzhenie, descentralizando parte das atividades até então desempenhadas pela empresa. Este processo ocorreu, segundo Sergounin e Subbotin (1999, p. 57), por pelo menos dois fatores: *i*) escândalos envolvendo integrantes da Rosvooruzhenie, do Comitê Estatal de Política Técnico-Militar – Gosudarstvenny Komitet Voenno-Tekhnicheskoy Politike (GKVTP) – e outras autoridades do governo; e *ii*) o descontentamento de empresas de defesa com o caráter centralizador do sistema. Acerca deste último fator, há que se destacar que o pagamento de parcela significativa

dos equipamentos por parte dos clientes externos era realizado por meio de produtos – e não de moeda forte. Contudo, a Rosvooruzhenie recebia suas comissões sempre em moeda forte, enquanto o retorno para as empresas era feito parte em moeda forte, parte em bens (Sergounin e Subbotin, 1999, p. 66).

No processo de descentralização, duas entidades foram criadas: *i*) a Promexport, para negociar vendas de equipamentos militares russos usados, assim como para prover suporte após a entrega dos equipamentos; e *ii*) a Russian Technologies, para negócios envolvendo transferências de tecnologias russas (Litavrin, 1998; Sergounin e Subbotin, 1999, p. 59; Arms Control Association, 2000; Kozlov, 2000). A Rosvooruzhenie continuou existindo, com a atribuição de realizar negócios referentes à venda de equipamentos novos. Além disso, facilitou-se o processo para que empresas pudessem, individualmente, celebrar acordos externos para fornecimentos de equipamentos, sendo que, em 1998, quinze companhias possuíam tal autorização (Sergounin e Subbotin, 1999, p. 59).

Todo este processo de criação, agrupamento e divisão de agências, a partir do fim da Guerra Fria, indica uma “tensão” permanente entre processos de centralização e dispersão no controle estatal sobre a produção de defesa e as vendas externas do setor. É difícil afirmar em que medida as decisões sobre o tema decorreram de interesses estratégicos do país, de disputas interburocráticas ou de pressões das empresas. Há algumas evidências, no entanto, de que tais disputas e pressões exerceram influência.

A fim de defender seus interesses, as empresas do setor de defesa criaram, em 1992, a Liga de Assistência às Empresas de Defesa, que manteve relações estreitas com diversas autoridades do governo russo ao longo dos anos 1990 (Sergounin e Subbotin, 1999, p. 24). Como mencionado, a demanda por equipamentos teve uma séria contração ao longo do governo Yeltsin, afetando negativamente as empresas do setor. Soma-se a esse processo o fato de que o Estado russo nem sempre possuía condições financeiras de arcar com o pagamento de equipamentos demandados e efetivamente produzidos, ampliando o descontentamento: no final de 1995, as dívidas do governo russo com as empresas totalizavam aproximadamente RUB 11 trilhões (cerca de US\$ 5 bilhões em valores de 2011) (Sergounin e Subbotin, 1999, p. 16).<sup>10</sup> Empresas do setor também se mostraram insatisfeitas com a política de centralização adotada a partir da criação da Rosvooruzhenie. Além disso, a criação desta implicou o surgimento de uma competição interburocrática entre as instituições da área de defesa recém-criadas (Kirshin, 1998b, p. 119; Sergounin e Subbotin, 1999, p. 61). Dessa forma, as sucessivas alterações na política industrial de defesa e na política de exportações de equipamentos do país ao longo dos anos 1990 parecem ter decorrido, em parte, de disputas entre diferentes agências e de pressões exercidas por empresas do setor, representadas, muitas vezes, por autoridades do próprio governo.<sup>11</sup>

Frente a um cenário de desorganização, instabilidade e escândalos, que enfraqueceu a reputação russa como fornecedora de armamentos (Sergounin e Subbotin, 1999, p. 69), Vladimir Putin, já como primeiro-ministro, passou a liderar a reforma do setor. Este é o tema tratado na próxima seção.

10. Entre dezembro de 1995 e dezembro de 2011, a inflação na Rússia foi de 1.285,5% – pelo índice de preços ao consumidor do país. O valor foi atualizado para rublos de 2011 (RUB 152,25 bilhões) e convertido para dólares norte-americanos, conforme a taxa de câmbio média entre as duas moedas para o ano de 2011.

11. Como o objetivo primordial deste texto não é analisar as disputas de poder no Estado russo, oferece-se, aqui, tão somente uma explicação resumida da questão, sem a pretensão de refletir toda a sua complexidade.

### 3 A EMERGÊNCIA DOS *SILOVIKI*, A CRIAÇÃO DA ROSOBORONEXPORT E A EXPANSÃO DAS EXPORTAÇÕES DE ARMAMENTOS RUSSOS

Vladimir Putin, ainda como primeiro-ministro/presidente interino (agosto de 1999 a maio de 2000), iniciou a implementação de algumas medidas destinadas a fortalecer a indústria de defesa russa e a ampliar as vendas externas de seus produtos. Uma das primeiras ações foi nomear Sergei Chemezov, homem de sua confiança, para exercer o cargo de diretor-geral da Promexport. No mesmo sentido, no início de 2000, a Russian Technologies foi transformada em uma afiliada da Rosvooruzhenie e, em novembro do mesmo ano, a Rosvooruzhenie e a Promexport foram fundidas, originando a Rosoboronexport, da qual Sergei Chemezov assumiu o cargo de primeiro vice-diretor-geral. Retomava-se, assim, a centralização das vendas externas de equipamentos militares, mas em um contexto diferente, no qual passaram a ser adotadas políticas de fortalecimento do Estado russo.

Deve-se destacar que, a partir do início do primeiro mandato presidencial de Putin (2000-2004), emergiu como o grupo de maior influência no governo os chamados *siloviki*, integrantes ou ex-integrantes de instituições da área de defesa e segurança, sobretudo de inteligência.<sup>12</sup> Foi com a maior influência dos *siloviki* – e com o objetivo de estimular a expansão da produção industrial – que o governo russo, no segundo mandato presidencial de Putin (2004-2008), passou a ampliar o controle sobre setores econômicos considerados estratégicos, como os de aviação, construção naval, defesa, energia, nanotecnologia, entre outros.

A criação de empresas “campeãs nacionais”, competitivas internacionalmente, inscreveu-se nesta política. Essas empresas surgiram por meio da chamada corporatização, a qual consistiu no agrupamento de companhias – antes independentes – em uma grande estrutura corporativa, sob a forma de *holdings* controladas pelo Estado e verticalmente integradas (IISS, 2012, p. 190). A ampla presença dos *siloviki* em postos-chave nestas empresas, bem como em outras instituições de Estado, implicou o fortalecimento simultâneo do Estado russo e dos próprios *siloviki*, processo particularmente acentuado nos setores ligados às áreas de defesa e segurança. Atualmente, a maior das “campeãs nacionais” é a Rostekhnologii (Rostec), criada em 2007. No final de 2011, a empresa controlava cerca de seiscentas empresas e instituições de pesquisa (das quais 330 na área de defesa), subagrupadas em 25 *holdings* e empregando aproximadamente 600 mil pessoas. Com a sua criação, a Rosoboronexport passou a estar sob sua subordinação, e o ex-diretor-geral da empresa, Sergei Chemezov, tornou-se o diretor-geral da Rostekhnologii (IISS, 2012, p. 190).

A criação da Rosoboronexport foi acompanhada por expressiva ampliação das vendas externas de equipamentos russos, conforme se observa no gráfico 4.

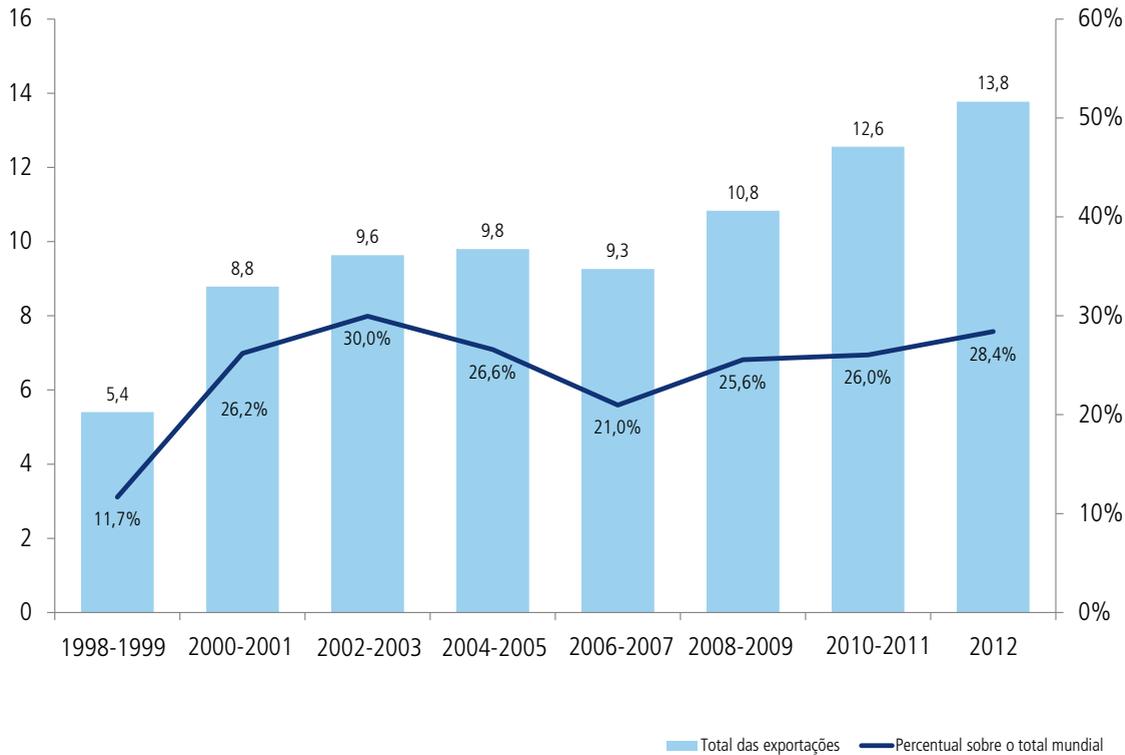
As vendas externas no período 2000-2007 foram 76,7% superiores às do período 1992-1999. Comparando-se os biênios 1998-1999 e 2010-2011, a expansão foi de 132,5%. Houve ainda elevação substancial da *participação* no total mundial, de 12,1% no período 1992-1999 para 25,5% no período 2000-2007, com vendas que, em 2001 e 2002, foram superiores às realizadas pelos Estados Unidos. Observa-se no gráfico 4 que, mesmo a partir da crise internacional iniciada em 2008, a Rússia foi capaz de manter suas vendas externas em patamares superiores a 25% do total mundial. E em função da queda nos preços das *commodities*, após o início da crise (o que impactou severamente a economia russa), as exportações de equipamentos militares passaram a ter maior peso na produção industrial e na balança comercial do país, o que contribuiu para ampliar a força da Rosoboronexport.

12. Embora, ao longo dos dois primeiros mandatos de Putin, o governo russo tenha se equilibrado tanto sobre os *siloviki* como sobre um grupo de corte mais liberal, a influência dos *siloviki* nas questões de defesa foi dominante (Segrillo, 2011, p. 144).

GRÁFICO 4

**Transferências de equipamentos militares da Rússia (1998-2012)**

(Média, em US\$ bilhões constantes de 2011, e participação sobre o total mundial, em %)



Fonte: Sipri.

Elaboração do autor.

Obs.: Os dados originais estavam expressos em preços constantes de 1990. Foi feita a atualização até 2011, com base no CPI-U dos Estados Unidos, segundo o qual a inflação no período 1990-2011 foi de 72,1%.

Atualmente, a oferta de produtos da Rosoboronexport é ampla. No *site* da companhia são oferecidos 416 sistemas de armas, dos quais: 82 na categoria de material aéreo, incluindo aeronaves de asa fixa/rotativa, mísseis, foguetes, bombas e sistemas de treinamento; 83 na categoria de material naval, incluindo submarinos, navios de superfície, mísseis, radares e sistemas de defesa costeira; 181 na categoria de material terrestre, incluindo blindados, mísseis, peças de artilharia, morteiros, armamento leve, munições e simuladores; e 49 na categoria de materiais especiais, voltados ao enfrentamento do terrorismo, do crime organizado e da pirataria. A companhia oferece ainda 21 itens na categoria de tecnologias espaciais, incluindo veículos lançadores, radiotelescópios e sistemas de paraquedas.<sup>13</sup>

A oferta de tão ampla variedade de itens torna a empresa capaz de atender não apenas a pedidos específicos de material. Possibilita, também, propor soluções integradas para os problemas de segurança de todo um país, ao mesmo tempo em que fornece o produto propriamente dito. Além disso, as possibilidades de financiamento são oferecidas em conjunto com a carteira de produtos, elemento essencial na competição por contratos internacionais. Nesse aspecto, a Rosoboronexport trabalha em conjunto com diversas instituições de crédito russas, destacando-se o Banco Estatal Vneshtorgbank (VTB) (Global Security, [s.d.])b).

13. Fonte: Rosoboronexport. Disponível em: <<http://www.roe.ru/mmc/index.html>>.

Embora a centralidade da Rosoboronexport tenha sido a política dominante desde a sua criação, a empresa não responde pela totalidade das vendas externas: aproximadamente 20% são realizadas pelas próprias empresas (Rosoboronexport, [s.d.]). Estes negócios, contudo, referem-se quase sempre às atividades de pós-venda, um calcanhar-de-aquiles histórico para as exportações de armas russas. Como o sistema de aquisições de partes e componentes (parte essencial dos serviços pós-venda) foi historicamente menos ágil que o do seu principal concorrente, o Foreign Military Sales (FMS), dos Estados Unidos, o governo Putin emitiu decreto, em 2002, autorizando que diversas empresas realizassem esses negócios sem necessidade de intermediação. Esse processo foi facilitado pelo fato de tais negócios serem menos atraentes para a Rosoboronexport, por sua menor lucratividade (Mitchell, 2009, p. 12-13).

Outro aspecto a ser destacado é que a exportação de armas russas permaneceu pautada por critérios predominantemente econômicos (Brooks e Wohlforth, 2005, p. 86-87). Declaração feita pelo diretor-geral da empresa, Sergei Chemezov, demonstra esta perspectiva:

Não tenhamos nenhuma ilusão: se nós pararmos de exportar armamentos, alguém o fará [...]. O comércio de armas é muito rentável para o mundo se abster dele. Felizmente, a Rússia entendeu isso. O período do romantismo democrático transformou-se em um período de pragmatismo empresarial (Bullough, 2006, tradução do autor).<sup>14</sup>

Essa perspectiva não exclui a possibilidade de que armas russas sejam transferidas para o exterior a partir de critérios políticos. Isso ocorreu, por exemplo, em fornecimentos feitos para a Armênia e para as regiões separatistas da Transnistria, Abkhazia, Ossétia do Sul e Nagorno-Karabakh (Malek, 2004, p. 289-290). É a perspectiva dominante para a manutenção do fornecimento de equipamentos militares para a Síria, no bojo da guerra civil no país (2011-) (Rosenberg, 2012). Não se deve ainda descartar a possibilidade de que vendas motivadas primordialmente por critérios econômicos tenham externalidades positivas ou negativas no âmbito político. Contudo, embora o aspecto político seja dominante em alguns casos, ao se observar o conjunto das vendas de armas russas, a dimensão econômica predomina (Trenin, 2013).

#### **4 PRINCIPAIS CLIENTES DA INDÚSTRIA DE DEFESA RUSSA E PERSPECTIVAS FUTURAS PARA SUAS VENDAS EXTERNAS**

O esforço conduzido pela Rosoboronexport tem sido direcionado tanto para a manutenção/ampliação da participação em mercados tradicionais como na busca por novos mercados, objetivo explicitado pelo presidente Putin (The Voice of Russia, 2012). Esta mudança torna-se essencial em um contexto no qual a China tem reduzido sua participação no total das transferências de armas russas, conforme se observa no gráfico 5.

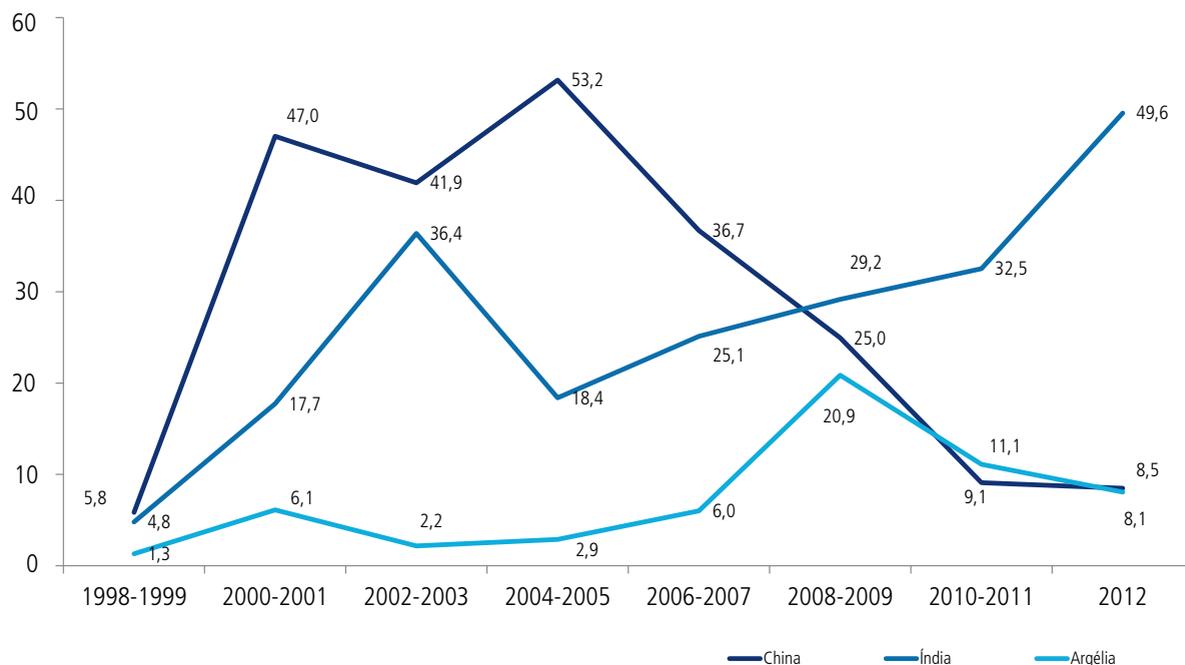
Observa-se que, na primeira metade dos anos 2000, houve concentração de vendas para China e Índia, cuja soma chegou a representar 78,3% do mercado externo para a Rússia. Na segunda metade da década, contudo, ocorreu queda acentuada nas aquisições feitas pela China: enquanto no período 2004-2005 o país respondeu por 53,2% das transferências de armas russas, no período 2010-2011 o percentual caiu para 9,1%.

14. A tradução foi feita a partir de versão em inglês publicada em Bullough (2006). A reprodução feita na referência refere-se ao trecho de uma entrevista que Sergei Chemezov concedeu à revista de negócios russa *Itogi* em 2006. A entrevista original (em russo) encontra-se disponível em: <<http://www.itogi.ru/archive/2005/44/62260.html>>.

## GRÁFICO 5

**Principais clientes das transferências de equipamentos militares da Rússia (1998-2012)**

(Participação sobre o total, em %)



Fonte: Sipri. Elaboração do autor.

As vendas para a Índia também diminuíram, mas essa queda foi seguida, a partir do biênio 2004-2005, de uma recuperação, compensando parcialmente a redução das compras chinesas. As perspectivas futuras para as compras indianas, contudo, parecem menos promissoras. Embora, provavelmente, a Rússia venha a continuar como importante fornecedora de armas para o país, o governo indiano tem buscado diversificar seus parceiros.

Entre as evidências dessa mudança está o anúncio de que a concorrência destinada à aquisição de 126 aeronaves de caça havia sido vencida pelo modelo francês Dassault Rafale, no valor total de US\$ 10,5 bilhões, um duro revés para a aeronave russa MiG-35 (Pravda, 2011; The Times of India, 2013).

Em outras concorrências internacionais, equipamentos russos também foram derrotados, entre as quais: a aquisição de 22 unidades do helicóptero de ataque AH-64D Apache, produzido pela norte-americana Boeing, com valor aproximado de US\$ 600 milhões, em detrimento do modelo Mi-28N, da empresa russa Mil (RIA Novosti, 2011; Jane's, 2012, p. 40); a aquisição de quinze helicópteros de transporte CH-47F Chinook, também da Boeing, em um negócio de US\$ 1,4 bilhão, derrotando o modelo Mi-26T2, igualmente produzido pela Mil (Jane's, 2012, p. 40; Raghuvanshi, 2012); e a aquisição de seis aeronaves de transporte e reabastecimento Airbus A330, no valor aproximado de € 1 bilhão, vencendo o modelo russo Ilyushin Il-78MK (Airbus Military, 2013).

Deve-se destacar, particularmente, o aprofundamento das relações entre Índia e Estados Unidos nos campos da segurança internacional e de questões nucleares: em 2006, os dois países assinaram acordo de cooperação destinado ao aproveitamento da energia nuclear para fins pacíficos. E, desde 2010, o governo norte-americano tem expressado apoio à demanda indiana por um assento permanente no CSNU.

A expansão para novos mercados pode ser observada nas vendas para a Argélia, o terceiro cliente russo no período 1998-2012. Nota-se no gráfico 5 como este país foi capaz de compensar parcialmente a queda das aquisições da China, chegando a responder por 20,1% do total das transferências russas no período 2008-2009, tendo alcançado a posição de segundo principal cliente no período 2010-2011. Na assinatura dos contratos, acordou-se que o “pagamento” pelas armas seria feito, em parte, pela concessão de direitos de exploração de hidrocarbonetos no país em favor de empresas russas, incluindo a Lukoil (petróleo) e a Gazprom (gás natural) (Gentile, 2006; Mitchell, 2009, p. 7). As perspectivas para o mercado argelino, contudo, são também menos promissoras, tendo em vista que o governo nacional tem buscado diversificar seus fornecedores (sobretudo na aquisição de meios aéreos), entre os quais, em futuro próximo, provavelmente se destacarão Estados Unidos, África do Sul e países da Europa Ocidental (Jane’s, 2012).

Dessa forma, a necessidade da busca por novos mercados torna-se mais relevante. Nesse cenário, tem emergido, em período recente, um fenômeno relativamente novo na indústria de defesa russa, qual seja a celebração de acordos com países da Europa Ocidental. Entre as novas parcerias, está a realizada entre a Rosoboronexport e o estaleiro militar espanhol Navantia, com o objetivo de integrar sistemas de armas russas a navios-patrolha construídos por esta empresa, possivelmente ampliando o mercado exportador para ambas as empresas (IISS, 2013, p. 34-35). Foi assinado, ainda, um acordo entre a Rosoboronexport, a empresa russa Inertial Technologies of Technokomplex (ITT) e a francesa Sagem, a fim de produzir, em cooperação, sistemas de navegação inercial a *laser* (Rostec, 2012, p. 8).

O Brasil não ficou imune a esse processo. Até recentemente, o único fornecimento de armamento russo para as Forças Armadas do Brasil havia sido um lote de 112 mísseis Igla/SA-18 Grouse (em conjunto com 56 lançadores), entregues ao país em 1994. Contudo, desde meados dos anos 2000, os dois países têm estreitado relações neste campo, destacando-se dois acordos de fornecimento de equipamentos militares, quais sejam: *i)* doze helicópteros de combate Mi-35M, em conjunto com 150 mísseis anticarro 9M114/AT-6 Spiral, a serem operados a partir da mesma aeronave; e *ii)* 250 unidades do míssil Igla-S/SA-24.<sup>15</sup> Além disso, a partir da assinatura de declaração de intenções, em fevereiro de 2013, começou a se concretizar o fornecimento para o Brasil de sistemas antiaéreos, o que, caso efetivado, seria o maior acordo militar já celebrado entre os dois países (Brasil, 2013a).

Deve-se fazer a ressalva, no entanto, de que o governo russo está executando programas significativos de modernização militar, o que possivelmente permitirá à Rússia reduzir sua dependência do mercado externo. Conforme se observa no gráfico 6, o país pretende expandir fortemente seus gastos, tanto em termos absolutos quanto em relação ao PIB.

Segundo estas estimativas, o gasto militar em 2017 deverá ser 96% superior ao de 2010, crescimento elevado mesmo em comparação aos demais BRIC, conforme se observa no gráfico 7.

A possibilidade de redução da dependência do mercado externo torna-se maior ao se considerar que os recursos alocados para a aquisição de equipamentos e pesquisa e desenvolvimento (P&D) irão se expandir em ritmo superior aos recursos alocados para outras rubricas (pessoal, custeio e outros), conforme se observa no gráfico 8.

15. Fonte: Sipri.

GRÁFICO 6

**Estimativa dos gastos militares russos (2010-2017)**

(Em US\$ bilhões de 2012)

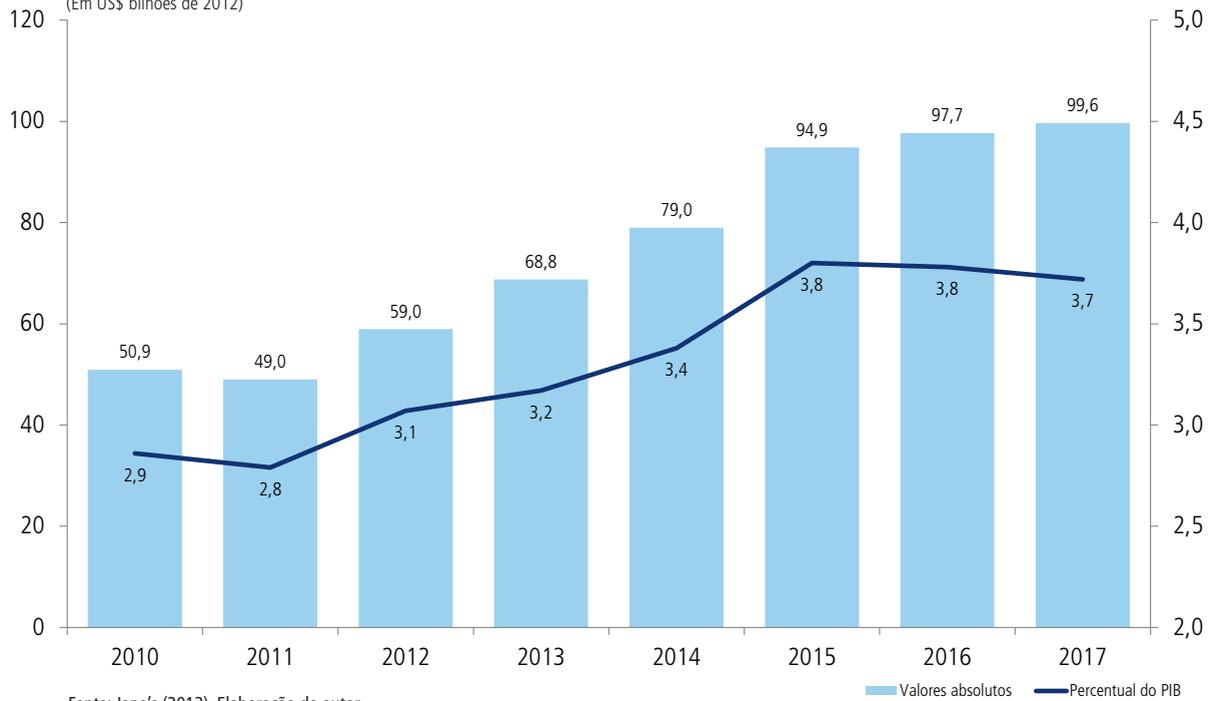


GRÁFICO 7

**Estimativa dos gastos militares dos BRIC (2010-2017)**

(Base: 2010 = 100)

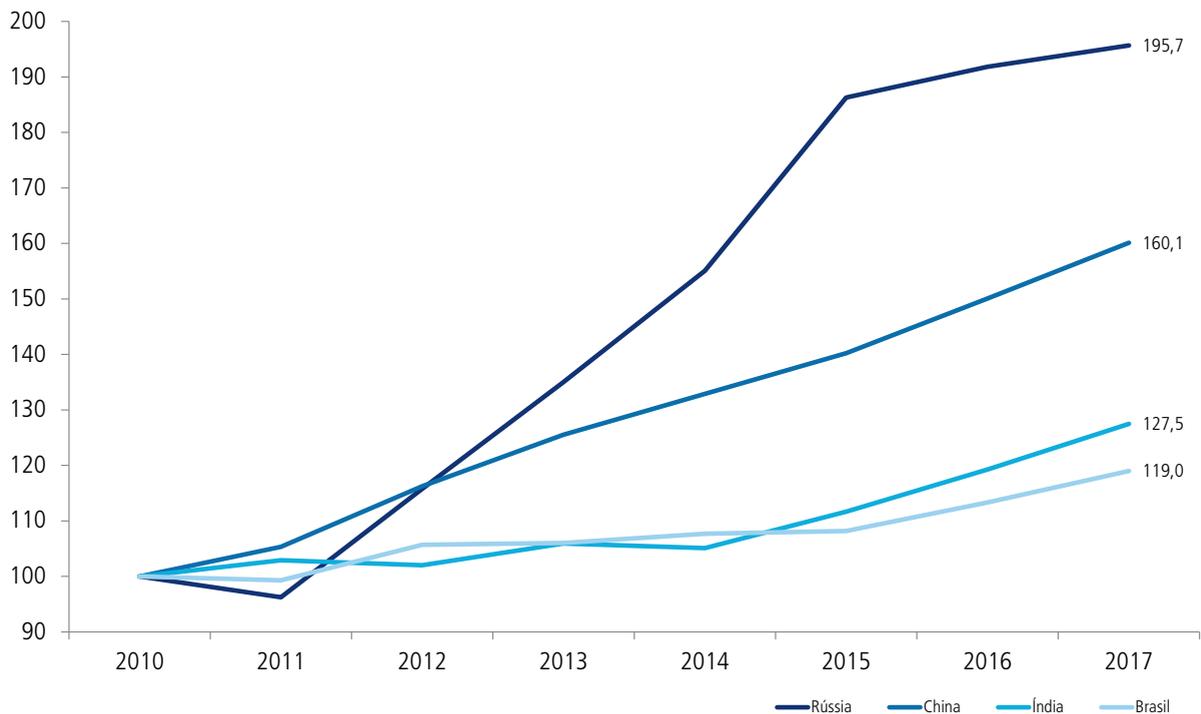
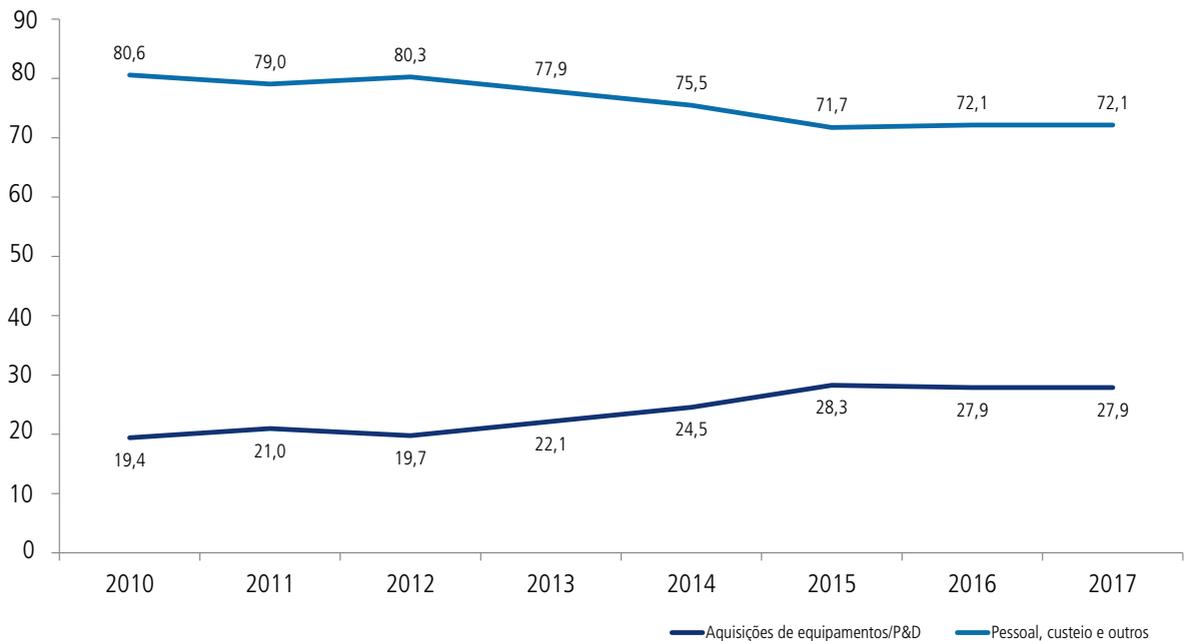


GRÁFICO 8

Estimativa dos gastos militares russos: percentual de alocações (período 2010-2017)



Fonte: Jane's (2013). Elaboração do autor.

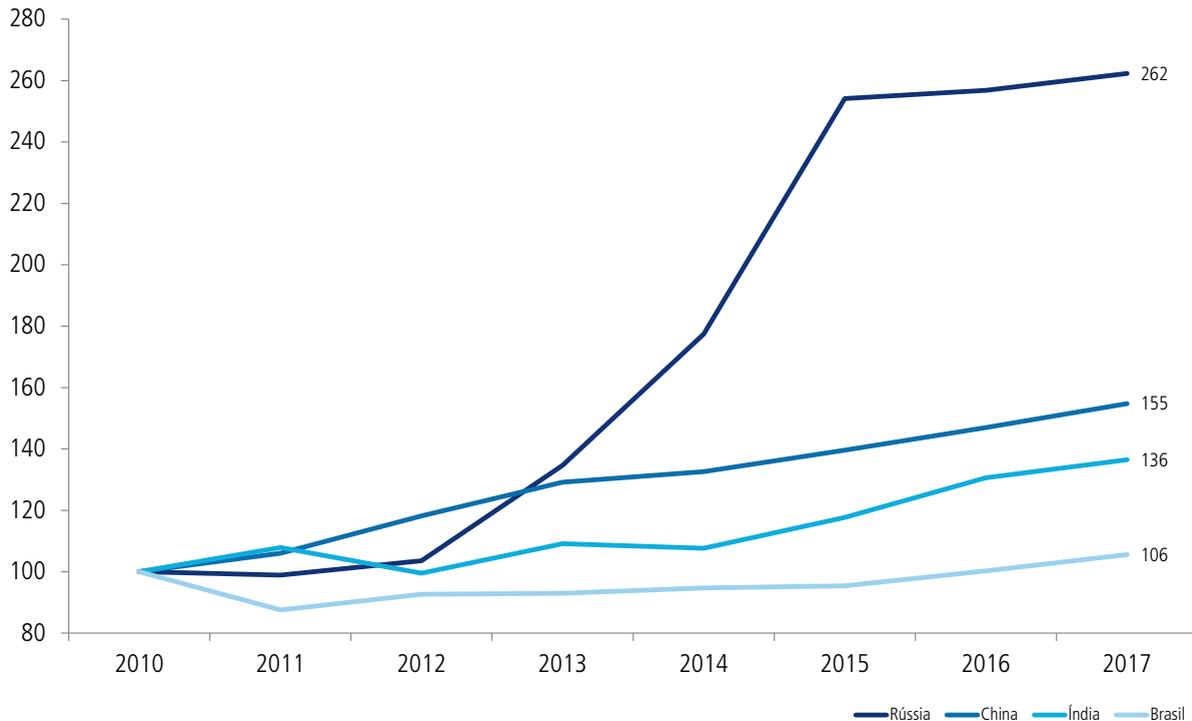
E a expansão dos gastos para aquisição de equipamentos será significativamente mais elevada que a dos demais BRIC, conforme o gráfico 9.

Esta menor dependência poderia, à primeira vista, indicar que ocorreria, em futuro próximo, uma redução da importância da Rosoboronexport. No entanto, embora a necessidade da Rússia em exportar equipamentos deva ser, ao longo dos próximos anos, menor do que a observada desde o fim da Guerra Fria, isso não implicará, provavelmente, papel menos relevante para a empresa. Tal assertiva é feita com base em quatro motivos: *i*) alguns dos principais clientes da Rússia têm reduzido suas aquisições de equipamentos militares junto ao país, impondo a necessidade de se buscar novos mercados; *ii*) soma-se ao motivo anterior o fato de que os principais países da Otan estão reduzindo suas aquisições de equipamentos, implicando que suas indústrias de defesa atribuirão maior importância relativa ao mercado externo, com a consequente ampliação da concorrência internacional no mercado de equipamentos militares; *iii*) a planejada modernização das Forças Armadas da Rússia ocorrerá a partir do desenvolvimento e produção de equipamentos mais avançados que os atuais, implicando que a oferta para o mercado externo conterà uma carteira de equipamentos mais modernos, possivelmente ampliando o interesse pelas armas russas; e *iv*) a indústria de defesa russa é um dos poucos setores industriais nos quais o país possui competitividade no mercado externo (Brooks e Wohlforth, 2005, p. 87).

GRÁFICO 9

**Estimativa dos gastos militares dos BRIC para aquisição de equipamentos (2010-2017)**

(Base: 2010 = 100)



Fonte: Jane's (2013). Elaboração do autor.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: POSSÍVEIS LIÇÕES PARA O BRASIL

A experiência da *trading* russa destinada à compra e venda externa de produtos e serviços de defesa apresenta vantagens que podem ser incorporadas ao modelo ora desenvolvido no Brasil. Contudo, é preciso cautela em alguns pontos, em razão da especificidade do caso russo.

Por um lado, a centralização das atividades de compra e venda de equipamentos de defesa na Rosoboronexport permite a uma única instituição representar toda a indústria no exterior. Ao oferecer ampla carteira de produtos e serviços, bem como a possibilidade de financiamento, o processo de aquisições foi facilitado: o comprador não necessita se dirigir a cada empresa individualmente, o que poderia ampliar significativamente seus custos de transação. Além disso, empresas possuem graus distintos de facilidade de acesso a crédito/seguro de crédito, o que, a depender do caso, poderia atrasar ou mesmo inviabilizar certas vendas, problema minimizado pela intermediação governamental.

O cliente pode ainda contratar atividades de “consultoria” junto à Rosoboronexport, na busca de soluções integradas para seus problemas de segurança, comprando uma espécie de “pacote de segurança”, contendo armamentos com diferentes aplicações. A intermediação oferece também maior segurança jurídica aos compradores, tendo em vista que a Rosoboronexport assume a responsabilidade pela efetivação dos contratos. E a intermediação pode ser de grande atratividade para as empresas, particularmente para as pequenas, em razão de dificuldades de inserção de seus produtos no mercado externo.

Por outro lado, é preciso considerar que a indústria de defesa do Brasil possui uma dimensão muito inferior à da Rússia. Não seria possível, por exemplo, oferecer “pacotes de segurança” aos possíveis clientes, elemento importante para o sucesso da Rosoboronexport. Além disso, a Rosoboronexport, com poder de monopólio sobre as exportações de um dos setores mais dinâmicos da economia russa e com uma extensa rede de conexões internacionais, está ligada diretamente às esferas mais elevadas do poder na Rússia. Uma instituição equivalente no Brasil não gozaria do mesmo prestígio político e, em consequência, o acompanhamento de suas atividades não seria, provavelmente, assunto de grande relevância na agenda presidencial. Isto implicaria, ao menos inicialmente, dificuldades para o fortalecimento da instituição, tanto em termos de atração de profissionais qualificados quanto de obtenção de recursos públicos para a realização de suas operações.

É preciso ainda considerar que, ao promover as armas russas no exterior, a Rosoboronexport o faz, na maior parte dos casos, em nome de empresas que, como ela própria, são controladas pelo Estado, diferentemente do caso brasileiro, em que as empresas de defesa são quase todas privadas. Em consequência, a centralização governamental no Brasil para as vendas externas de armas esbarraria no fato de que parte das empresas de defesa brasileiras (sobretudo as grandes) teria mais autonomia para manter canais próprios de inserção de seus produtos no exterior do que na Rússia. Embora isso também ocorra nas empresas de defesa russas, a sua natureza quase sempre estatal, em conjunto com o caráter atualmente centralizador da política na Rússia, permite ao governo daquele país um grau de ingerência superior ao que provavelmente seria observado no Brasil. Além do que, não é razoável supor que uma *trading* brasileira de defesa seria mais eficaz na prospecção de mercados do que algumas empresas que atuam em seus respectivos segmentos há algumas décadas. Nesses casos, o papel da *trading* seria apenas complementar ao das empresas.

Deve-se observar, também, que a Rosoboronexport não age isoladamente ao promover as vendas de armas. A sua atuação ocorre em estreita articulação com a presidência do país, o que lhe permite flexibilidade na celebração de acordos, utilizando-se de diversos meios para “conquistar” um cliente. A promoção de armas russas no exterior é realizada por meio da oferta e/ou da negociação de “pacotes”, os quais podem incluir acordos em outras áreas que não a defesa, processo facilitado pela presença dos *siloviki* em diversas instituições russas, estatais ou privadas. Entre os tipos de acordo que se observam nas vendas de armas russas (e também nas de outros países) estão os seguintes: produção de parte ou do total da encomenda no país comprador mediante licença; compromisso de transferir tecnologia para o comprador; compromisso do país vendedor em adquirir produtos agrícolas ou industriais do comprador; e perdão de dívidas do comprador em troca da celebração do negócio. Dessa forma, uma agência desta natureza no Brasil apenas seria efetiva se suas ações estivessem articuladas com as de outros órgãos de governo, capazes de, em conjunto, criarem um “pacote” atraente ao país comprador, incluindo a oferta de benefícios não necessariamente vinculados à área de defesa.

Outro ponto a ser considerado é que a estratégia de vendas de armas russas implica um ônus em termos de imagem junto à opinião pública de outros países. As vendas contribuem para que a imagem externa da Rússia continue sendo fortemente associada à de um país cuja política externa se baseia, em larga medida, no *hard power*. Nesse sentido, deve-se avaliar em que medida certos negócios de vendas de armamentos podem trazer danos à imagem do Brasil no exterior.

Além disso, prejuízos podem ocorrer não apenas em termos de imagem. A depender do equipamento a ser fornecido e do seu destinatário, é possível que ocorram respostas negativas por parte de terceiros países. Supondo um cenário no qual existam tensões regionais, exportar equipamentos para um dos países daquela região poderia implicar, por exemplo, o estabelecimento de barreiras não tarifárias para produtos brasileiros

por parte de um terceiro país que, em tese, poderia ser o “alvo” dos armamentos fornecidos. Dessa forma, negócios que, à primeira vista, são atraentes, poderiam trazer prejuízos para o país.

Portanto, cabe ao governo brasileiro considerar estes (e outros) aspectos na decisão de se criar tal agência e, caso venha a ser efetivamente implantada, também na forma a ser adotada para a gerência de suas operações. Nesse sentido, a Rosoboronexport traz algumas lições para o Brasil, em função tanto de experiências adaptáveis ao país como daquelas viáveis apenas na Rússia, por causa da particularidade da indústria de defesa daquele país, de suas instituições políticas e do histórico de suas relações exteriores.

## REFERÊNCIAS

- AIRBUS MILITARY. **Airbus military A330 MRTT selected by Indian government**. [S.l.], 7 Jan. 2013. Disponível em: <<http://www.airbusmilitary.com/LatestNews/tabid/176/ArticleID/234/ArtMID/681/Airbus-Military-A330-MRTT-selected-by-Indian-Government.aspx>>.
- ANTHONY, Y. Trends in post-cold war international arms transfers. *In*: ANTHONY, Y. (Ed.). **Russia and the arms trade**. Oxford: Oxford University Press, 1998. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/books/SIPRI98An/SIPRI98An.pdf>>.
- ARMS CONTROL ASSOCIATION. Russia consolidates leading arms-export firms. **Arms control today**, v. 30, Dec. 2000. Disponível em: <<http://www.armscontrol.org/node/3044>>.
- BAKSHI, J. India-Russia defence co-operation. **Strategic analysis**, v. 30, n. 2, Apr./June 2006. Disponível em: <[http://idsa.in/system/files/strategicanalysis\\_jbakshi\\_0606.pdf](http://idsa.in/system/files/strategicanalysis_jbakshi_0606.pdf)>.
- BASU, V. Trends in Russian arms export. **Strategic analysis**, v. 23, n. 11, Feb. 2000. Disponível em: <<http://www.idsa-india.org/an-feb00-6.html>>.
- BLANK, S. J. **The dynamics of Russian weapon sales to China**. Washington, D.C.: Strategic Studies Institute, United States Army War College, Mar. 1997. Disponível em: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub83.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. **Rosoboronekspost**: arms sales and the structure of Russian defense industry. Washington, D.C.: Strategic Studies Institute, United States Army War College, Jan. 2007. Disponível em: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=749>>.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Defesa recebe sinal verde para a compra de sistemas antiaéreos da Rússia**. Brasília, 20 fev. 2013a. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/8596-20-02-2013-defesa-defesa-recebe-sinal-verde-para-a-compra-de-sistemas-antiaereos-da-russia>>.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Portaria Interministerial nº 1.426/MD/MDIC**. Brasília, 7 maio 2013b. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=6&data=08/05/2013>>.
- BROOKS, S. G.; WOHLFORTH, W. C. Hard times for soft balancing. **International security**, v. 30, n. 1, Summer 2005.
- BULLOUGH, O. Russian arms sales: a rising worry. **The New York times**, New York, 21 June 2006. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2006/06/21/business/worldbusiness/21iht-rusarms.2019059.html>>.
- BYSTROVA, Y. Russian Military-Industrial Complex. **Aleksanteri Papers**, Helsinki, n. 2, 2011. Disponível em: <[http://www.helsinki.fi/aleksanteri/julkaisut/tiedostot/ap\\_2-2011.pdf](http://www.helsinki.fi/aleksanteri/julkaisut/tiedostot/ap_2-2011.pdf)>.

DENEZHKINA, E. Russian defence firms and the external market. *In*: ANTHONY, I. (Ed.). **Russia and the arms trade**. Oxford: Oxford University Press, 1998. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/books/SIPRI98An/SIPRI98An.pdf>>.

GENTILE, C. Algeria trades oil rights for Russian arms. **ISN security watch**, Zurique, 20 Apr. 2006. Disponível em: <<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=108359>>.

GLOBAL SECURITY. Russia/Soviet Military Industry. **Global security.org**, Alexandria, Virgínia, [s.d.]a. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/military/world/russia/industry.htm>>.

\_\_\_\_\_. Vneshtorgbank [VTB]. **Global security.org**, Alexandria, Virgínia, [s.d.]b. Disponível em: <<http://www.globalsecurity.org/military/world/russia/vtb.htm>>.

IISS – INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGIC STUDIES. Russia. *In*: IISS. **Military balance 2012**. London: IISS, 2012.

\_\_\_\_\_. Conflict analysis and conflict trends. *In*: IISS. **Military balance 2013**. London: IISS, 2013.

JANE'S. **Jane's world air forces**: Algeria air force. Londres, 12 Dec. 2012.

KASSIANOVA, A. Enter Rosoboronexport. **Ponars policy memo**, n. 406, July 2006. Disponível em: <[http://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/ponars/pm\\_0406.pdf](http://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/ponars/pm_0406.pdf)>.

KIRSHIN, Y. Conventional arms transfers during the Soviet period. *In*: ANTHONY, Y. (Ed.). **Russia and the arms trade**. Oxford: Oxford University Press, 1998a. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/books/SIPRI98An/SIPRI98An.pdf>>.

\_\_\_\_\_. The role of the ministry of defence in the export of conventional weapons. *In*: ANTHONY, Y. (Ed.). **Russia and the arms trade**. Oxford: Oxford University Press, 1998b. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/books/SIPRI98An/SIPRI98An.pdf>>.

KOBRINSKAYA, I.; LITAVRIN, P. Military-technical cooperation between Russia and countries of East-Central Europe. *In*: ANTHONY, Y. (Ed.). **Russia and the arms trade**. Oxford: Oxford University Press, 1998. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/books/SIPRI98An/SIPRI98An.pdf>>.

KORTUNOV, S. The influence of external factors on Russia's arms export policy. *In*: ANTHONY, Y. (Ed.). **Russia and the arms trade**. Oxford: Oxford University Press, 1998. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/books/SIPRI98An/SIPRI98An.pdf>>.

KOZLOV, V. Arms firm unveils Italian deals. **The Russia journal**, issue 68, 1 July 2000. Disponível em: <<http://russiajournal.com/node/3448>>.

LITAVRIN, P. The process of policy making and licensing for conventional arms transfers. *In*: ANTHONY, Y. (Ed.). **Russia and the arms trade**. Oxford: Oxford University Press, 1998. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/books/SIPRI98An/SIPRI98An.pdf>>.

MALEK, M. The Russian armaments industry and arms export status problems and outlook. *In*: HINTEREGGER, G.; HEINRICH, H.-G. (Ed.). **Russia: continuity and change**. Vienna: Wirtschafts Universität, 2004.

MITCHELL, C. S. **Phoenix from the Ashes?** Russia's defence industrial complex and its arms exports. Canberra: Anu e Press, 2009.

MORAES, R. F. **A inserção externa da indústria brasileira de defesa**. Brasília: Ipea, fev. 2012. (Texto para Discussão n. 1715). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1715.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1715.pdf)>.

O'PREY, K. P. Arms exports and Russia's defense industries: issues for the U.S. congress. *In*: UNITED STATES. **Russia's uncertain economic future compendium of papers**: submitted to the joint economic committee congress of the United States. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2001. Disponível em: <<http://econ.la.psu.edu/~bickes/jecrussia.pdf>>.

PRAVDA. Russia loses deal of the century to Europe. **Pravda**, Moscou, 29 Apr. 2011. Disponível em: <[http://english.pravda.ru/russia/economics/29-04-2011/117749-russia\\_india-0](http://english.pravda.ru/russia/economics/29-04-2011/117749-russia_india-0)>.

RAGHUVANSHI, V. Russia loses \$600 mln Indian attack helicopter tender. **Defense news**, New Delhi, 5 Nov. 2012. Disponível em: <<http://www.defensenews.com/article/20121105/DEFREG03/311050011/Boeing-Chinook-Wins-Indian-Helicopter-Competition>>.

RAMASHANDRAN, S. **Decision making in foreign policy**. New Delhi: Northern Book Centre, 1996.

RIA NOVOSTI. Russia loses \$ 600 mln Indian attack helicopter tender. **RIA Novosti**, New Delhi, 25 Oct. 2011. Disponível em: <<http://en.rian.ru/world/20111025/168096811.html>>.

ROSENBERG, S. Why Russia sells Syria arms. **BBC news**, [S.l.], 29 June 2012. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-18642032>>.

ROSOBORONEXPORT. **Rosoboronexport**: status. Moscou, [s.d.]. Disponível em: <[http://www.roe.ru/roe/eng\\_status.html](http://www.roe.ru/roe/eng_status.html)>.

ROSTEC. **Annual report**: the Russian technologies state corporation for 2011. Moscow, Apr. 2012.

SEGRILLO, A. A Diarquia Putin-Medvedev: dimensões da política interna e da política externa. *In*: ALVES, A. G. M. de P. (Ed.). **Uma longa transição**: vinte anos de transformações na Rússia. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_russia.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_russia.pdf)>.

SERGOUNIN, A. A.; SUBBOTIN, S. V. **Russian arms transfers to East Asia in the 1990s** Oxford: Oxford University Press, 1999 (Sipri Research Report, n. 15). Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/RR/SIPRIRR15.pdf>>.

SILVA FILHO, E. B. da, *et al.* **Base industrial de defesa brasileira**: características das firmas e percepção dos empresários do setor. Brasília: Ipea, jun. 2013. (Nota Técnica n. 10). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/130606\\_notatecnicaadiset10.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130606_notatecnicaadiset10.pdf)>.

STONE, D. Rosvooruzhettie and Russia's return to the world arms market. *In*: MICGIEL, J. S. (Ed.). **Perspectives on political and economic transitions after communism**. 1. ed. New York: Columbia University Institute on East Central Europe, 1997. Disponível em: <<http://krex.k-state.edu/dspace/bitstream/handle/2097/15186/Rosvooruzhenie.pdf?sequence=1>>.

THE TIMES OF INDIA. Russia losing arms markets in Asia, Middle East. **The times of India**, Moscou, 6 Feb. 2013. Disponível em: <[http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2013-02-06/europe/36948970\\_1-russian-arms-arms-sales-volume-of-international-arms](http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2013-02-06/europe/36948970_1-russian-arms-arms-sales-volume-of-international-arms)>.

THE VOICE OF RUSSIA. Putin urges exploration of new arms export markets. **The voice of Russia**, Moscou, 17 Dec. 2012. Disponível em: <[http://english.ruvr.ru/2012\\_12\\_17/Putin-urges-to-look-out-new-arms-export-markets](http://english.ruvr.ru/2012_12_17/Putin-urges-to-look-out-new-arms-export-markets)>.

TRENIN, D. Russia arms trade is business, not politics. **Global times**, Moscou, 17 Jan. 2013. Disponível em: <<http://carnegieendowment.org/2013/01/17/russia-arms-trade-is-business-not-politics/f33d>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IISS – INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGIC STUDIES. Russia. *In*: IISS. **Military balance 2001**. London: IISS, 2001.

SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Sipri military expenditure database**. Estocolmo, 2013. Disponível em: <<http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+military+expenditure+database+1988-2012.xlsx>>.

Artigo recebido em 8 de junho de 2013 e aceito para publicação em 28 de junho de 2013.



# O BRASIL RETRATADO PELA IMPRENSA ESTRANGEIRA: UMA ANÁLISE DA COBERTURA DE *THE ECONOMIST* NO PERÍODO 1997-2012\*

André Gustavo de Miranda Pineli Alves\*\*  
Bruno Theodoro Luciano\*\*\*  
Rubem Kaipper Ceratti\*\*\*\*

## RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar a cobertura jornalística sobre o Brasil feita pela imprensa estrangeira. Parte-se do pressuposto de que esta é a principal provedora de informação para indivíduos que vivem no exterior e que, por isso, exerce papel fundamental na formação da percepção sobre o país por parte destes. A análise compreende o período 1997-2012 e baseia-se nas reportagens publicadas por *The economist*.

**Palavras-chave:** Brasil; percepção internacional; opinião pública; imprensa estrangeira.

## BRAZIL PORTRAYED BY THE FOREIGN MEDIA: AN ANALYSIS OF THE ECONOMIST'S COVERAGE IN THE 1997-2012 PERIOD

### ABSTRACT<sup>i</sup>

This article analyzes the coverage of Brazil by foreign media, taking as true the assumption that it is the main provider of information for individuals who live abroad and therefore play a key role in shaping their perception of the country. The analysis covers the period 1997-2012 and is based on articles published by *The economist*.

**Keywords:** Brazil; international perception; public opinion; foreign media.

JEL: Z10; Z19.

Boletim de Economia e Política Internacional, 14: 83-102 [2013]

---

\* Os autores agradecem a assistência prestada por Karen Cursino Barbosa de Figueiredo durante a realização da pesquisa.

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

\*\*\* Mestrando em Relações Internacionais na Universidade de Brasília (UnB).

\*\*\*\* Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

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

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

## 1 INTRODUÇÃO

A imagem de um país, projetada além de suas fronteiras, deriva de uma série de eventos reais – assim como de suas representações simbólicas – que envolvem desde os processos históricos que levaram à sua formação como nação, passando por suas relações pretéritas e atuais com outros países, sua realidade econômica, política, social e cultural, até a visão de mundo dominante no cenário internacional.

Contudo, poucos são os indivíduos que podem vivenciar diretamente os eventos ocorridos em outros países. Para os demais, a principal – senão a única – fonte de informação sobre estes é a imprensa. Walter Lippmann, em seu clássico *Public opinion*, de 1922, já dizia que a mídia é a principal ligação entre “o mundo exterior e as imagens em nossas cabeças”, cabendo a ela “construir” os eventos que as pessoas não são capazes de presenciar. Logo, faz todo o sentido a afirmação de Shoemaker e Reese (1996, p. 25), de que “se assumirmos que a mídia provê a maior parte da ‘realidade’ que as pessoas conhecem além de sua própria experiência, então estudar o conteúdo da mídia certamente nos ajuda a avaliar qual é a ‘realidade’ que elas consomem”.

O objetivo deste artigo é avaliar a cobertura jornalística feita pela imprensa estrangeira sobre o Brasil. Com este intuito, analisar-se-á o conteúdo veiculado sobre o país, no período 1997-2012, por *The Economist*. Seguindo a longa tradição que remete a Lippmann (1922), partir-se-á da hipótese de que a mídia não é uma mera provedora de informação. Nesta linha, Cohen (1963, p. 13) afirma que “ela pode não ser, muitas das vezes, bem-sucedida em dizer às pessoas como pensar, mas é tremendamente bem-sucedida em dizer aos seus leitores sobre o que pensar”. Essa ideia avançou, desenvolvida por McCombs e Shaw (1972), que sugerem que a mídia desempenha a função de agendamento (*agenda-setting*), ou seja, ela seleciona a pauta oferecida ao público, podendo dar destaque a alguns temas ou eventos, relegando a um segundo plano – ou simplesmente ignorando – outros tantos. A percepção sobre a relevância de temas e eventos por parte do público, por sua vez, é influenciada pela intensidade de cobertura pela mídia (Shaw, 1979).

Para executar o objetivo proposto, o artigo está assim estruturado: após esta breve introdução, a seção 2 traz um ligeiro perfil de *The Economist*. A descrição dos dados utilizados é realizada na seção 3. Em seguida, na seção 4, apresentam-se os resultados encontrados. Finalmente, a seção 5 resume as conclusões do trabalho.

## 2 PERFIL DE *THE ECONOMIST*

Alguns motivos determinaram a escolha de *The Economist* como o veículo de mídia a ser analisado na parte empírica deste trabalho. O primeiro deles é o fato de ser uma publicação semanal, o que torna a cobertura integral de um período relativamente longo uma tarefa menos hercúlea do que seria no caso de um veículo diário. O segundo se deve ao fato de *The Economist* ser uma publicação “internacional por natureza”, que concede amplo espaço a reportagens sobre países e regiões relativamente negligenciados por outras publicações. O terceiro motivo deriva do fato de *The Economist* possuir uma linha editorial relativamente consistente ao longo do tempo, o que diminui a probabilidade de uma alteração na percepção do Brasil decorrer de mudanças nos critérios utilizados pelo observador, em vez de mudanças no próprio objeto ou na percepção sobre este. Finalmente, o quarto – e principal – motivo decorre do reconhecimento, por parte de jornalistas e veículos de mídia ao redor do mundo, de *The Economist* como uma das publicações mais influentes – senão a mais influente – do mundo atualmente.<sup>1</sup>

1. Sobre a influência de *The Economist*, ver Fallows (1991), Sullivan (1999), Pressman (2009), Bakshian Jr. (2012) e Zevin (2012).

*The economist*, que se autodenomina jornal (*newspaper*) em vez de revista (*magazine*), é publicado desde 1843. Historicamente, se autodefine como de “extremo centro” no espectro político. No aspecto econômico, se alinha, quase sempre, aos partidos de direita, como o Partido Republicano nos Estados Unidos e o Partido Conservador na Grã-Bretanha, na defesa de causas como o livre-comércio e a globalização. Porém, se distancia destes – aproximando-se de partidos mais à esquerda no espectro político anglo-saxão – em alguns temas que impactam a economia, como a migração e o combate ao aquecimento global – a favor em ambos os casos – assim como tende a ter uma postura libertária e, portanto, distante de posições conservadoras, em questões comportamentais, como o apoio à legalização das drogas e da prostituição, ao casamento entre homossexuais e ao controle sobre a venda de armas (*The Economist*, [s.d.]). Em eleições recentes, nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, *The economist* endossou tanto candidatos republicanos ou conservadores – George W. Bush e David Cameron, respectivamente – como candidatos democratas ou trabalhistas – Barack Obama e Tony Blair. Zevin (2012) chama a atenção para a tendência de alinhamento com Washington, independentemente de qual partido esteja no poder: o jornal declarou apoio às operações militares no Vietnã, no Iraque, na ex-Iugoslávia e no Afeganistão.

Um dos aspectos distintivos de *The economist*, sempre ressaltado nas análises sobre a publicação, é a ausência de assinatura nas reportagens.<sup>2</sup> Conforme o próprio *The economist*, “a principal razão para o anonimato é, contudo, a crença de que o que é escrito é mais importante do que quem o escreve”; “diversas mãos escrevem *The economist*, mas este se exprime com uma voz coletiva” (*The Economist*, [s.d.]). A ausência de assinatura concede um caráter “editorializado” ao jornal, que é reforçado pelo fato de grande parte de seus colaboradores sêniores serem oriundos das Universidades de Oxford ou de Cambridge. Além das reportagens não assinadas, *The economist* também publica editoriais (*Leaders*), que costumam ter caráter mais opinativo e são as seções mais discutidas internamente antes da publicação.

### 3 DADOS

As reportagens incluídas na análise foram retiradas da página eletrônica de *The economist*,<sup>3</sup> que contém o conteúdo completo da publicação desde a edição de 6 de março de 1997, além das matérias publicadas pelos *blogs* veiculados pela página, as quais, diferentemente daquelas da edição impressa, costumam ser assinadas.<sup>4</sup> A seleção foi feita por meio do mecanismo de busca da página, usando-se como filtro a palavra “*Brazil*”. Os textos assim selecionados passaram, então, por uma primeira leitura, para verificar sua temática. Aqueles que apenas mencionam o Brasil, sem ter o país como foco, foram desconsiderados, exceto nos casos em que o sujeito central da reportagem fosse: *i*) Área de Livre Comércio das Américas (Alca); *ii*) América do Sul; *iii*) América Latina; *iv*) Américas; *v*) BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China); *vi*) países emergentes; e *vii*) Mercado Comum do Sul (Mercosul). A adoção deste critério rendeu um total de 1.242 reportagens, das quais 767 específicas sobre o Brasil.

As reportagens foram lidas por um dos autores deste trabalho e a forma como retratam o Brasil foi classificada em uma das seguintes opções: *i*) positiva; *ii*) negativa; e *iii*) ambivalente. Foram classificadas como positivas as reportagens cujo conteúdo foi considerado como claramente conducente à formação de

2. Existem algumas exceções a esta regra, como reportagens especiais sobre algum tema ou país, normalmente longas e escritas por um único jornalista, que recebe o devido crédito, e artigos de opinião escritos por algum convidado externo à equipe do jornal.

3. Disponível em: <[www.economist.com](http://www.economist.com)>.

4. Conforme consulta realizada em 22 de abril de 2013, existiam naquela data 23 *blogs* no portal de *The economist*. O primeiro *blog* – *Free exchange* – entrou no ar em outubro de 2006.

uma percepção favorável sobre o Brasil. O oposto se aplica às reportagens consideradas negativas. Matérias que alternam pontos positivos e negativos sobre uma temática foram classificadas como ambivalentes.<sup>5</sup> No caso de reportagens não centradas no Brasil, foi objeto de classificação a percepção do jornal sobre o país enquanto membro do respectivo grupo de países, independentemente de este ser formal, como o Mercosul, ou não, como o de países emergentes.

Além da imagem do Brasil, outras variáveis analisadas foram o ano de veiculação da reportagem, a seção do jornal na qual foi publicada, o tema e o subtema. As matérias foram classificadas em três temas e dezessete subtemas – economia (*commodities* e exportações; crescimento; empresas e competitividade; endividamento; inflação; infraestrutura; investimento; mercado financeiro; política econômica); política (instituições, transparência e corrupção; política doméstica e eleições; política externa e comercial; políticas sociais); e sociedade (desigualdade social; educação, esporte, cultura e ciência e tecnologia; meio ambiente e urbanização; violência e direitos humanos).

Para averiguar a confiabilidade do processo de classificação, 5% da amostra foram selecionados, de forma aleatória, para leitura e classificação pelo outro autor do artigo. Para verificar um possível viés de classificação entre os autores do artigo, estes mesmos 5% foram lidos e classificados por um terceiro avaliador, não relacionado diretamente com a pesquisa. Os resultados foram tabulados e submetidos a análises usuais de concordância entre codificadores. São elas: coeficiente simples de concordância e as estatísticas kappa de Cohen (Cohen, 1960) e kappa ajustado pela prevalência e viés de discordância – *Prevalence Adjusted Bias Adjusted Kappa* (PABAK).

A tabela 1 indica a ocorrência de altos índices de concordância entre os codificadores. Os avaliadores 1 e 2 concordaram em 60 de 62 casos (97%), enquanto os julgamentos do primeiro e do terceiro avaliadores coincidiram 87% das vezes (54 de 62). As estatísticas kappa de Cohen e PABAK, que corrigem os índices de concordância simples conforme as parcelas destes que podem ser atribuídas ao acaso, também apresentam valores elevados. A literatura empírica considera satisfatórios kappa e PABAK entre 0,6 e 0,8, enquanto níveis acima de 0,8 são tidos como excelentes (Landis e Koch, 1977; Altman, 1991; Byrt, 1996). No caso da primeira dupla de codificadores, verificaram-se um kappa de 0,95 e um PABAK da mesma magnitude. No caso da segunda, o kappa foi calculado em 0,80, enquanto o PABAK foi de 0,81. Além disso, deve-se ressaltar que todas as reportagens consideradas positiva ou negativa pelo codificador 1 tiveram sua classificação corroborada tanto pelo segundo como pelo terceiro codificadores. As discordâncias ocorreram apenas em casos classificados como ambivalentes pelo codificador 1.

5. De um modo geral, reportagens ambivalentes tendem a pintar um quadro estruturalmente favorável (desfavorável), ressaltando retrocessos (avanços) recentes ou conjunturais.

TABELA 1

**Análise de confiabilidade da classificação das reportagens de *The economist***

		Codificador 2			
		Positiva	Ambivalente	Negativa	Total
Codificador 1	Positiva	28	0	0	<b>28</b>
	Ambivalente	1	16	1	<b>18</b>
	Negativa	0	0	16	<b>16</b>
	<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>62</b>
Probabilidade de concordância aleatória (kappa de Cohen)					0,36
Probabilidade de concordância aleatória (PABAK)					0,25
Concordância observada					0,97 (60/62)
Kappa de Cohen					0,95
PABAK					0,95
		Codificador 3			
		Positiva	Ambivalente	Negativa	Total
Codificador 1	Positiva	28	0	0	<b>28</b>
	Ambivalente	2	10	6	<b>18</b>
	Negativa	0	0	16	<b>16</b>
	<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>10</b>	<b>22</b>	<b>62</b>
Probabilidade de concordância aleatória (kappa de Cohen)					0,36
Probabilidade de concordância aleatória (PABAK)					0,25
Concordância observada					0,87 (54/62)
Kappa de Cohen					0,80
PABAK					0,81

Elaboração dos autores.

## 4 RESULTADOS

Ocorreu variação substancial no nível de cobertura jornalística sobre o Brasil feita por *The economist* ao longo do período 1997-2012?

Para responder à pergunta é necessário, por uma questão de homogeneidade, se fixar apenas nas reportagens publicadas na versão impressa do jornal, uma vez que o número de matérias veiculadas exclusivamente na página eletrônica apresentou tendência ascendente ao longo dos anos. Além disso, para uma melhor compreensão dos dados, foram consideradas apenas as cinco seções do jornal que mais veicularam reportagens especificamente sobre o Brasil no período analisado.

Observando-se o gráfico 1, é possível notar com alguma clareza três subperíodos com intensidades de cobertura distintas: 1998-1999; 2000-2008; e 2009-2012. No primeiro subperíodo, o número de reportagens evolui de um nível bastante baixo, em 1997, para o primeiro pico da série, ocorrido em 1999. O segundo subperíodo é caracterizado por variações interanuais muito pequenas e nível de cobertura substancialmente inferior ao do subperíodo anterior. Finalmente, no terceiro subperíodo, percebe-se uma mudança no patamar de cobertura em relação ao segundo, com o atingimento de um novo pico no último ano analisado.

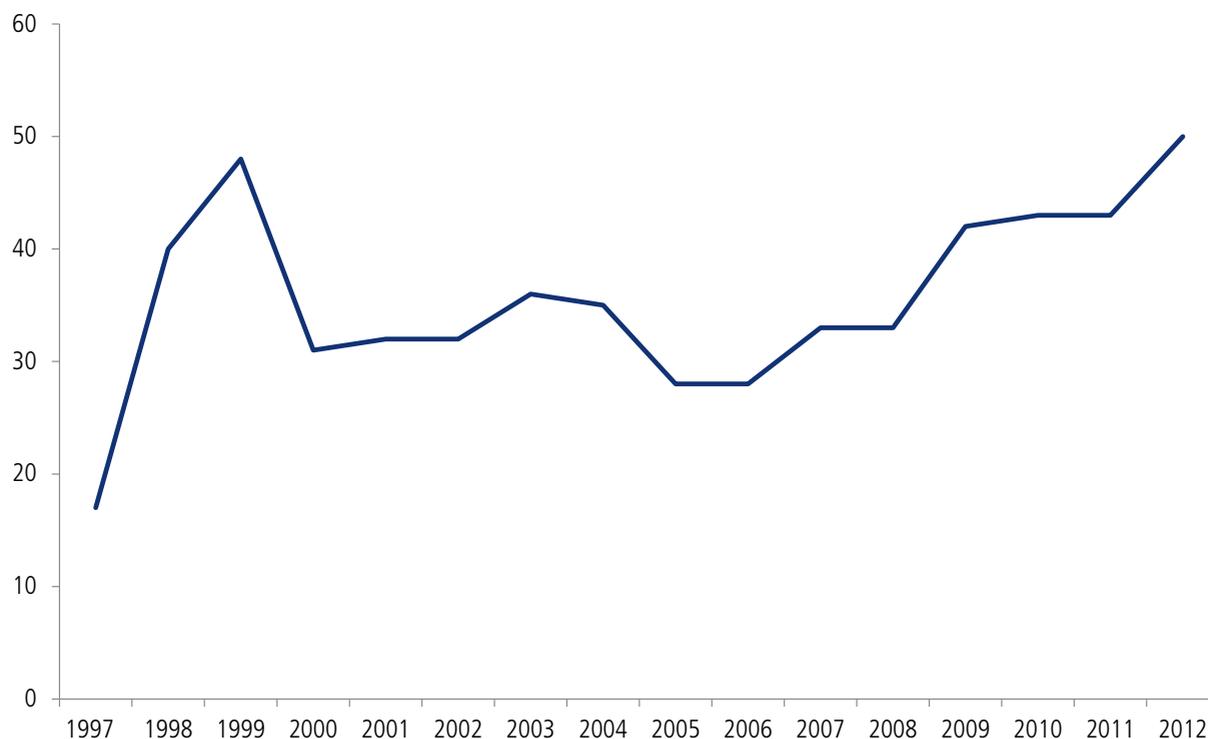
A análise das seções, feita de forma separada, revela algumas informações adicionais. A seção *Leaders*, a que mais se aproxima de um editorial, veiculou, em média, 2,1 reportagens por ano sobre o Brasil no período 1997-2012. Em geral, nos anos em que ocorreram eleições presidenciais, esse número superou a

média. Contudo, nos dois anos em que houve o maior número de matérias na seção *Leaders* não ocorreram eleições: 1999 e 2009. Em 2011 e 2012, o número de reportagens sobre o Brasil também superou a média, totalizando três por ano (tabela 2).

## GRÁFICO 1

***The economist*: reportagens publicadas sobre o Brasil (1997-2012)**

(Em unidades)



Elaboração dos autores.

Também relevantes são as reportagens especiais (*Special reports*) publicadas sobre o país. Em média, foram 2,6 por ano, com grande variância no período. Os anos com mais reportagens foram 1999, 2003, 2007 e 2009. Neste último, todas as reportagens foram veiculadas na edição de 14 de novembro, que teve a estátua do Cristo Redentor decolando na capa, sob o título *Brazil takes off*.

A seção *Finance and economics* também apresenta uma distribuição temporal bastante desigual, com as matérias sobre o Brasil concentradas em 1998, 1999 e 2012. No caso da seção *The Americas*, é possível notar uma tendência recente de aumento da exposição do Brasil – os anos de 2010 a 2012 foram os únicos do período em que houve trinta ou mais reportagens abordando o país. Finalmente, a seção *Business* é a que apresenta maior dificuldade para a identificação de um padrão, embora, a partir de 2009, seja possível verificar menor variação interanual e em patamar acima da média do período.

TABELA 2

***The economist*: reportagens publicadas sobre o Brasil – principais seções (1997-2012)**

(Em unidades)

Ano	Seção de <i>The economist</i>					Total
	<i>Business</i>	<i>Finance and economics</i>	<i>Leaders</i>	<i>Special report</i>	<i>The Americas</i>	
1997 <sup>1</sup>	4	1	1	0	11	17
1998	5	8	2	1	24	40
1999	3	9	4	7	25	48
2000	6	4	1	1	19	31
2001	2	3	0	0	27	32
2002	2	4	3	1	22	32
2003	0	1	1	8	26	36
2004	5	4	2	0	24	35
2005	3	1	1	1	22	28
2006	1	3	3	2	19	28
2007	3	2	1	8	19	33
2008	3	2	1	0	27	33
2009	4	3	4	6	25	42
2010	5	3	3	2	30	43
2011	4	1	3	3	32	43
2012	5	7	3	1	34	50
1997-2012	55	56	33	41	386	571

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A partir de março.

Deve-se destacar que a estrutura da versão impressa sofreu pouca alteração durante o período analisado. Como regra geral, o jornal veicula, semanalmente, cerca de sete reportagens especiais sobre um tema específico (*Special reports*), normalmente relacionado com a capa, cinco na seção *Leaders* e de três a quatro na seção *The Americas*, que não cobre os Estados Unidos, abordados em seção à parte. Nota-se, portanto, que o Brasil disputa espaço, nas páginas do jornal, com outros países, o que é mais evidente no caso da seção *The Americas*. Nesse sentido, o aumento de cobertura nesta seção dá margem à interpretação de que o Brasil tornou-se mais relevante nos últimos anos em relação aos demais países do continente, embora não seja possível avaliar, somente por estes dados, se isso decorreu de fatores positivos ou negativos.<sup>6</sup>

Quais foram os assuntos abordados nas reportagens sobre o Brasil publicadas por *The economist* ao longo do período 1997-2012?

Para responder a esta pergunta, foram consideradas não apenas as reportagens publicadas na versão impressa – em qualquer seção – como também as veiculadas exclusivamente na página eletrônica ou nos *blogs*. Das 767 reportagens publicadas no período analisado, 298 (39%) referem-se a temas preponderantemente econômicos, 293 (38%) a temas majoritariamente políticos e 176 (23%) a outros assuntos, que foram agrupados sob o rótulo “sociedade”.

6. Uma das poucas alterações que ocorreram na estrutura do jornal foi o desdobramento da seção sobre a Ásia, em 2012, com a criação de uma divisão exclusiva para a China, o que dá uma dimensão da mudança do grau de relevância atribuída ao país.

Percebe-se, pela tabela 3, que, em alguns anos – 1998, 1999, 2000, 2009 e 2012 –, o tema economia foi abordado de forma significativamente mais frequente do que na média do período. No caso do tema política, sobressaem-se os anos de 2001 a 2004 e 2010. O tema sociedade, por seu turno, teve mais espaço nos anos de 2000, 2005, 2006 e 2011.

TABELA 3

***The economist*: reportagens publicadas sobre o Brasil – por tema (1997-2012)**

(Em unidades e em % do total do ano)

Ano	Tema						Total
	Economia	(%)	Política	(%)	Sociedade	(%)	
1997 <sup>1</sup>	10	42	8	33	6	25	24
1998	22	48	17	37	7	15	46
1999	29	53	17	31	9	16	55
2000	17	46	9	24	11	30	37
2001	9	24	20	54	8	22	37
2002	14	32	24	55	6	14	44
2003	11	24	22	49	12	27	45
2004	11	28	19	48	10	25	40
2005	10	29	15	43	10	29	35
2006	10	24	18	44	13	32	41
2007	19	43	15	34	10	23	44
2008	19	42	15	33	11	24	45
2009	28	49	16	28	13	23	57
2010	26	32	41	50	15	18	82
2011	31	44	17	24	23	32	71
2012	32	50	20	31	12	19	64
1997-2012	298	39	293	38	176	23	767

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A partir de março.

Desagregando-se um pouco mais os dados, chama a atenção o destaque recebido por alguns subtemas em alguns anos: *commodities* e exportações, em 1999; crescimento, em 2009 e 2012; empresas e competitividade, entre 2010 e 2012; infraestrutura, a partir de 2007; política econômica, em 1999, 2003, 2005 e a partir de 2009; desigualdade social, em 1999 e 2000; educação, esporte, cultura e ciência e tecnologia (C&T), em 2011; instituições, transparência e corrupção, em 1999, 2001, 2005, 2007 e 2012; meio ambiente e urbanização, entre 2004 e 2006, 2009 e 2011; política doméstica e eleições, em 1998, 2002, 2003, 2006 e 2010 (todos os anos de eleição presidencial, exceto 2003); política externa e comercial, em 2010 e 2012; políticas sociais, em 2003; e violência e direitos humanos, em 2003 e 2010 (tabela 4).

Qual a imagem do Brasil retratada por *The economist* ao longo do período 1997-2012?

As 767 reportagens que abordam o Brasil apresentam uma distribuição bastante homogênea entre aquelas que reforçam uma imagem positiva, negativa ou que apresentam contornos ambivalentes. Todavia, parece haver uma tendência de aumento na fração de reportagens de teor positivo ao longo dos anos. Isto tem ocorrido à custa, principalmente, da redução da parcela de matérias ambivalentes, que atingiram seus níveis mais baixos

entre 2008 e 2012, à exceção do salto dado em 2010. Já as reportagens negativas apresentam uma evolução menos nítida, marcadas por quedas seguidas por sobressaltos, conforme é mostrado na tabela 5.<sup>7</sup>

TABELA 4

***The Economist*: reportagens publicadas sobre o Brasil – por subtema (1997-2012)**

(Em unidades)

Ano	Subtemas								
	Commodities e exportações	Crescimento	Empresas e competitividade	Endividamento	Inflação	Infraestrutura	Investimento	Mercado financeiro	Política econômica
1997 <sup>1</sup>	2	0	2	0	1	0	2	1	2
1998	3	4	6	0	0	0	1	5	3
1999	8	0	1	0	2	2	1	4	11
2000	4	0	4	0	1	0	5	2	1
2001	1	2	1	0	0	1	0	1	3
2002	0	0	2	1	0	2	2	5	2
2003	1	0	1	1	0	1	0	1	6
2004	1	0	3	0	0	1	2	1	3
2005	1	0	1	1	0	0	0	1	6
2006	2	0	3	0	0	1	1	2	1
2007	4	1	1	0	1	7	0	3	2
2008	2	2	2	0	1	6	2	3	1
2009	1	5	2	0	0	6	3	4	7
2010	3	1	7	0	0	4	2	3	6
2011	0	4	7	1	1	7	3	0	8
2012	2	5	9	0	0	5	2	3	6
1997-2012	35	24	52	4	7	43	26	39	68

Ano	Subtemas								
	Desigualdade social	Educação, esporte, cultura e tecnologia	Instituições, transparência e corrupção	Meio ambiente e urbanização	Política doméstica e eleições	Política externa e comercial	Políticas sociais	Violência e direitos humanos	Total geral
1997 <sup>1</sup>	1	4	4	0	4	0	0	1	24
1998	1	2	1	4	16	0	0	0	46
1999	6	2	9	1	5	0	3	0	55
2000	5	3	3	1	5	1	0	2	37
2001	0	2	6	3	8	4	2	3	37
2002	0	3	0	1	22	2	0	2	44
2003	1	4	3	1	14	1	4	6	45
2004	2	0	4	6	10	5	0	2	40
2005	1	2	6	5	5	2	2	2	35
2006	0	3	1	6	12	4	1	4	41
2007	2	3	7	1	7	0	1	4	44
2008	1	3	3	4	6	3	3	3	45
2009	0	5	3	6	8	4	1	2	57
2010	2	4	3	2	29	8	1	7	82
2011	3	11	4	7	9	2	2	2	71
2012	2	6	7	1	7	6	0	3	64
1997-2012	27	57	64	49	167	42	20	43	767

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A partir de março.

7. Ajustando-se uma linha de tendência aos dados da tabela 5, tem-se a seguinte equação: imagem positiva = 23,56% + 1,26% (ano), com  $R^2 = 0,55$ . Nos casos das imagens negativa e ambivalente, embora tenham apresentado inclinação negativa, as linhas de tendência se ajustaram muito precariamente aos dados.

TABELA 5

***The economist*: reportagens publicadas sobre o Brasil – por imagem atribuída (1997-2012)**

(Em unidades e em % do total do ano)

Ano	Imagem do Brasil						Total geral
	Positiva	(%)	Ambivalente	(%)	Negativa	(%)	
1997 <sup>1</sup>	5	21	7	29	12	50	24
1998	17	37	15	33	14	30	46
1999	11	20	20	36	24	44	55
2000	10	27	16	43	11	30	37
2001	12	32	16	43	9	24	37
2002	12	27	15	34	17	39	44
2003	14	31	21	47	10	22	45
2004	16	40	14	35	10	25	40
2005	12	34	8	23	15	43	35
2006	13	32	14	34	14	34	41
2007	16	36	13	30	15	34	44
2008	20	44	10	22	15	33	45
2009	27	47	11	19	19	33	57
2010	27	33	38	46	17	21	82
2011	31	44	17	24	23	32	71
2012	27	42	13	20	24	38	64
<b>Total geral</b>	<b>270</b>	<b>35</b>	<b>248</b>	<b>32</b>	<b>249</b>	<b>32</b>	<b>767</b>

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A partir de março.

Existe alguma diferença na imagem do Brasil retratada por *The economist* quando o país é reportado com outros países?

Nas páginas de *The economist*, o Brasil é mencionado não apenas nas reportagens focadas exclusivamente no país como também em centenas de outras. Com o objetivo de aferir se o Brasil recebe tratamento similar quando é motivo de reportagens exclusivas e quando é abordado como parte de um grupo de países, a amostra de 767 matérias consideradas inicialmente foi expandida, com a inclusão de outras 475, cujos temas centrais se encaixam em algum dos seguintes: *i*) Alca; *ii*) América do Sul; *iii*) América Latina; *iv*) Américas; *v*) BRIC; *vi*) países emergentes; e *vii*) Mercosul.<sup>8</sup> A seleção destes grupos, embora arbitrária, guarda um certo grau de obviedade: América do Sul, América Latina e Américas são recortes ou parte integral do continente no qual o país está inserido; Mercosul é a união aduaneira da qual o Brasil faz parte; Alca é a área de livre comércio continental cuja criação foi negociada desde meados dos anos 1990 até meados da década seguinte; países emergentes é a nomenclatura dada ao conjunto de economias em desenvolvimento ou em transição que se destacaram, a partir dos anos 1990, principalmente do ponto de vista da capacidade de atração de capital

8. As reportagens que citam o Brasil – e que, por isso, foram capturadas pelo mecanismo de busca da página eletrônica –, mas que não focam em nenhum destes grupos, foram desconsideradas da análise.

estrangeiro; finalmente, BRIC é o grupo de grandes países emergentes – formado por Brasil, Rússia, Índia e China – cujo acrônimo foi sugerido em 2001 por um banco de investimentos e que, a partir da segunda metade dos anos 2000, foi se consolidando como um arranjo político de maior consistência.<sup>9</sup> A tabela 6 apresenta as reportagens que mencionam o Brasil, mas têm seu foco em algum destes grupos, publicadas entre 1997 e 2012 por *The economist*.<sup>10</sup>

TABELA 6

***The economist*: reportagens que mencionam o Brasil – por grupo de atores analisados (1997-2012)**

(Em unidades)

Ano	Alca	América do Sul	América Latina	Américas	BRICS	Emergentes	Mercosul	Total
1997 <sup>1</sup>	2	0	18	0	0	2	8	30
1998	1	1	13	0	0	8	1	24
1999	0	1	4	0	0	5	6	16
2000	0	4	6	0	0	12	5	27
2001	5	6	16	1	0	19	4	51
2002	2	9	21	0	0	17	3	52
2003	3	4	8	0	1	12	1	29
2004	0	2	7	0	0	11	5	25
2005	0	2	6	0	0	6	1	15
2006	0	7	8	0	2	9	2	28
2007	0	3	16	3	1	5	1	29
2008	0	5	15	1	3	19	0	43
2009	0	3	10	1	4	6	0	24
2010	0	2	15	0	5	2	0	24
2011	0	3	17	0	7	8	0	35
2012	0	3	7	1	3	7	2	23
1997-2012	13	55	187	7	26	148	39	475

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A partir de março.

Para avaliar o efeito que o fato de ser abordado isoladamente ou como parte de um grupo exerce sobre a imagem tecida sobre o Brasil, procedeu-se a uma análise econométrica empregando o método de regressão logística multinomial. Além da variável “atores”, a análise considerou o ano da reportagem, o tema, o subtema e a seção em que foi publicada.

Considerando-se as categorias  $c = 1, 2, 3$  – imagem positiva, negativa e ambivalente, respectivamente –, pode-se assim descrever o modelo proposto:

- Probabilidade esperada de imagem positiva:

$$P_{ijklm} = \frac{\exp(\eta_{ijklm})}{1 + \sum_{c=1}^2 \exp(\eta_{cijkm})}$$

9. A África do Sul foi incluída no grupamento BRIC em 2011, quando este passou a ser conhecido como BRICS.

10. Obviamente, reportagens sobre os BRICS só passaram a ser publicadas a partir da criação do termo, enquanto matérias sobre a Alca desapareceram após o fracasso de suas negociações em 2003.

- Probabilidade esperada de imagem negativa:

$$p_{2ijklm} = \frac{\exp(\eta_{2ijklm})}{1 + \sum_{c=1}^2 \exp(\eta_{cijklm})}$$

- Probabilidade esperada de imagem ambivalente:

$$p_{3ijklm} = 1 - p_{1ijklm} - p_{2ijklm}$$

em que para  $c = 1, 2$  tem-se um preditor linear  $\eta_{cijklm}$  tal que

$$\eta_{cijklm} = \mu_c + \alpha_{ci} + \beta_{cj} + \gamma_{ck} + \delta_{cl} + \zeta_{cm} + (\delta\zeta)_{clm}$$

no qual estão contidos:

$\mu_c$ : intercepto na categoria  $c$ ;

$\alpha_{ci}$ : efeito do grupo (atores)  $i$  na categoria  $c$ ;

$\beta_{cj}$ : efeito da seção  $j$  na categoria  $c$ ;

$\gamma_{ck}$ : efeito do subtema  $k$  na categoria  $c$ ;

$\delta_{cl}$ : efeito do ano  $l$  na categoria  $c$ ;

$\zeta_{cm}$ : efeito do tema  $m$  na categoria  $c$ ; e

$(\delta\zeta)_{clm}$ : efeito de interação entre ano  $l$  e tema  $m$  na categoria  $c$ .

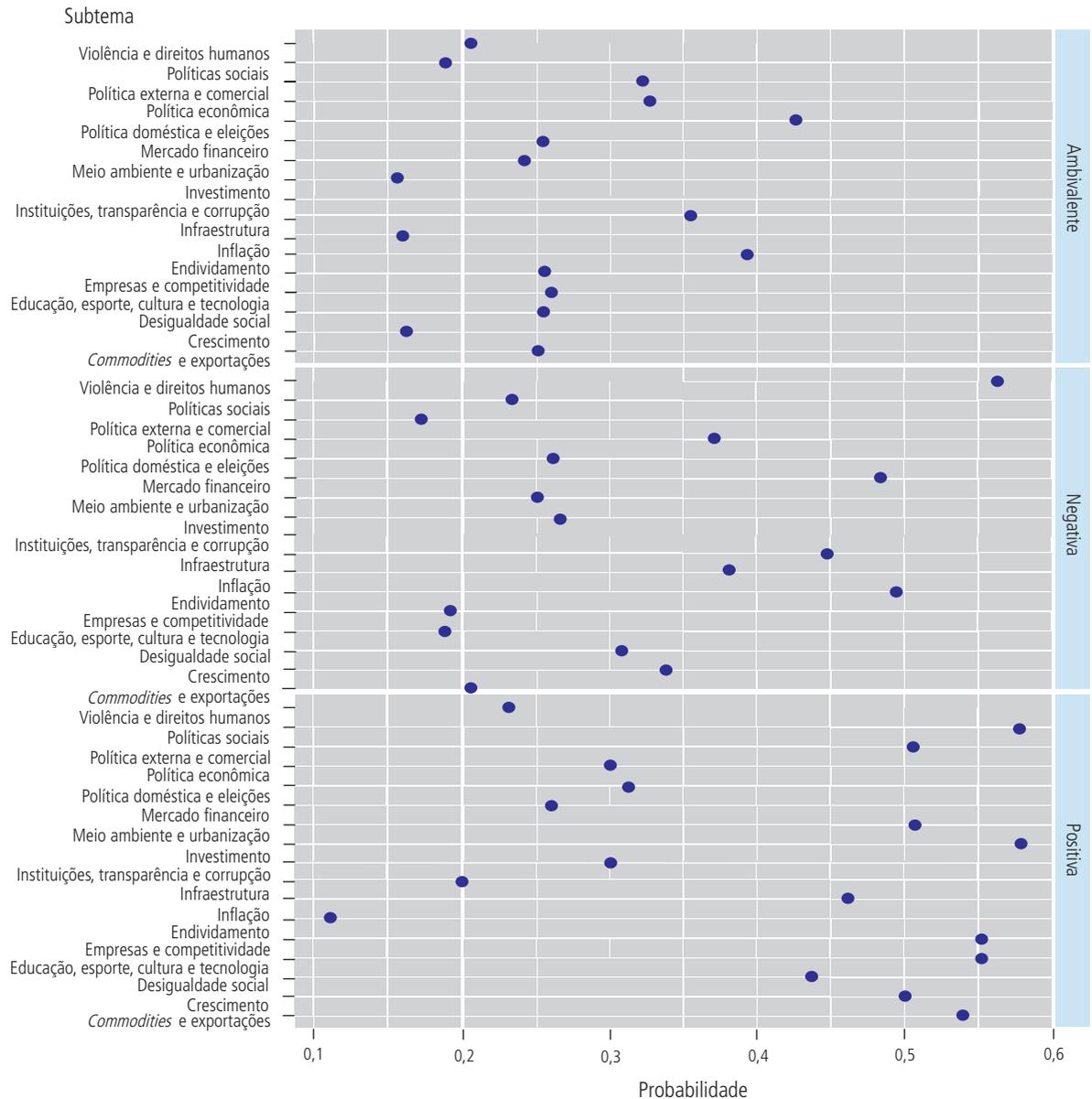
A seguir são mostrados, em forma de gráficos (2 a 5), os efeitos marginais estimados das variáveis explanatórias sobre a variável dependente – os resultados do modelo estimado estão apresentados na tabela A.1 do apêndice A.

Notam-se, primeiramente, diferenças acentuadas no efeito do subtema sobre a imagem do Brasil retratada pelo jornal. Os subtemas *commodities* e exportações; crescimento; empresas e competitividade; educação, esporte, cultura e C&T; investimento; meio ambiente e urbanização; política externa e comercial; e políticas sociais têm alta probabilidade de serem retratados de forma positiva pelo jornal – acima de 50%, já considerados os efeitos das demais variáveis. Por sua vez, os subtemas endividamento; infraestrutura; instituições, transparência e corrupção; mercado financeiro; e violência e direitos humanos têm elevada chance de serem vistos de forma negativa – acima de 40%. E, por seu turno, o subtema política doméstica e eleições possui maior propensão a render abordagens ambivalentes – mais de 40% de chance.

O termo de interação, incluído nas equações, permite verificar a evolução da relação entre as variáveis tema e imagem do Brasil ao longo do período em análise. No caso do tema economia, nota-se, entre 1997 e 2002, baixa probabilidade de imagens positivas, com predominância de imagens ambivalentes (1997 e 2000) ou negativas (2001-2002). A partir de 2003, há um aumento substancial na cobertura positiva, que se mantém predominante até 2010. Em 2011-2012, a cobertura positiva cede lugar, em grande parte, à cobertura negativa.

GRÁFICO 2

Efeitos marginais da variável *subtema*



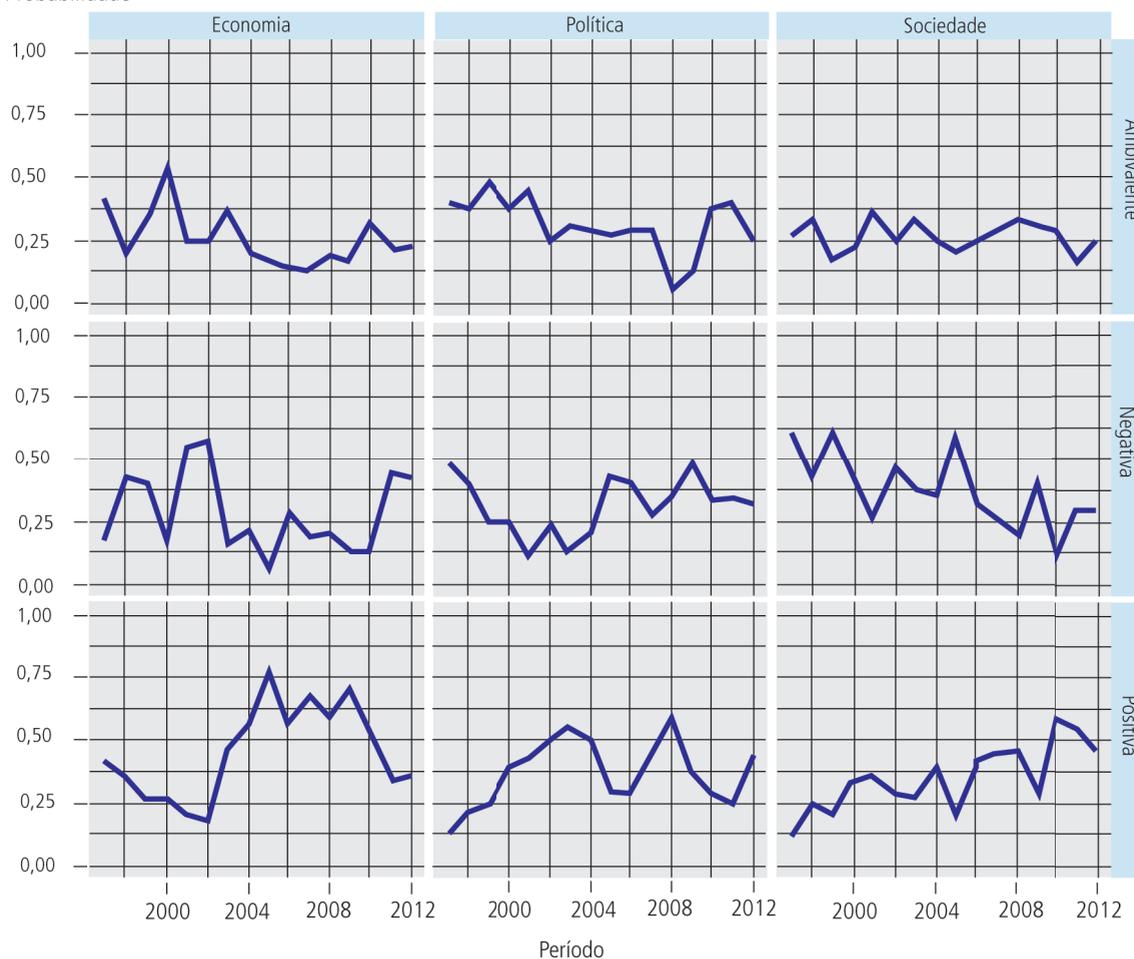
Elaboração dos autores.

No tema política, percebe-se uma grande – e contínua – elevação na cobertura positiva do Brasil entre 1997 e 2003. Em 2005-2006, há um aumento na cobertura negativa, que supera significativamente a positiva em termos de probabilidade. Em 2007-2008, a cobertura positiva volta a aumentar, porém cai fortemente em 2009-2011, quando seu espaço foi ocupado, principalmente, por reportagens de teor ambivalente. Em 2012, contudo, estas diminuem e a cobertura positiva volta a se elevar.

GRÁFICO 3

Efeitos marginais da interação entre as variáveis *ano* e *tema*

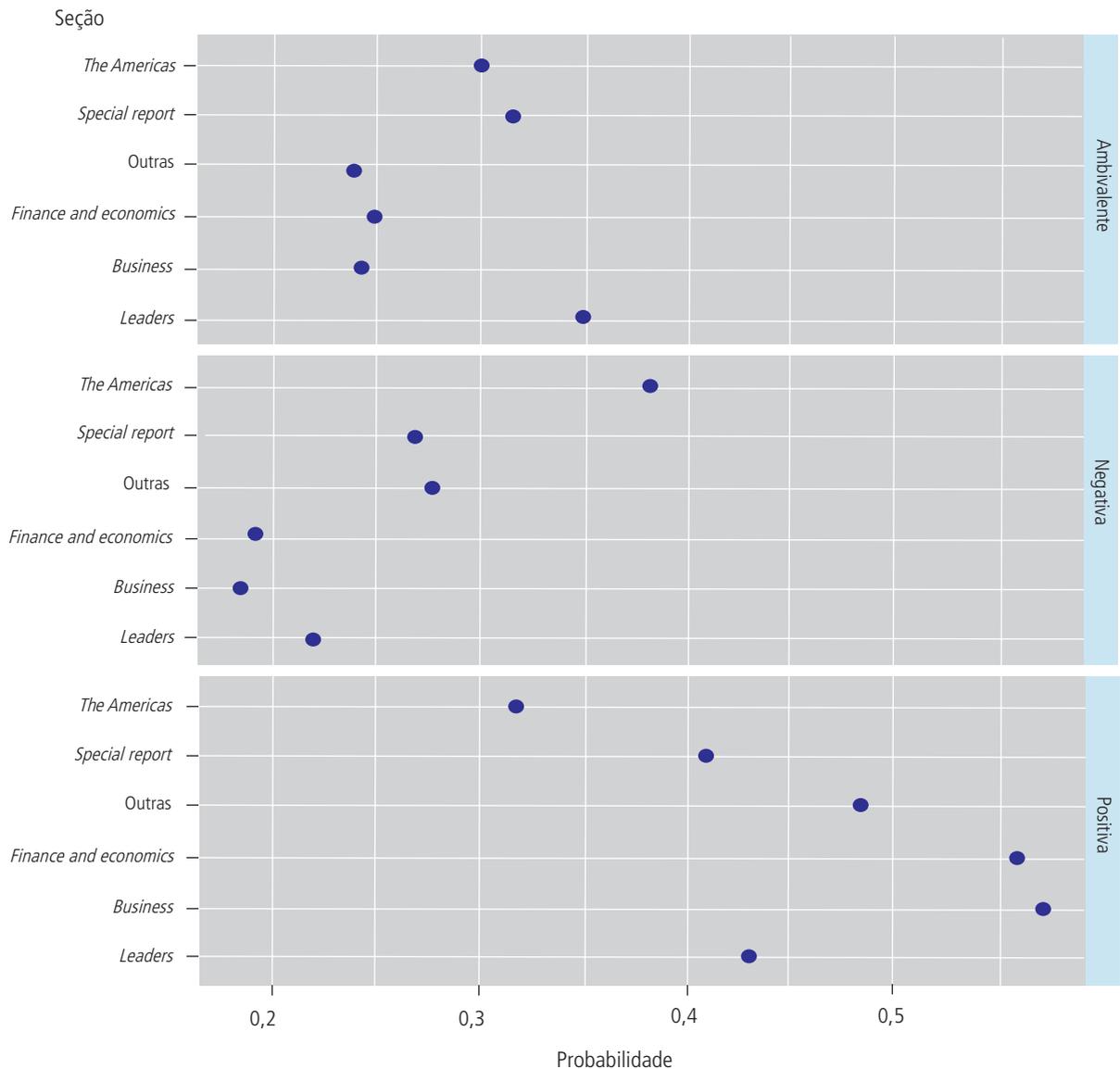
Probabilidade



Em relação ao tema sociedade, nota-se uma tendência clara de aumento da cobertura positiva ao longo de todo o período, apesar de ocorrerem variações interanuais substanciais. Esta é acompanhada por diminuição na cobertura negativa, uma vez que as reportagens de teor ambivalente têm mantido uma participação relativamente estável ao longo do tempo.

A seção em que é publicada a reportagem também interfere na imagem do Brasil que o jornal transmite aos seus leitores. Como pode-se ver no gráfico 4, as seções *Business* e *Finance and economics* costumam retratar o país de forma muito mais favorável do que as seções *Leaders*, *Special report* e *The Americas* – reportagens publicadas naquelas possuem mais de 55% de chance de instigar uma percepção favorável do país. A seção *Leaders* – como já era esperado, por se tratar do editorial do jornal – é a mais propensa a retratar o país de forma ambivalente – mais de um terço de chance. A única seção que apresenta uma propensão de retratar o Brasil de forma mais negativa do que positiva é *The Americas*. As matérias veiculadas por “outras seções” – que incluem principalmente as publicadas pelos *blogs* – possuem quase 50% de chance de retratar o Brasil de forma positiva, nível inferior apenas ao das seções *Business* e *Finance and economics*.

GRÁFICO 4  
**Efeitos marginais da variável seção**

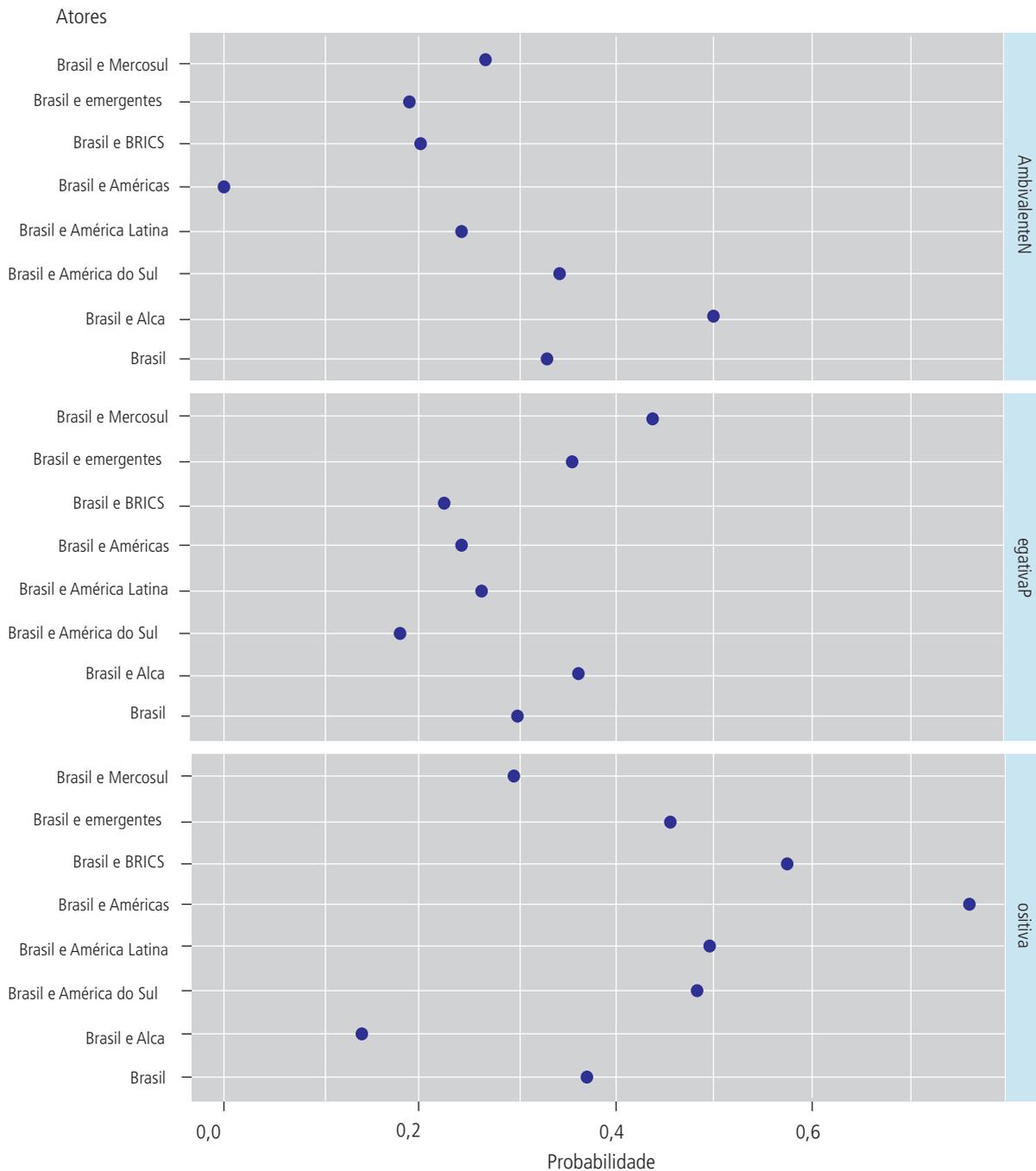


Elaboração dos autores.

Finalmente, o exame dos efeitos marginais da variável “atores” revela diferenças bastante pronunciadas entre as imagens do Brasil sugeridas por reportagens focadas exclusivamente no país e por aquelas nas quais este aparece apenas como membro de algum grupo. No primeiro caso, a chance de a imagem ser positiva é menor – exceto quando o grupo é Alca ou Mercosul – enquanto a de ser ambivalente é maior – exceto quando o grupo é Alca ou América do Sul. Matérias sobre o Mercosul são aquelas que possuem maior chance de retratar o Brasil de forma negativa. Já reportagens sobre os BRICS, a América do Sul e a América Latina possuem grande probabilidade de tecer imagem positiva do Brasil. No caso das matérias sobre países emergentes, as chances de serem favoráveis ou desfavoráveis ao Brasil são bastante próximas – na realidade, um pouco mais elevada para aquelas. Em relação ao continente americano, nota-se um resultado interessante: no caso das matérias sobre a Alca, a chance de abordagem favorável é bastante baixa, sendo a ambivalente a mais provável;

porém, quando se trata de reportagens sobre as Américas, a probabilidade de retratarem o Brasil de forma positiva é bastante elevada.

GRÁFICO 5

**Efeitos marginais da variável *atores***

Elaboração dos autores.

## 5 CONCLUSÕES E POSSÍVEIS EXTENSÕES DO ESTUDO

Este trabalho teve como objetivo avaliar a cobertura jornalística feita pela imprensa estrangeira sobre o Brasil. Para isso, analisou-se o conteúdo sobre o país publicado por *The Economist* no período 1997-2012. Os resultados encontrados permitem tirar as conclusões listadas a seguir, ainda que estas se limitem à amostra estudada – ou seja, não é possível fazer inferências sobre reportagens futuras com base nelas.

- 1) O nível de cobertura jornalística sobre o Brasil variou ao longo do tempo, com dois subperíodos nitidamente se destacando em número de reportagens: 1998-1999 e 2009-2012.
- 2) O Brasil parece ter ganhado espaço em relação aos demais países do continente, como sugerido pela maior frequência de reportagens sobre o país na seção *The Americas* em anos recentes.
- 3) A relevância atribuída ao Brasil também parece ter aumentado a partir de 2009, uma vez que o país passou a motivar mais reportagens na seção *Leaders*, a mais destacada da publicação.
- 4) A distribuição das reportagens quanto à imagem atribuída ao Brasil é bastante homogênea entre as categorias positiva, negativa e ambivalente, considerando-se todo o período analisado. Contudo, percebe-se o aumento da frequência de matérias de teor positivo a partir de 2008, à custa, principalmente, da diminuição das ambivalentes.
- 5) A distribuição das reportagens por tema varia significativamente de ano para ano. Reportagens sobre temas econômicos são mais frequentes em anos em que predominam imagens negativas ou ambivalentes sobre o tema – 1998-2000 e 2012 (a única exceção é 2009) –, o que reforça a velha máxima de que “notícia boa não vende jornal”.
- 6) Alguns subtemas parecem mais propensos a render imagens positivas – *commodities* e exportações; crescimento; empresas e competitividade; educação, esporte, cultura e C&T; inflação; investimento; meio ambiente e urbanização; política externa e comercial; e políticas sociais. Já outros parecem ter elevada chance de serem retratados de forma negativa – endividamento; infraestrutura; instituições, transparência e corrupção; mercado financeiro; e violência e direitos humanos – ou ambivalente – política doméstica e eleições.
- 7) É possível identificar uma tendência de aumento, ao longo do tempo, no grau de cobertura positiva do tema sociedade, que foi acompanhado de redução na cobertura negativa.
- 8) No caso do tema economia, a cobertura foi bastante positiva entre 2003 e 2010, mas foi preponderantemente negativa ou ambivalente nos subperíodos 1997-2002 e 2011-2012.
- 9) No caso do tema política, houve uma evolução bastante favorável na cobertura até 2004, seguida por um aumento na cobertura negativa em 2005-2006, nova melhoria no biênio seguinte, forte queda nas avaliações positivas em 2009-2011 e, finalmente, novo aumento na cobertura positiva em 2012.
- 10) É possível identificar diferenças expressivas nos “níveis de otimismo” entre as principais seções de *The Economist*. As reportagens publicadas nas seções *Business* e *Finance and economics* tendem a ser mais favoráveis à imagem do Brasil do que aquelas publicadas em *Leaders*, *Special report* e *The Americas*. A seção *Leaders* é a mais propensa a veicular conteúdo ambivalente sobre o Brasil, enquanto *The Americas* é a única, entre as principais seções, mais inclinada a publicar reportagens negativas do que positivas.

- 11) O Brasil tende a ser retratado mais favoravelmente quando é mencionado em reportagens sobre algum grupo de países do que quando é abordado de forma isolada. A imagem do Brasil é mais positiva em reportagens sobre os BRICS, a América do Sul ou a América Latina do que naquelas sobre o Mercosul. Quando o assunto são os países emergentes, as chances de o Brasil ser retratado de forma positiva ou negativa são bastante próximas (embora aquela seja um pouco maior).

Possíveis extensões deste trabalho, utilizando a mesma amostra de reportagens, incluem a análise detalhada do enquadramento (*framing*) de temas e eventos, assim como a análise do discurso de *The economist* sobre alguns temas específicos.

## REFERÊNCIAS

- ALTMAN, D. **Practical statistics for medical research**. London: Chapman & Hall, 1991.
- BAKSHIAN JR, A. Voice of the new global elite. **The national interest**, Sep./Oct. 2012.
- BYRT, T. How good is that agreement? **Epidemiology**, v. 7, n. 5, p. 561, 1996.
- COHEN, B. **The press and foreign policy**. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- COHEN, J. A coefficient of agreement for nominal scales. **Education and psychological measurement**, v. 20, p. 37-46, 1960.
- FALLOWS, J. The economics of the colonial cringe: pseudonomics and the sneer on the face of *The economist*. **The Washington post**, 6 Oct. 1991.
- LANDIS, J.; KOCH, G. The measurement of observer agreement for categorical data. **Biometrics**, v. 33, n. 1, p. 159-174, 1977.
- LIPPMANN, W. **Public opinion**. New York: Harcourt, Brace, 1922.
- McCOMBS, M.; SHAW, D. The agenda-setting function of mass media. **The public opinion quarterly**, v. 36, n. 2, p. 176-187, 1972.
- PRESSMAN, M. Why *Time* and *Newsweek* will never be *The economist*. **Vanity fair**, 20 Apr. 2009. Disponível em: <<http://www.vanityfair.com/online/daily/2009/04/when-will-magazines-stop-trying-to-copy-the-economist>>.
- SHAW, E. Agenda-setting and mass communication theory. **International communication gazette**, v. 25, n. 2, p. 96-105, 1979.
- SHOEMAKER, P.; REESE, S. **Mediating the message**: theories of influences on mass media content. White Plains: Longman, 1996.
- SULLIVAN, A. London fog: why Americans go soft in the head for *The economist*. **The new republic**, 14 June 1999.
- THE ECONOMIST. **About us**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.economist.com/help/about-us>>.
- ZEVIN, A. *The economist*, o jornal mais influente do mundo. **Le monde diplomatique Brasil**, n. 61, ago. 2012.

## APÊNDICE A

TABELA A.1

### Estimativa dos parâmetros do modelo logístico multinomial

		Coeficientes	Negativa	Positiva
	Intercepto		-1.91 (0.93)	-0.05 (0.70)
Atores	Alca		-0.23 (0.90)	-1.39 (0.86)
Atores	América do Sul		-0.55 (0.43)	0.23 (0.39)
Atores	América Latina		0.19 (0.26)	0.61 (0.24)
Atores	Américas		9.21 (82.01)	10.15 (82.01)
Atores	BRICs		0.20 (0.78)	0.94 (0.63)
Atores	Países emergentes		0.73 (0.34)	0.76 (0.31)
Atores	Mercosul		0.59 (0.53)	-0.01 (0.49)
Seção	<i>Business</i>		0.19 (0.60)	0.65 (0.50)
Seção	<i>Finance and economics</i>		0.21 (0.51)	0.61 (0.46)
Seção	Outras		0.61 (0.40)	0.50 (0.36)
Seção	<i>Special report</i>		0.28 (0.48)	0.03 (0.43)
Seção	<i>The Americas</i>		0.71 (0.38)	-0.15 (0.34)
Subtema	Crescimento		0.94 (0.65)	0.36 (0.56)
Subtema	Desigualdade social		0.39 (0.46)	-0.23 (0.48)
Subtema	Educação, esporte, cultura e C&T		-0.11 (0.37)	0.00 (0.38)
Subtema	Empresas e competitividade		-0.08 (0.67)	0.01 (0.53)
Subtema	Endividamento		0.44 (0.85)	-2.01 (0.95)
Subtema	Inflação		1.07 (0.88)	0.30 (0.82)
Subtema	Infraestrutura		0.43 (0.62)	-1.34 (0.56)
Subtema	Instituições, transparência e corrupção		1.41 (0.34)	-0.12 (0.36)
Subtema	Investimento		0.74 (0.74)	0.55 (0.62)
Subtema	Meio ambiente e urbanização		0.24 (0.44)	-0.02 (0.45)
Subtema	Mercado financeiro		0.84 (0.64)	-0.74 (0.57)
Subtema	Política doméstica e eleições		-0.28 (0.30)	-1.07 (0.30)
Subtema	Política econômica		0.33 (0.56)	-0.84 (0.49)
Subtema	Política externa e comercial		-0.42 (0.34)	-0.31 (0.31)
Subtema	Políticas sociais		0.42 (0.50)	0.36 (0.45)
Subtema	Violência e direitos humanos		1.21 (0.43)	-0.64 (0.49)
Período	1998		1.68 (0.87)	0.58 (0.69)
Período	1999		1.18 (0.82)	-0.17 (0.67)
Período	2000		-0.18 (0.9)	-0.67 (0.64)
Período	2001		1.77 (0.87)	-0.17 (0.76)
Período	2002		1.81 (0.83)	-0.29 (0.71)
Período	2003		0.03 (0.95)	0.26 (0.75)
Período	2004		0.96 (1.00)	1.00 (0.78)

(Continua)

(Continuação)

Coeficientes		Negativa	Positiva
Período	2005	-0.01 (1.16)	1.55 (0.82)
Período	2006	1.61 (1.00)	1.38 (0.83)
Período	2007	1.27 (0.98)	1.64 (0.78)
Período	2008	1.00 (0.85)	1.14 (0.65)
Período	2009	0.55 (0.93)	1.43 (0.68)
Período	2010	-0.01 (0.92)	0.55 (0.62)
Período	2011	1.66 (0.82)	0.46 (0.67)
Período	2012	1.57 (0.83)	0.47 (0.65)
Tema	Política	1.13 (0.80)	-1.13 (0.82)
Tema	Sociedade	1.73 (0.99)	-0.88 (1.11)
Período:Tema	1998:Política	-1.80 (1.13)	0.00 (1.33)
Período:Tema	1999:Política	-2.02 (1.09)	0.70 (1.20)
Período:Tema	2000:Política	-0.45 (1.18)	1.86 (1.16)
Período:Tema	2001:Política	-3.36 (1.13)	1.25 (1.16)
Período:Tema	2002:Política	-2.00 (1.07)	2.14 (1.15)
Período:Tema	2003:Política	-1.04 (1.20)	1.46 (1.16)
Período:Tema	2004:Política	-1.45 (1.22)	0.70 (1.20)
Período:Tema	2005:Política	0.25 (1.37)	-0.36 (1.29)
Período:Tema	2006:Política	-1.49 (1.21)	-0.26 (1.25)
Período:Tema	2007:Política	-1.54 (1.22)	-0.11 (1.22)
Período:Tema	2008:Política	0.59 (1.28)	2.35 (1.29)
Período:Tema	2009:Política	0.47 (1.20)	0.66 (1.20)
Período:Tema	2010:Política	-0.31 (1.12)	0.33 (1.09)
Período:Tema	2011:Política	-2.00 (1.07)	0.21 (1.14)
Período:Tema	2012:Política	-1.43 (1.10)	1.32 (1.15)
Período:Tema	1998:Sociedade	-2.23 (1.44)	0.05 (1.61)
Período:Tema	1999:Sociedade	-0.68 (1.47)	1.23 (1.74)
Período:Tema	2000:Sociedade	0.00 (1.45)	1.92 (1.59)
Período:Tema	2001:Sociedade	-2.97 (1.43)	1.03 (1.59)
Período:Tema	2002:Sociedade	-1.98 (1.43)	1.31 (1.61)
Período:Tema	2003:Sociedade	-0.71 (1.48)	0.39 (1.65)
Período:Tema	2004:Sociedade	-1.42 (1.55)	0.36 (1.66)
Período:Tema	2005:Sociedade	0.27 (1.7)	-0.69 (1.81)
Período:Tema	2006:Sociedade	-2.13 (1.56)	0.00 (1.68)
Período:Tema	2007:Sociedade	-2.18 (1.51)	-0.33 (1.62)
Período:Tema	2008:Sociedade	-2.34 (1.47)	0.06 (1.57)
Período:Tema	2009:Sociedade	-1.04 (1.48)	-0.66 (1.60)
Período:Tema	2010:Sociedade	-1.73 (1.5)	1.05 (1.51)
Período:Tema	2011:Sociedade	-1.83 (1.37)	1.67 (1.52)
Período:Tema	2012:Sociedade	-2.17 (1.39)	1.05 (1.54)

Elaboração dos autores.

Obs.: Desvios-padrão entre parênteses.



**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)  
Elaine Oliveira Couto  
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)

### **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](mailto:livraria@ipea.gov.br)

## INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

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

## ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas da revista.

## DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

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

## POLÍTICA DE PRIVACIDADE

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







## Missão do Ipea

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

