

Boletim de Economia e Política Internacional

Número 15
Set. | Dez. 2013



Boletim de Economia e Política Internacional

Número 15
Set. | Dez. 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

O DESAFIO PARA A PRESIDÊNCIA AUSTRALIANA DO G20 EM 2014	5
Mike Callaghan	
ESTRATÉGIAS DA UNIÃO EUROPEIA EM MEIO AMBIENTE NOS ACORDOS REGIONAIS DE COMÉRCIO E SEUS IMPACTOS PARA AS NEGOCIAÇÕES COM O MERCOSUL	21
Michelle Ratton Sanchez Badin Milena da Fonseca Azevedo	
PORTUGAL, GRÉCIA, ITÁLIA E ESPANHA: UMA ANÁLISE DAS RAZÕES DAS CRISES DA DÍVIDA E ALTERNATIVAS PARA SUA SUPERAÇÃO	31
Leonardo Loureiro Nunes	
PADRÕES DE INSERÇÃO DO BRASIL NAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR: UMA ANÁLISE DO INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO NO PAÍS NO PERÍODO 2003-2012	47
Silas Thomaz da Silva	
COMO O CAPITAL CHINÊS LIDA COM O RISCO POLÍTICO? OS ALTOS E BAIXOS DO INVESTIMENTO DIRETO DA CHINA EM MIANMAR	83
André Gustavo de Miranda Pineli Alves	
A ASCENSÃO DA CHINA E AS OPORTUNIDADES PARA O BRASIL NO SETOR DE ENERGIA E DE TRANSPORTES	105
Amaro Olimpio Pereira Junior	

O DESAFIO PARA A PRESIDÊNCIA AUSTRALIANA DO G20 EM 2014*

Mike Callaghan**

RESUMO

Para que a cúpula de Brisbane seja um sucesso, a Austrália terá de melhorar a forma como o Grupo dos Vinte (G20) funciona, definir uma agenda focada e envolver diretamente os líderes. Mais importante ainda, a cúpula de Brisbane deve atingir resultados significativos. O objetivo geral deve ser continuar a busca pelo crescimento mais robusto, mais sustentável e mais equitativo da economia e do emprego. Para dar substância a estes objetivos, a cúpula de Brisbane deve fazer progressos em algumas questões econômicas internacionais difíceis, mas de vital importância. As prioridades devem incluir: *i)* desenvolver uma clara e consistente estratégia coordenada de crescimento global, tema sobre o qual o G20 já não tem uma narrativa firme; *ii)* dar vida ao sistema de comércio multilateral; *iii)* lidar com o financiamento das mudanças climáticas, a fim de criar uma dinâmica para as negociações sobre elas em 2015; *iv)* realizar progressos tangíveis no esforço internacional para combater a fraude e a evasão fiscal; e *v)* integrar o desenvolvimento à agenda do G20, e não tratá-lo como um apêndice. Alcançar resultados nestas áreas exigirá um plano estratégico e uma grande e coordenada campanha de doze meses.

Palavras-chave: G20; governança global; Austrália; economia internacional.

THE CHALLENGE FACING THE AUSTRALIAN G20 PRESIDENCY IN 2014

ABSTRACT

For the Brisbane summit to be a success, Australia will need to improve the way the G20 works, define a focused agenda, and directly engage leaders. Most importantly, the Brisbane summit must achieve tangible, meaningful outcomes. The overall objective should be to continue the quest for stronger, more sustainable and more equitable economic and jobs growth. To put substance into these objectives, the Brisbane summit must make progress on some difficult, but vitally important, international economic issues. Priorities should include: 1) Developing a clearer, consistent and more coordinated strategy for restoring global growth. The G20 no longer has a consistent growth narrative. An outcome from the Brisbane summit should be the 'G20 Coordinated Growth Strategy'. 2) Breathing life into the multilateral trading system. 3) Tackling climate change financing so as to build momentum for the climate change negotiations in 2015. 4) Delivering tangible progress on the international effort to combat tax evasion and avoidance. 5) 'Mainstreaming' development into the G20 agenda and not treating it as an 'add-on'. To achieve outcomes in these areas will require a strategic game plan and a major, coordinated 12 month campaign.

Keywords: G20; global governance; Australia; international economy.

JEL: F00; F42; F60.

Boletim de Economia e Política Internacional, 15: 5-20 [2013]

* As opiniões expressas no artigo são de responsabilidade do autor, não coincidindo necessariamente com a visão do Instituto Lowy de Política Internacional ou do Centro de Estudos do G20.

** Diretor do Centro de Estudos do G20 do Instituto Lowy de Política Internacional, da Austrália.

1 O DESAFIO QUE SE COLOCA À PRESIDÊNCIA AUSTRALIANA DO G20 EM 2014

Como presidente do Grupo dos Vinte (G20), a Austrália terá a oportunidade de influenciar a agenda econômica internacional e, o que é mais importante, fortalecer a governança econômica internacional. A Austrália deve aproveitar ao máximo esta oportunidade. Como uma economia de comércio aberto, que depende da poupança do mundo para ajudar a financiar suas oportunidades de investimento, a prosperidade econômica da Austrália está ligada ao sucesso do G20 na construção de uma economia global mais forte e estável.

2 UM G20 EFICAZ É IMPORTANTE

Um G20 eficaz é importante para a Austrália e para o mundo. O G20 constitui um fórum para a cooperação econômica internacional entre mercados desenvolvidos e emergentes e uma oportunidade de lidar com as difíceis questões econômicas globais, de maneira a beneficiar todas as economias.

A crise financeira mundial de 2008 foi o catalisador para o G20 se tornar um fórum de líderes de alto nível. A composição do G20, que reúne economias desenvolvidas e emergentes, reflete a mudança na configuração da economia global. Os mercados emergentes e os países em desenvolvimento agora respondem por pouco mais de 50% da produção mundial. Na virada deste século, eles representavam cerca de 37%. Isto significa que qualquer tentativa de uma resposta coordenada à crise financeira em expansão em 2008 não podia partir de um fórum como o G8, composto unicamente pelas principais economias avançadas. Mercados emergentes e países em desenvolvimento, como China, Índia, Brasil e África do Sul, tiveram que ser incluídos. A economia global tornou-se tão diversa que não podia mais ser liderada por um país ou um pequeno grupo de economias avançadas.

Após o sucesso com a resposta inicial à crise de 2008, o desafio em longo prazo do G20 é transformar-se de um “respondedor à crise global” em um “comitê gestor global” permanente da economia mundial, para usar as palavras do ex-primeiro-ministro canadense, Paul Martin (Martin, 2011). Porém, em uma economia global multipolar, com novos jogadores no cenário, que têm diferentes estruturas econômicas e origens culturais, fazer do G20 um fórum eficaz para a liderança econômica global e a cooperação econômica é uma tarefa difícil.

A mera existência de inter-relações econômicas e a natureza interdependente da economia global não conduzirão inevitavelmente a uma cooperação mais estreita. Não existe certeza de que o G20 irá exercer a liderança econômica de que o mundo precisa. Porém, é claramente do interesse da Austrália e de todos os demais países que ele o faça.

3 PREOCUPAÇÕES COM O DECLÍNIO DA EFICÁCIA DO G20

O consenso é que o G20 já viu dias melhores – e estes foram em seu papel de responder à crise. A cúpula de Washington, em novembro de 2008, a de Londres, em abril de 2009, e a de Pittsburgh, em setembro de 2009, forneceram uma resposta eficaz à crise financeira mundial. Os líderes do G20 se comprometeram a estimular a atividade econômica, por meio de uma ação fiscal combinada de mais

de US\$ 5 trilhões; reforçar a regulação financeira; evitar o protecionismo; e expandir a capacidade de empréstimo das instituições financeiras internacionais. Sua ação ajudou a estabilizar os mercados financeiros e conter uma provável economia em queda livre.

Mais recentemente, tem havido uma crescente crítica de que o G20 não conseguiu fazer jus às grandes esperanças iniciais na introdução de uma nova era de cooperação econômica global. As cúpulas recentes dos líderes têm sido descritas como pouco mais que um espaço de conversações amenas e têm dado poucos resultados reais.

Comentários sobre a cúpula de São Petersburgo, em setembro de 2013, têm sido, em sua maioria, negativos. Em parte, isso ocorre porque a cúpula foi ofuscada por tensões entre as grandes potências sobre a crise síria. Carstens Volkery, escrevendo em *Der spiegel*, disse que a cúpula foi um fracasso em todas as frentes, tanto na política externa como na política econômica (Volkery, 2013). Alessandro Leipold declarou que a cúpula de São Petersburgo representou uma certidão de óbito para a cooperação econômica global (Leipold, 2013).

De forma similar, Susan Schadler comentou que a declaração dos líderes estava cheia de “reiteramos” e “reconhecemos a importância de”, mas não continha praticamente nada em termos de decisões concretas para avançar em uma agenda econômica (Schadler, 2013). Thomas Bernes observou que a cúpula de São Petersburgo foi a mais esquecível das oito cúpulas do G20 realizadas até então, e que “o G20 pode estar tornando-se esquecível como um fórum para exercer a liderança econômica global, para a qual foi criado” (Bernes, 2013).

Grande parte das críticas ao G20 é dura e reflete expectativas irrealistas do que pode ser alcançado por qualquer fórum internacional. O G20 pode ser uma vítima do próprio sucesso inicial em responder à crise financeira global em 2008-2009. Um número considerável das críticas feitas ao G20 reflete o fracasso dos diferentes governos em implementar políticas econômicas necessárias. Não obstante as críticas sobre a cúpula de São Petersburgo, houve alguns resultados notáveis. Estes incluem: a extensão do congelamento das medidas protecionistas até 2016; o compromisso de trocar automaticamente informações fiscais entre os membros do G20 até o final de 2015; a aprovação do plano de ação da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) contra esquemas empresariais de evasão fiscal; e o acordo para eliminar progressivamente a produção de hidrocarbonetos, por meio do protocolo de Montreal.

Entretanto, o G20 tem problemas. Nota-se a inserção de novos itens à agenda sem a resolução dos já existentes. A credibilidade do G20 tem sido afetada pela incapacidade em cumprir promessas-chave, como os compromissos para concluir a Rodada de Doha sobre as negociações comerciais internacionais e para implementar a reforma das cotas e da governança do Fundo Monetário Internacional (FMI). Os processos do G20 estão tornando-se cada vez mais burocráticos. Seus comunicados estão ficando mais longos, e fazem pouco mais do que endossar relatórios elaborados por organizações e autoridades internacionais. Em um nível mais amplo, o G20 não cumpriu seus compromissos de restaurar o forte crescimento econômico global, e o desemprego continua inaceitavelmente alto em vários países.

Algumas das razões citadas para o aparente declínio na eficácia do G20 têm incluído o aumento da amplitude da agenda, o tamanho do fórum e a dificuldade de se chegar a um acordo entre países

com interesses diversos. A determinação comum, demonstrada nas cúpulas de Washington e de Londres durante o auge da crise financeira global, tem evaporado. As economias se recuperaram em velocidades diferentes e têm diferentes requisitos de política.

O desafio que a Austrália enfrenta como presidente em 2014 é inverter a percepção generalizada de que a eficácia do G20 está em declínio. A melhor maneira de conseguir isso é garantir que na cúpula de Brisbane progressos significativos sejam alcançados em algumas das grandes questões econômicas internacionais. Para atingir este objetivo, a Austrália terá que fortalecer o G20, garantindo que existam objetivos claros e comuns, melhor comunicação, maior transparência e prestação de contas fortalecida.

4 O G20 PRECISA DE UMA AGENDA COERENTE, UMA NARRATIVA CLARA, UMA MAIOR TRANSPARÊNCIA E A PRESTAÇÃO DE CONTAS FORTALECIDA

A forma de alcançar maior coerência na agenda do G20 é reposicionar o Marco para o Crescimento Forte, Sustentável e Equilibrado (Marco) no núcleo das atividades do G20. Esta foi a intenção original quando o Marco foi introduzido na cúpula de Pittsburgh, em setembro de 2009.

Desde a cúpula de Pittsburgh, no entanto, o Marco tem sido relegado, juntamente com o Processo de Avaliação Mútua, a um subcomponente do fluxo de financiamento do trabalho do G20. A discussão do Marco está limitada, atualmente, a um item da agenda sobre a economia global nas reuniões de ministros das finanças e presidentes dos bancos centrais. O trabalho preparatório é realizado pelo grupo de trabalho do Marco, composto por funcionários de médio escalão. Grande parte do foco está em questões macroeconômicas, embora recentemente tenha havido esforços para introduzir um sistema para avaliar a evolução dos membros na implementação de reformas estruturais. Poucas atividades do grupo de trabalho são tornadas públicas e não se presta muita atenção ao material que ele produz.

Um dos objetivos da Austrália como presidente em 2014 deve ser relançar o Marco como o núcleo do trabalho do G20 e da estrutura geral para o fórum.

Central para a credibilidade do G20 é sua capacidade de cumprir seus compromissos. Em cada cúpula, cada membro fornece um relatório sobre a implementação de seus compromissos políticos. É um documento bastante superficial, que não recebe a atenção do público. O resultado é que o G20 continua a ser criticado por não ter um mecanismo de prestação de contas rigoroso.

O desafio é fazer com que os membros do G20 se sintam responsáveis por suas obrigações, sem se transformar em um exercício de apontar o dedo, o que seria divisionista e diminuiria os esforços para a construção de uma maior cooperação. Os membros do G20 são mais propensos a cumprir seus compromissos se acharem provável que haja uma reação política doméstica a qualquer incumprimento, ou, mais importante, à não obtenção de resultados (Callaghan, 2013, p. 10-11). Melhor comunicação com o público e transparência são, portanto, importantes aspectos para a melhoria do desempenho dos membros.

Há uma série de passos que a Austrália deve seguir para reforçar a prestação de contas. Nesse sentido, uma abordagem mais coordenada poderia ser introduzida em todas as atividades do G20. Atualmente, cada item da agenda tem seus próprios mecanismos de prestação de contas. Por exemplo, o grupo de trabalho do Marco está desenvolvendo um quadro com esse objetivo, tentando incorporar as avaliações feitas pelos pares. O grupo de trabalho para o desenvolvimento também apresentou relatório de prestação de contas. O progresso na implementação de reformas do setor financeiro é supervisionado pelo Conselho de Estabilidade Financeira e apresentado separadamente ao G20. Em matéria de comércio, a OCDE e a Organização Mundial do Comércio (OMC) preparam relatórios sobre o cumprimento do congelamento de medidas protecionistas. Ainda, há o relatório de síntese, muito superficial, que pretende informar sobre o progresso dos membros na implementação dos compromissos políticos.

Para ajudar a desenvolver maior coesão em torno do processo do G20, um relatório de prestação de contas mais completo reuniria as avaliações-chave dos vários relatórios separados e substituiria o atual, preparado pelos membros, sobre a implementação de compromissos políticos. Além disso, em vez de se concentrar apenas na autoavaliação dos membros, poderia ser dada maior atenção às avaliações de seu desempenho, elaboradas por organizações internacionais, com a contribuição do setor não governamental, incluindo empresas, sociedade civil e grupos de reflexão.

A comunicação tem sido uma fraqueza do G20. O tamanho dos comunicados e das declarações cresce a cada cúpula. A declaração dos líderes contém detalhes sobre quase todos os itens considerados no processo do G20, enunciados descritivos e longas referências aos relatórios elaborados por organizações e autoridades internacionais. O resultado é que é difícil discernir quais foram as principais mensagens e decisões da cúpula. A mesma tendência é evidente em outras reuniões do G20.

A Austrália deve preparar declarações do G20 mais curtas e claras. Em particular, a declaração dos líderes, após a cúpula de Brisbane, deve incidir sobre os principais itens realmente acordados no evento. Uma declaração mais longa sobre o progresso e a situação de todos os temas da agenda do G20 deve ser emitida em um comunicado separado, embora o volume geral dos documentos de apoio também deva ser significativamente reduzido. Uma abordagem semelhante deve ser adotada para as reuniões de ministros das finanças e presidentes dos bancos centrais do G20 em 2014.

5 PRIORIDADES PARA A CÚPULA DE LÍDERES EM 2014

Um aspecto dos processos do G20 é o envolvimento dos líderes nacionais, que têm a oportunidade para mostrar liderança econômica internacional e tratar de algumas questões econômicas globais difíceis de resolver. Esta ocasião não deve ser desperdiçada.

A Austrália deve propor, para a cúpula de Brisbane, uma agenda concentrada dos líderes, visando ao progresso tangível em algumas questões econômicas internacionais prioritárias. Será importante envolver os líderes, porque apenas eles podem obter êxitos em questões políticas mais difíceis. A história do G20, particularmente sua resposta à crise financeira global de 2008, salienta o que pode ser alcançado quando os líderes se envolvem diretamente. No entanto, a tendência em cúpulas recentes tem sido que os líderes endossem amplamente o trabalho de organizações ou funcionários internacionais. A cúpula

corre o risco de se tornar um encontro internacional de rotina, ao qual os líderes comparecem e em cuja agenda se concentram unicamente antes de chegar. A Austrália tem de sinalizar à cúpula, com bastante antecedência, que está procurando avançar em questões prioritárias e deve engajar os líderes na importância de progredir anteriormente à reunião.

Ter uma agenda dos líderes que se concentra em algumas grandes questões econômicas internacionais não significa abandonar os demais trabalhos em curso no G20. Muito desse trabalho é valioso e deve ser continuado. Como tal, o G20 deve adotar formalmente uma abordagem de múltiplas vias, com a cúpula dos líderes trabalhando em algumas questões críticas, enquanto o resto do trabalho é continuado em nível oficial ou ministerial, em consulta com organizações internacionais. Deve haver uma única e focada *declaração dos líderes* proveniente da cúpula, com as demais atividades do G20 registradas em um *relatório do G20*, emitido pelo presidente, separadamente.

As questões prioritárias para a cúpula de líderes do G20 devem ser aquelas importantes para o futuro da economia global, aquelas que não podem ser resolvidas por países agindo unilateralmente e aquelas em que os esforços internacionais para fazer avançar estão tolhidos. Com base nestes critérios, as prioridades para a cúpula de Brisbane devem incluir as descritas nas próximas subseções.

5.1 Desenvolver uma estratégia coordenada de crescimento do G20

Nos últimos anos, o G20 tem-se esforçado para transmitir uma mensagem clara, consistente e coordenada sobre a forma como os membros estão cooperando para restaurar o crescimento e criar empregos. Tem-se dado mais atenção às áreas de desacordo que às de acordo, como ilustrado pelo debate sobre crescimento *versus* austeridade ou pelas preocupações de muitos membros sobre o uso de flexibilização das restrições quantitativas por algumas das principais economias desenvolvidas, resultando em preocupações sobre guerras cambiais. Como Pierre Siklos observou, os membros do G20 parecem não estar “cantando a mesma música” (Siklos, 2013).

O plano de ação lançado na cúpula de São Petersburgo reconheceu os riscos para a economia global, mas a “ação”, em grande parte, consistia em uma lista de políticas já anunciadas ou sendo implementadas pelos membros (G20, 2013). Houve pouca menção à necessidade de cooperar e pouca evidência de que os países do G20 têm uma estratégia coerente e realmente estão cooperando em suas configurações políticas, reconhecendo que agindo em conjunto podem alcançar resultados que excedem àqueles atingidos quando atuam isoladamente.

A prioridade para a Austrália, em sua presidência em 2014, deve ser lograr que os membros do G20 estejam em sintonia e demonstrar que o Grupo é realmente um fórum eficaz para lidar com questões econômicas internacionais e promover a cooperação. Em particular, o G20 deve desenvolver uma narrativa mais clara e consistente sobre como os membros estão cooperando para fortalecer o crescimento econômico global e criar empregos. O G20 também deve demonstrar que está apostando em seu compromisso de colaborar com ações reais. Para tanto, alguns dos passos são os listados a seguir.

- 1) Na declaração de São Petersburgo, os líderes solicitaram que seus ministros das finanças desenvolvessem estratégias de crescimento ainda mais abrangentes para serem apresentadas na cúpula de Brisbane. Esta deve ser uma prioridade para o G20 em 2014, com o acréscimo

de que o foco deve ser o desenvolvimento de estratégias coordenadas de crescimento, tarefa que não deve ser deixada aos funcionários. Os ministros das finanças e os presidentes dos bancos centrais devem estar diretamente envolvidos na preparação das estratégias coordenadas de crescimento, sendo um componente-chave da cúpula dos líderes em novembro de 2014.

- 2) A elaboração de uma estratégia coordenada de crescimento do G20 é também uma oportunidade para reorientar as reuniões de ministros das finanças e de presidentes dos bancos centrais. Estas reuniões não devem ser excessivamente processuais e de rotina, sobrecarregadas por uma agenda fixa. Os ministros das finanças e os presidentes devem responder rapidamente às ameaças e aos desafios que podem surgir em uma economia global volátil, mas também devem centrar-se em medidas de políticas de longo prazo, necessárias para restaurar o crescimento.
- 3) Embora a importância de uma ação mais decisiva nas reformas estruturais tenha sido reconhecida em São Petersburgo, uma das limitações dos atuais acordos do G20 é que a maioria dos ministros das finanças não tem responsabilidade em suas jurisdições para as medidas estruturais necessárias. As tentativas de lidar com isso incluíram reuniões extraordinárias conjuntas do G20, como a reunião de ministros das finanças e do trabalho em 2013, ou reuniões paralelas extraordinárias de ministros do trabalho ou do comércio, por exemplo. Uma iniciativa que deve ser introduzida em 2014 é abrir as reuniões dos ministros das finanças para que outros ministros, diretamente responsáveis pelas reformas estruturais consideradas, possam participar conforme for necessário.
- 4) Um ponto que merece atenção na área de fluxo financeiro em 2014 deve ser a melhoria da supervisão dos esforços internacionais para fortalecer a regulação financeira. Nesta matéria, estabelecida como prioritária para o fórum, o G20 tem-se limitado predominantemente a cancelar o trabalho técnico do Conselho de Estabilidade Financeira. A regulação financeira requer uma supervisão ministerial mais dedicada que a atual, considerando-se que o setor financeiro será importante fonte de futuras crises, assim como foi no passado. O G20 não deve, contudo, apegar-se aos detalhes da regulação financeira, mas se concentrar no cenário maior, como avaliar o progresso global na obtenção de um setor financeiro estável e eficiente, que atenda às necessidades da economia real.

5.2 Dar vida ao sistema multilateral de comércio

O comércio internacional tem sido uma força motriz por trás do crescimento da economia global e do desenvolvimento dos países. A expansão do comércio internacional tem sido facilitada por um sistema multilateral que ajudou a definir e policiar as regras do jogo. Porém, o sistema de comércio global está em perigo.

Quanto a concluir a Rodada de Doha, o G20 não demonstrou liderança. Em várias cúpulas, os líderes se comprometeram a alcançar uma conclusão ambiciosa e equilibrada para a rodada, e representantes do comércio foram instruídos a usar todas as suas possibilidades de negociação. O G20, ostensiva e repetidamente, falhou em cumprir uma das questões mais difíceis enfrentadas pela economia global, o que tem prejudicado sua credibilidade.

Uma área em que o G20 tem sido mais bem-sucedido é o congelamento de novas medidas protecionistas. De acordo com avaliações sobre congelamento feitas pela OMC, pela OCDE e pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED), o histórico do G20 sobre o cumprimento é positivo. Embora tenha havido uma constante acumulação de restrições comerciais por parte de membros do G20, não houve recuo generalizado ao protecionismo. No entanto, outras avaliações de política comercial não têm sido tão otimistas, apontando para um aumento do *protecionismo tenebroso* por parte dos países do G20, na forma de barreiras não tarifárias, que não estão sujeitas a regras multilaterais de comércio (Thirlwell, 2013).

Na ausência de progressos na liberalização do comércio multilateral, os países estão procurando, fora da OMC, negociar acordos comerciais bilaterais e regionais, com o foco atual nos negócios megarregionais. Os arranjos *megarregionais* de comércio que estão sendo perseguidos pelos Estados Unidos – a Parceria Transpacífico (TPP) e a Parceria de Comércio e Investimento Transatlântico (TTPI) – dividirão o sistema de comércio global em duas grandes, embora não exclusivas, regiões definidas por preferências discriminatórias em acordos liderados pelos Estados Unidos (G20 Monitor, 2013). As regiões discriminadas incluem grandes mercados emergentes e países em desenvolvimento. Se o G20 realmente é o principal fórum para a cooperação econômica internacional, deve preocupar-se com esta situação e fazer algo a respeito.

Um marco decisivo em termos do futuro do sistema de comércio multilateral será provavelmente o resultado da IX Conferência Ministerial da OMC (MC9), a ser realizada em Bali de 3 a 6 de dezembro de 2013. Reconhecendo-se que um pacote completo não vai resultar da Rodada de Doha, o objetivo nesta conferência é, essencialmente, ver se acordos podem ser alcançados em algumas áreas, nomeadamente a facilitação do comércio e da agricultura, bem como as questões relevantes para os países de baixa renda (PBRs).

Um resultado positivo da reunião de ministros do comércio da OMC em Bali significaria que há vida no sistema multilateral – e na OMC, como fórum de negociação para a liberalização do comércio. Também forneceria uma base para o G20 ajudar a reviver o sistema de comércio multilateral em 2014. No entanto, se pouco for alcançado na reunião de Bali, será um duro golpe para o sistema multilateral. Se isto acontecer, haverá uma necessidade ainda maior de o G20 dar um fim à decepção da Rodada de Doha e definir uma agenda para reviver o sistema de negociação multilateral. Ao contrário do que ocorria em cúpulas anteriores, em 2014 os líderes do G20 não poderão lidar com a questão comercial simplesmente expressando um compromisso com alguma reunião futura da OMC.

A seguir, listam-se propostas específicas que poderiam ser levadas adiante em apoio ao sistema de comércio multilateral.

- 1) Colocar o comércio internacional no cerne do compromisso do G20 para gerar crescimento da economia e do emprego e para promover o desenvolvimento.
- 2) Atualizar e aperfeiçoar o acordo de congelamento (*standstill agreement*) contra o protecionismo, para cobrir as medidas protecionistas (barreiras não tarifárias) compatíveis com a OMC e alcançar progresso real em reverter novas medidas protecionistas.

- 3) Se houver progresso na MC9, aproveitar a dinâmica e alocar um grande esforço em avançar outros aspectos das negociações de Doha. Se a MC9 for um sucesso, o G20 deve concentrar-se em aspectos que ainda podem ser salvos, como um acordo lidando com a facilitação do comércio, a disponibilização de livre acesso com isenção de quotas e de impostos para os produtos dos PBRs, a eliminação progressiva dos subsídios à exportação agrícola, a reforma do processo de resolução de disputas da OMC e a introdução de novos regimes sobre controles de exportação de alimentos.
- 4) Incentivar a OMC a conduzir a agenda política de comércio ao século XXI, reconhecendo a importância de serviços, comércio e cadeias de suprimentos globais.
- 5) Reconhecer a importância dos acordos comerciais megarregionais propostos e procurar negociar as disposições das megaregiões com vistas à sua aplicação mundial.
- 6) Promover acordos plurilaterais no âmbito da OMC, nos quais subconjuntos de países forjem acordos sobre certas questões, e permitir que países com reservas fiquem à margem.

5.3 Impulsionar as negociações sobre mudança climática

O clima mundial é o exemplo mais claro de um bem público global e, como tal, um claro candidato para a atenção do G20. É uma área em que a cooperação global é essencial. No entanto, o mundo continua a procurar um acordo internacional para lidar com o impacto humano sobre o clima global. Negociações globais ainda não geraram um acordo para reduzir as emissões de gases do efeito-estufa.

Como a história da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) demonstrou, chegar a um acordo internacional sobre a redução das emissões será muito difícil. O problema da equidade é um grande obstáculo. Os países em desenvolvimento assinalam que a maior parte do estoque existente de emissões foi causada pelos países desenvolvidos, que agora insistem em que os países em desenvolvimento não possam usar o mesmo caminho de altas emissões para alcançar o desenvolvimento. Consequentemente, os países em desenvolvimento esperam que os países desenvolvidos forneçam financiamento e tecnologia para cobrir os custos de lidar com as alterações climáticas e adaptar-se a elas. As negociações internacionais sobre mudanças climáticas são, em última análise, sobre dinheiro (Carin, 2013).

Na CQNUMC em Copenhague, os países desenvolvidos signatários concordaram em fornecer US\$ 30 bilhões, até o final de 2012, para financiamento de arranque rápido, e em mobilizar US\$ 100 bilhões anualmente para ajuda com a adaptação climática e os esforços de mitigação por parte dos países em desenvolvimento. O financiamento viria de uma variedade de fontes não especificadas, públicas e privadas, bilaterais e multilaterais, incluindo fontes alternativas de financiamento. Os países doadores têm cumprido seus compromissos iniciais de financiamento de arranque rápido. Contudo, por várias razões, incluindo o legado da crise financeira, um hiato de financiamento paira entre o fim do financiamento climático de arranque rápido (2010-2012) e o compromisso de 2020.

Em 2010, o Grupo Consultivo de Alto Nível para o Financiamento das Mudanças Climáticas do Secretariado-Geral das Nações Unidas publicou uma análise das diferentes fontes de financiamento

que podem ser utilizadas para levantar os US\$ 100 bilhões por ano até 2020. O relatório afirma que o objetivo pode ser alcançado por meio de uma combinação de medidas, incluindo a introdução de um preço para o carbono, um imposto sobre os setores de transporte marítimo e aéreo e impostos sobre taxas de câmbio e operações financeiras. A viabilidade e a possibilidade de implementação de tais impostos não foram debatidas. Outra opção de financiamento que tem sido debatida e é considerada promissora envolve uma dotação especial de direitos especiais de saque (DES) do FMI. Mas isto exigiria que 85% dos acionistas do FMI concordassem com tal dotação.

O progresso sobre o financiamento da mudança climática, fundamental para a redução das emissões globais, é um excelente exemplo de um difícil problema global que requer a participação do mais alto nível político. Se o G20 realmente é o principal fórum para a cooperação econômica internacional, fornecer uma orientação política para ajudar a avançar nas conversações sobre mudanças climáticas deve estar em sua agenda. As mudanças climáticas têm sido incluídas na agenda, mas o avanço não tem sido encorajador. Em Los Cabos, em 2012, os líderes do G20 criaram um grupo de estudo sobre o financiamento climático. O grupo pouco alcançou e divulgou um relatório de progresso que identificou seu trabalho futuro como o intercâmbio de experiências e a troca de informações (G20, 2012).

Na cúpula de São Petersburgo, o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, e o presidente da China, Xi Jinping, anunciaram um acordo bilateral para eliminar potentes gases do efeito-estufa por meio do Protocolo de Montreal, acordo de 1987, que visava suprimir progressivamente substâncias destruidoras do ozônio. Isto veio junto com o anúncio, em julho de 2013, pelo grupo de trabalho sobre mudança climática de Estados Unidos e China, de iniciativas nas áreas de: transporte; redes inteligentes; captura, utilização e armazenamento de carbono; eficiência energética; e transparência de dados (United States, 2013). Estas iniciativas levaram à especulação de que os Estados Unidos e a China estariam “finalmente levando a sério as mudanças climáticas” (Zhang, 2013).

O G20 como um todo, no entanto, também precisa levar a sério as mudanças climáticas. Em São Petersburgo, os líderes reiteraram seu apoio a um protocolo sobre redução das emissões até 2015, apoiaram a operacionalização do Fundo Verde do Clima e apelaram aos ministros das finanças que avançassem no trabalho do grupo de estudos de finanças climáticas do G20 e apresentassem um relatório na cúpula de Brisbane. No entanto, se a abordagem atual do grupo de estudos permanecer, não haverá progresso quanto ao financiamento das mudanças climáticas. O G20 terá fornecido pouco ou nenhum apoio às negociações da CQNUMC, que buscam alcançar um novo acordo até 2015.

O G20 deve procurar criar uma dinâmica em questões de mudanças climáticas em 2014 e poderia fazer isso de duas maneiras. Em primeiro lugar, deve considerar seriamente a questão do financiamento do clima, explorando em profundidade a viabilidade das diversas opções que têm sido levantadas e procurar um caminho a seguir. A meta deve ser: *i)* reduzir as opções e identificar o melhor modo de se mobilizar o financiamento requerido para a área da mudança climática; ou *ii)* isolar as questões que precisam ser resolvidas a fim de progredir. Em segundo lugar, o G20 deve considerar onde e como os fundos climáticos devem ser gastos, reconhecendo que evoluir nesta questão pode ser uma pré-condição do progresso na identificação de onde o dinheiro pode vir.

5.4 Manter o impulso para combater a fraude e a evasão fiscal

O acordo contra a evasão e a fraude fiscal foi um resultado significativo da cúpula de São Petersburgo. O foco do G20 é reduzir a evasão fiscal, promovendo a maior transparência fiscal e a troca automática de informações fiscais. O grupo busca também combater a erosão da base tributária e a transferência de lucros – estratégias utilizadas pelas empresas para explorar brechas, particularmente em acordos de dupla tributação, fazer desaparecer os lucros para fins fiscais ou transferir lucros para jurisdições com pouca ou nenhuma tributação.

O combate à fraude e à evasão fiscal é um dos principais objetivos da maioria dos membros do G20. O declínio das receitas fiscais é claramente um problema para os governos em um momento em que muitos países estão fiscalmente constrangidos, mas a fraude e a evasão fiscal também levantam preocupações políticas internas sobre justiça. Os meios de comunicação relatam que as grandes corporações estão pagando impostos mínimos, o que repercute fortemente nos contribuintes que enfrentam as consequências das medidas restritivas de consolidação orçamental.

Os impostos constituem uma área que requer a cooperação internacional. Os países há muito reconheceram a importância das regras internacionais para evitar a dupla tributação. No entanto, com economias cada vez mais globalmente integradas e corporações multinacionais representando uma proporção crescente da produção mundial, nenhum país pode agir sozinho para combater a erosão tributária e a transferência de lucros. Trata-se de um problema global que exige uma solução global.

Em São Petersburgo, os líderes do G20 aprovaram a troca automática de informações fiscais entre todos os países, bem como um plano de ação da OCDE, que, por meio da cooperação multinacional, estabelece um projeto de combate à erosão fiscal e à transferência de lucros do G20 e da OCDE. Esta iniciativa tem sido descrita como “a mudança potencial mais significativa para a tributação internacional há décadas” (PwC, 2013). Ao presidir o G20 em 2014, a Austrália deve manter a dinâmica na reforma das regras fiscais internacionais. É uma área complexa e contenciosa na qual o progresso não será mantido sem um permanente impulso político no mais alto nível. Sobre esta questão, no mínimo, a Austrália precisa levar adiante a iniciativa do mandato russo que a precedeu. A credibilidade do G20 seria prejudicada se um presidente lançasse uma iniciativa considerada de grande importância, mas depois a visse definhando nas mãos de seu sucessor. No entanto, manter o combate à erosão da base tributária e à transferência de lucros deve ser uma prioridade para o G20 em 2014, e, como na maioria das questões importantes e complexas, não há soluções rápidas, e o diabo está nos detalhes. Em 2014, o G20 terá de demonstrar à comunidade internacional que progressos tangíveis estão sendo alcançados nas preocupações sobre justiça fiscal, mas também terá de evitar a criação de cronogramas excessivamente apertados, que levam a resultados subótimos ou ao descumprimento dos prazos, o que prejudicaria a credibilidade do G20.

Em 2014, o G20 deve concentrar-se em três áreas com relação à fraude e à evasão fiscal.

Em primeiro lugar, um grande esforço deve ser direcionado no sentido de ampliar o intercâmbio de informação fiscal e a transparência fiscal. As prioridades incluem a conclusão do novo e único padrão global para troca automática de informações fiscais, de acordo com o compromisso assumido em São Petersburgo. Além disso, como forma de lidar com a erosão da base tributária e a transferência

de lucros, o G20 deve promover a exigência de que contribuintes em todas as jurisdições divulguem informações mais específicas sobre estratégias de planejamento tributário. A ameaça de danos à reputação, que pode vir a partir da exposição de estratégias agressivas de planejamento tributário, pode ser uma ferramenta poderosa no combate à evasão fiscal. Isso deve incluir informação sobre os beneficiários efetivos de empresas – isto é, sobre quem são os verdadeiros donos das empresas. Um grande esforço deve ser direcionado no sentido de conseguir que todos os membros do G20 se comprometam com a Iniciativa de Transparência na Indústria Extrativa, que é um padrão global para a transparência das receitas e a prestação de contas no setor da indústria extrativa. A transparência é uma área que pode evoluir de forma relativamente rápida e não exige negociação de acordo ou protocolo internacional, o que seria um grande desafio para o avanço do resto do plano de ação do G20 e da OCDE contra a fraude e a evasão fiscal.

Em segundo lugar, o trabalho contra a erosão fiscal deve ser apresentado como parte dos esforços do G20 para lidar com os desafios decorrentes de uma economia global integrada em rápida transformação. O cerne do problema é a falta de leis fiscais internacionais para acompanhar a evolução global e tecnológica, incluindo a ascensão da economia digital. Entretanto, é improvável que diminua o ritmo da mudança, e seu impacto não se limita às leis fiscais. A política comercial também não acompanha o crescimento de cadeias de valor agregado, nas quais os bens são feitos em todo o mundo, em vez de em um país. Com base nos fatores subjacentes ao trabalho contra a erosão fiscal, a Austrália deve introduzir um componente mais avançado para as deliberações do G20 em 2014, com uma consideração holística das implicações do desenvolvimento empresarial e tecnológico sobre a gestão econômica e da necessidade de uma maior cooperação internacional.

Em terceiro lugar, é importante que o aumento da transparência fiscal e o combate à erosão tributária sejam vistos como um exercício global e não apenas como um projeto do G20 e da OCDE. A prioridade em 2014 deve ser assegurar que os países em desenvolvimento sejam parte fundamental destes esforços e que suas necessidades sejam levadas em conta. Por exemplo, deveria haver uma reunião entre o G20 e países que não pertencem ao G20 sobre a questão em 2014, com ênfase nas implicações da evasão fiscal e da fraude em países em desenvolvimento. O G20 deve evitar a impressão de que apenas deu prioridade à evasão fiscal das empresas em resposta a alguns casos de alto perfil em suas jurisdições. Garantir que corporações multinacionais paguem sua parcela justa de impostos é também um grande problema enfrentado nos países em desenvolvimento, e melhorar sua capacidade de mobilização de receitas seria um grande avanço para seu desenvolvimento.

5.5 Integrar o desenvolvimento à agenda do G20

O desenvolvimento, crucial para a legitimidade do fórum, tem que ser uma prioridade para o G20, e este não pode ser absorvido apenas por questões de interesse de seus membros. Contudo, não obstante o progresso que tem sido feito no G20 em uma série de questões relativas ao desenvolvimento – tais como o apoio às reformas, o aumento dos recursos para bancos multilaterais de desenvolvimento, a melhoria da segurança alimentar e o trabalho para a redução do custo das remessas –, há muitas críticas sobre a agenda de desenvolvimento do Grupo, que tem sido descrita como “difusa, sem uma narrativa coerente e desconectada das preocupações centrais do G20” (Davies, 2013).

Em São Petersburgo, os líderes se comprometeram com a melhoria das atividades do grupo de trabalho para o desenvolvimento por meio de uma série de medidas, incluindo concentrar-se em menos áreas-chave, reforçar a coordenação entre os diferentes eixos de trabalho do G20 e ampliar o envolvimento das partes interessadas, especialmente os PBRs. A prioridade em 2014 deve ser seguir estes passos e, como tal, integrar melhor o desenvolvimento na agenda do G20.

A agenda de desenvolvimento não deve ser considerada um complemento da pauta principal do G20, realizada de forma independente do resto dos processos do fórum por meio do grupo de trabalho para o desenvolvimento. Especificamente em 2014, o G20 deve estar mais atento às implicações para o desenvolvimento de todas as questões que está perseguindo. Em termos de prioridades propostas para a cúpula de Brisbane, devem-se incluir as descritas adiante.

- 1) Elaboração de uma estratégia coordenada de crescimento do G20, alinhada com a declaração dos líderes de São Petersburgo, que inclui implicações para outros países, particularmente os de baixa renda. Entre as tarefas mais importantes dos membros do G20 em prol do desenvolvimento está instaurar um forte crescimento em suas economias. Uma narrativa de crescimento mais coerente do G20 deve também ter em conta a forma como o avanço econômico dos países em desenvolvimento contribui para um crescimento global maior e mais sustentável.
- 2) Reconhecimento de que uma das motivações do G20 para promover o comércio aberto é o papel positivo que ele desempenha no desenvolvimento. Em particular, uma preocupação com a tendência a acordos comerciais megaregionais é que estes discriminam os países em desenvolvimento.
- 3) Reconhecimento de que o trabalho do G20 contra a evasão e a fraude fiscal é uma preocupação vital para os países em desenvolvimento. Aumentar sua capacidade de cobrança de receita seria aumentar significativamente suas perspectivas de desenvolvimento. É por esta razão que os países em desenvolvimento devem ser incluídos diretamente nos esforços para lidar com a evasão fiscal corporativa.
- 4) Reconhecimento de que as preocupações dos países em desenvolvimento com as mudanças climáticas – e, por sua vez, o progresso na implementação dos compromissos de financiamento desta área – serão vitais para o futuro curso das negociações sobre a questão.
- 5) Significativa aproximação do G20 com os países em desenvolvimento. O processo de consulta atual é insuficiente e pontual. Devem ser introduzidas consultas mais estruturadas, abrangentes e regulares com os países em desenvolvimento.

6 CONCLUSÃO

A liderança do G20 pela Austrália é ao mesmo tempo uma grande oportunidade e um desafio. Um G20 com credibilidade e eficácia pode ajudar a alcançar um maior e mais estável crescimento econômico global, vital para o próprio crescimento econômico da Austrália. Há muita coisa em jogo em fazer do G20 um sucesso.

À medida que se planeja para a cúpula de Brisbane, a Austrália deve ter como objetivo envolver ativamente os líderes do G20 para alcançar resultados significativos. Esta é a melhor maneira de revigorar o G20 e ajudar a garantir que ele faça jus à aspiração de ser o principal fórum para a cooperação econômica internacional.

REFERÊNCIAS

BERNES, Thomas A. **Ho hum...** On to Brisbane. Waterloo, Canada: Cigi, 9 Sept. 2013. (Series: G20 St. Petersburg Rapid Response). Disponível em: <<http://tinyurl.com/oh29sfl>>.

CALLAGHAN, Mike. **Strengthening the core of the G20**: clearer objectives, better communication, greater transparency and accountability. Sydney: Lowy Institute for International Policy, Apr. 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/lutf7jr>>.

CARIN, Barry. **Financing climate change** – untying the Gordian knot. Waterloo, Canada: Cigi, 24 May 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/pbhjg5n>>.

DAVIES, Robin. What plot? Rationalising the G20's development agenda. **G20 Monitor**, Sidney, n. 5, p. 6-18, Aug. 2013.

G20 – GROUP OF TWENTY. **St. Petersburg action plan**. St Petersburg: G20, 6 Sept. 2013. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-plan.html>>.

_____. Study Group on Climate Finance. **Progress report**. G20, 2 Nov. 2012. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ne5yh7h>>.

G20 MONITOR. **Trade and the G20**. Sydney: Lowy Institute for International Policy, June 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/kdag4un>>.

LEIPOLD, Alessandro. Once upon a time, there was multilateralism. **Il sole 24 ore**, 7 Sept. 2013. Disponível: <<http://24o.it/dhggK>>.

MARTIN, Paul. The G20: from global crisis responder to global steering committee. *In*: BRADFORD, Colin I.; LIM, Wonhyuk. (Ed.). **Global leadership in transition**: making the G20 more effective. Washington: Brookings Institution Press, 2011.

PWC – PRICEWATERHOUSECOOPERS. OECD's action plan published on base erosion and profit shifting (BEPS). **Tax policy bulletin**, 19 July 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/pbz4jz>>.

SCHADLER, Susan. **Economic policy on hold** – the 2013 G20 summit. Waterloo, Canada: Cigi, 6 Sept. 2013. (Series: G20 St. Petersburg Rapid Response). Disponível em: <<http://tinyurl.com/opv4a6g>>.

SIKLOS, Pierre. **The great fragmentation**: the makings of another crisis or opportunity for progress? Waterloo, Canada: Cigi, 24 July 2013. (Series: Priorities for the G20: the St. Petersburg Summit and beyond). Disponível em: <<http://tinyurl.com/oh4xdyp>>.

THIRLWELL, Mark. **Saving multilateralism**: the G20, the WTO, and world trade. Sidney: Lowy institute for International Policy, June 2013.

UNITED STATES. Department of State. **Report of the U.S.** – China climate change working group to the strategic and economic dialogue. Washington: U.S. Department of State, 10 July 2013. Disponível: <<http://www.state.gov/e/oes/rls/pr/2013/211842.htm>>.

VOLKERY, Carsten. Failure on all fronts: no progress from G20 leaders. **Spiegel online**, 6 Sept. 2013. Disponível em: <<http://spon.de/ad1IO>>.

ZHANG, Junjie. Are the US and China finally getting serious about climate change? **Asia society**, New York, 12 Sept. 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/pahcgx4>>.

ESTRATÉGIAS DA UNIÃO EUROPEIA EM MEIO AMBIENTE NOS ACORDOS REGIONAIS DE COMÉRCIO E SEUS IMPACTOS PARA AS NEGOCIAÇÕES COM O MERCOSUL*

Michelle Ratton Sanchez Badin**
Milena da Fonseca Azevedo***

RESUMO

A União Europeia (UE) é o membro mais ativo da Organização Mundial do Comércio (OMC) na celebração de acordos bi ou plurilaterais de comércio. Foi também pioneira nesse tipo de iniciativa, com acordos assinados desde a década de 1970, com um impulso nos primeiros anos da década de 1990, quando o movimento de acordos regionais de comércio ganha destaque. Essas são importantes razões para se reconhecer sua experiência em negociação e a consolidação de práticas, inclusive regulatórias, o que traz um grande desafio para qualquer negociação que venha a se desenvolver com o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Na área de meio ambiente, o protagonismo da UE também é confirmado. Pretende-se aqui delinear cinco das principais estratégias identificadas nos acordos de comércio assinados pela UE, na área de meio ambiente, a fim de considerar possíveis propostas por parte deste bloco econômico e eventuais desafios que possam se colocar nas negociações birregionais UE-Mercosul.

Palavras-chave: meio ambiente; acordos regionais; União Europeia; Mercosul.

THE EUROPEAN UNION STRATEGIES ON ENVIRONMENT WITHIN REGIONAL TRADE AGREEMENTS AND THEIR IMPACTS ON THE NEGOTIATIONS WITH MERCOSUR

ABSTRACT

The European Union is the most active member of the World Trade Organization when it comes to the negotiation of bilateral or plurilateral trade agreements. It was also a pioneer in these type of initiative, with agreements having signed since the 1970s and many in the early 1990s, during the boom in regional trade agreements negotiation. The aforementioned are important reasons to recognize the European Union's experience in negotiation and consolidation of practices, including regulatory ones, which brings a great challenge to any negotiations that may develop with Mercosur. In the environmental area, this important role of the European Union is also confirmed. This paper outlines the European Union's five key trade agreements strategies in the area of environment and discusses possible offers from it, as well as potential challenges in the European Union and Mercosur bi-regional negotiation.

Keywords: environment; regional agreements; European Union; Mercosur.

JEL: F50; F53; F55.

Boletim de Economia e Política Internacional, 15: 21-30 [2013]

* Este artigo baseia-se em pesquisa fomentada pela Chamada Pública Ipea nº 105/2010, cujo projeto teve como título "Regulação do Comércio Global". As autoras agradecem o apoio do Ipea e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pela concessão de bolsas, assim como o apoio institucional para o desenvolvimento do trabalho por parte da Escola de Direito de São Paulo (Direito GV) e do Centro de Comércio Global e Investimento (CCGI) da Escola de Economia de São Paulo (EESP), ambos da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

** Professora da Direito GV, colaboradora no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e pesquisadora por edital do Ipea (Chamada Ipea nº 105/2010).

*** Advogada na área de comércio internacional no BM&A Advogados.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Desafios do Protagonismo da União Europeia

De um total de 511 notificações de acordos regionais de comércio (ARCs) e acordos preferenciais de comércio (APCs) notificados à Organização Mundial do Comércio (OMC) até janeiro de 2012, a União Europeia (UE) responde isoladamente por 31 acordos.¹ Isso posiciona a UE como o membro mais ativo da OMC na celebração de acordos bi ou plurilaterais de comércio, entre os 157 membros da organização. A UE não é apenas um protagonista neste movimento como também foi o membro que lançou esse tipo de iniciativa, com acordos assinados desde a década de 1970 e um impulso nos primeiros anos da década de 1990,² quando o movimento de acordos regionais de comércio ganhou destaque (Sanchez, 2012a). Essas são importantes razões para se reconhecer neste conjunto de países europeus a experiência em negociação e a consolidação de práticas, inclusive regulatórias – o que vem a se constituir um desafio em qualquer negociação tanto para o Mercado Comum do Sul (Mercosul) quanto para a UE.

Na área de meio ambiente, o protagonismo da UE também é confirmado. Pretende-se aqui delinear cinco das principais estratégias identificadas nos acordos de comércio assinados pela UE, na área de meio ambiente (Sanchez, 2012b), a fim de considerar possíveis propostas por parte deste bloco econômico e eventuais desafios que possam se colocar nas negociações birregionais, UE-Mercosul (Anuradha, 2011).³

Estratégia 1: da regulamentação negativa à positiva

A inserção de dispositivos sobre proteção ao meio ambiente em acordos internacionais de comércio, ou melhor, sua regulamentação positiva, é recente (Nordström e Vaughan, 1999; Jansen e Keck, 2004). A regulamentação positiva se contrapõe aos dispositivos de acordos de comércio que previam que medidas relacionadas ao meio ambiente seriam reservadas aos espaços de políticas públicas dos estados. A partir desta forma de regulação, os estados poderiam alegar exceções nestas áreas aos princípios gerais sobre transparência, tratamento nacional e tratamento de nação mais favorecida, previstos nos acordos de comércio. Exemplo paradigmático neste sentido é o Artigo XX (itens b, g, e) do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). A literatura especializada define como um “direito de regular”, antes garantido aos estados individualmente, ou, simplesmente, como regulamentação negativa (Bartels, 2009).

O estabelecimento de uma regulamentação positiva visa basicamente definir compromissos mínimos entre as partes quanto à transparência e não discriminação, de forma a alinhar os padrões regulatórios domésticos para acesso a mercados. Um dos principais marcos nesse sentido foi o acordo

1. Conforme base de dados da OMC, disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm>. Acesso em: jun. de 2012.

2. Para a relação de acordos assinados pela UE, assim como a íntegra de cada um dos acordos, ver base oficial do bloco em: <<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/agreements/>>. Acesso em: jun. de 2012.

3. Em publicação recente do Banco Mundial, com vistas a mapear as regras negociadas em acordos regionais e preferenciais de comércio, Anuradha diagnostica: “2. *Increasing use of environmental provisions in PTAs. Environmental provisions are increasingly being incorporated into PTAs. Developing countries should plan for negotiations accordingly (...)*”.

Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – North American Free Trade Agreement (Nafta) – de 1994, mas para além dos Estados Unidos, já que a UE e a Nova Zelândia são hoje identificados como os principais proponentes de dispositivos sobre meio ambiente em acordos regionais de comércio (Anuradha, 2011). Em sentido oposto, países em desenvolvimento têm sido mais resistentes a negociar e regulamentar compromissos internacionais nessa área fronteiriça entre comércio e meio ambiente – este é, por exemplo, o caso dos Estados-partes do Mercosul.⁴

Estratégia 2: um capítulo para meio ambiente

Segundo Sanchez (2012b), a regulação positiva do tema meio ambiente nos acordos de comércio se dá, basicamente, de três formas, conforme o grau de profundidade e detalhamento dos compromissos assumidos pelas partes:

- a partir da assinatura de memorandos que estabelecem compromissos de aproximação e trocas de informação entre as autoridades competentes de cada uma das partes, para que possam conhecer e reconhecer o corpo jurídico de cada qual em meio ambiente com potencial impacto em suas relações de comércio;
- pela inclusão do tema meio ambiente em compromissos de cooperação entre as partes, com metas para uma regulamentação mínima nessa área e a definição das respectivas políticas. O compromisso de cooperação também é especificado em possibilidades de consultas entre as partes e de trocas de informação a respeito das políticas e regulamentações na área de meio ambiente; ou
- em capítulos específicos dos acordos com a precisão de compromissos mais detalhados e obrigações vinculantes entre as partes. A partir desse marco regulatório, as partes ensejam delinear um padrão mínimo de regulação que desfavoreça o recurso às flexibilidades regulatórias para gerar vantagens competitivas entre entes públicos ou privados que atuem no comércio internacional.

Esta tendência dos APCs em regulamentar a área de meio ambiente, de forma cada vez mais substantiva e vinculante, é um processo notável no caso da UE. A partir das três categorias apontadas, o que se identifica no conjunto de acordos assinados pela UE é que, nos primeiros acordos, até aqueles assinados no início dos anos 2000 – por exemplo, acordos UE-México e UE-África do Sul –, o bloco tinha como padrão a definição de compromissos de cooperação em capítulos dos seus acordos de comércio bi ou plurilaterais, que regulavam a cooperação em geral.

A indicação da cooperação como um anseio comum entre as partes nestes acordos de primeira e segunda geração da UE previam, basicamente: *i*) a promoção de diálogos e consultas entre as partes; *ii*) a troca de informação entre entidades nacionais análogas; *iii*) a possibilidade de assistência técnica, a preocupação com capacitação e educação e o desenvolvimento de pesquisas comuns; e *iv*) a mera supervisão dos compromissos por um comitê bilateral.

4. Exceção feita por Anuradha ao caso do Chile, que é membro associado do Mercosul.

Essas características são marcantes em grande parte dos acordos da UE, e o acordo UE-Chile (2003) pode ser indicado como o exemplo mais completo sobre tais formas de cooperação. Observa-se que, nos acordos da UE, uma referência constante tem sido a necessidade de garantia de mecanismos para participação pública quando da formulação de políticas e regulamentação da área de meio ambiente. Pode-se dizer que isso reflete em grande medida a aderência dos grupos de interesse e de apoio político internos ao bloco na área ambiental às disposições relativas a meio ambiente nos acordos de comércio da UE.

Algumas daquelas características focadas em cooperação permaneceram em acordos posteriores (especialmente no que se refere à troca de informações), mas observa-se que, a partir do acordo com a Coreia (2010), a predisposição da UE em designar recursos financeiros e humanos e mobilizar esforços para o aprimoramento da relação entre as partes na área de meio ambiente desaparece. Esse é um ponto sensível quando se passa a pensar nos acordos que venham a se estabelecer com países ainda em desenvolvimento (Anuradha, 2011).

O novo padrão de compromissos previstos nos acordos assinados pela UE – configurado no terceiro grau de profundidade regulatória – traz dispositivos que enquadram a legislação doméstica das partes do acordo e, ao trazer obrigações mais precisas, procuram definir mecanismos para sua supervisão e implementação. Os novos acordos passaram, então, a indicar, sob o título mais compreensivo de “Comércio e Meio Ambiente” (*Trade and Sustainable Development*), especificamente compromissos das partes quanto a:

- adoção de políticas de proteção ao meio ambiente, assim como o respeito aos padrões regulatórios já estabelecidos nacionalmente, sem que as partes possam criar exceções *ad hoc* a fim de favorecer a competitividade de determinadas empresas;
- impossibilidade de recurso à regulamentação ambiental com efeitos protecionistas e que limitem o fluxo de comércio e/ou investimento entre as partes;
- o respeito à legislação nacional, garantindo a cada uma das partes envolvidas a soberania para determinação de suas prioridades na regulamentação ambiental, a começar pelos compromissos mínimos indicados no acordo;
- a vinculação das partes a compromissos já estabelecidos nos Acordos Multilaterais Ambientais (AMAs), a metas predefinidas em planos de ações e a negociações futuras relativas a determinadas áreas específicas, como em negociações climáticas; e
- mecanismos específicos para implementação e supervisão dos compromissos substantivos, indicados nos itens anteriores.

O acordo com a Coreia foi aquele que lançou este novo referencial de acordo que parece se firmar na política exterior da UE a partir das minutas finais dos acordos UE-Peru-Colômbia (2011). A seguir, destacam-se algumas particularidades das principais partes que compõem este novo perfil de acordo.

Estratégia 3: *leveling the playing field*

A eleição dos princípios-chave para os capítulos sobre meio ambiente nos acordos assinados pela UE revela alguns elementos interessantes que há por trás dos objetivos e tensões políticas que levam à escolha de um tema a ser regulado nesses tratados.

O primeiro deles é a relação entre a afirmação da soberania dos estados em regular e definirem suas políticas na área ambiental (conhecido pela ideia *enforce your own laws*) e a ressalva de que não poderá haver a aplicação extraterritorial de leis, sob a tentativa de exportação de parâmetros regulatórios. Esse não deixa de ser um traço comum dos AMAs: o de reforço de autonomia dos estados para regular e definirem os parâmetros básicos de suas políticas nacionais, sem que um padrão internacional possa ser inteiramente compartilhado (Brunnee, 2004). O princípio de não aplicação extraterritorial de leis visa, portanto, atender ao objetivo de implementação da legislação nacional presente nestes mesmos acordos.

Em segundo lugar, pode-se indicar a preocupação em assegurar o acesso à informação, sob o princípio da transparência, e a não discriminação dos estrangeiros da outra parte e de seu correlato, sobre tratamento justo e equitativo. Se, por um lado, o princípio da transparência reforça o “império” da legislação nacional, ele também favorece o cumprimento do objetivo de não flexibilização da legislação nacional em prol da aplicação de determinadas políticas *ad hoc*, assim como o da efetiva possibilidade de participação, por grupos da sociedade civil, nos mecanismos de participação. São, portanto, formas de reconhecer a autonomia de cada uma das partes, mas dentro de determinados parâmetros preestabelecidos e que garantam procedimentos e padrões regulatórios mínimos. Todos esses princípios de alguma forma atendem aos propósitos dos grupos de pressão internos dos países desenvolvidos, no sentido de garantir o respeito ao meio ambiente também pelos seus parceiros comerciais, seja pelas convicções ideológicas que orientam os trabalhos dos grupos da sociedade civil seja pelas preocupações de competitividade apresentadas pelo setor privado.

Além dos princípios que procuram orientar a implantação da legislação doméstica e seus padrões, os acordos de comércio da UE também incorporam previsões sobre temas específicos que reproduzem a agenda regulatória interna do próprio bloco. Exemplos disso são a indicação de medidas específicas sobre o uso da terra para fins agrícolas e planejamento urbano, gerenciamento de reservas florestais e controle da poluição da costa, assim como os artigos sobre melhores esforços para promoção de políticas incluindo rotulação (*labelling*) e o critério de embasamento em informações científicas para determinação de políticas ambientais que não assumam um caráter protecionista. Estas previsões variam, no entanto, conforme o parceiro comercial com quem o acordo é firmado.

Estratégia 4: garantias para a implementação

Uma das principais questões que permeiam o debate sobre a inserção da área de meio ambiente nos acordos regionais e preferenciais de comércio diz respeito ao grau de vinculação dos compromissos que os acordos conseguem estabelecer entre as partes, a partir da insígnia: vinculante ou não vinculante (Anuradha, 2011)? Entre os principais instrumentos para determinar o grau de vinculação dos compromissos estão os dispositivos institucionais alocados para instituição dos compromissos

assumidos nos acordos, quais sejam: conselhos e comitês de supervisão e mecanismos para solução de controvérsias entre as partes.

No caso dos acordos da UE é possível notar que todos os dispositivos estão de alguma forma sujeitos aos mecanismos de supervisão. Os primeiros acordos da UE contavam com a submissão dos compromissos a mecanismos gerais (Comitês Bilaterais, Conselhos da Associação, Comitês para Cooperação). O novo modelo de acordo, por sua vez, conta, no seu capítulo sobre meio ambiente, com mecanismos com a função específica de gerenciar os compromissos determinados (Comitês sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável).

No que tange aos mecanismos para solução de controvérsias – considerados como a forma mais efetiva para se colocar em prática as obrigações assumidas pelas partes em acordos internacionais –, a submissão do capítulo ou artigo sobre meio ambiente a procedimentos do gênero varia sensivelmente nos acordos assinados até hoje pela UE. Ao longo dos anos, os capítulos sobre meio ambiente dos acordos bilaterais e plurilaterais de comércio da UE foram progressivamente incorporados aos mecanismos de solução de controvérsias: de uma exclusão explícita sobre a possibilidade de recurso no acordo UE-México (1997) à incorporação plena a um sistema próprio para o capítulo de meio ambiente para solução de controvérsias no acordo UE-Coreia (2010) (Artigos 13.14 a 13.16).

Além dos mecanismos institucionais, os acordos mais recentes da UE procuram contar com uma série de outros recursos complementares para favorecer a execução dos compromissos assumidos pelas partes. Entre esses recursos, podem-se indicar: *i*) dispositivos que estabeleçam a obrigação das partes de disponibilizarem mecanismos nacionais de caráter administrativo, quase judicial, para que entes privados possam requerer a efetiva realização de compromissos presentes nos acordos; e *ii*) a inclusão da possibilidade de reconhecimento pelas partes nos seus sistemas nacionais de mecanismos voluntários que procurem certificar o respeito ao meio ambiente.

Em alguns de seus acordos, a UE define que os mecanismos institucionais bilaterais também trabalhem com a devida transparência e que consigam garantir a efetiva participação da sociedade civil. O acordo mais elaborado neste sentido é o da UE com Peru e Colômbia, que é o mais recente e encontra-se em versão de minuta final.

Estratégia 5: vinculando posições e futuras negociações

As referências a futuras negociações internacionais e outros compromissos multilaterais já assumidos pelas partes na área de meio ambiente é presente desde os acordos mais remotos assinados pela UE. Pode-se identificar, a partir disso, que o primeiro objetivo é garantir o comprometimento com as obrigações e os padrões regulatórios já assumidos pelas partes no âmbito multilateral. Como objetivos adicionais, a UE tem adotado a prática mais recente de elencar quais são os pontos mais relevantes nas suas relações comerciais com a contraparte.

Se tomarmos em consideração que o acordo UE-Coreia (2010) nominou pontualmente apenas as negociações na área climática – com referência explícita ao Acordo-Quadro em Mudanças Climáticas, ao Protocolo de Kyoto e ao Plano de Ação de Bali (Artigo 13.5) –, observa-se o incremento da complexidade desta referência nos acordos posteriores com UE-Peru-Colômbia (2011). Este

último faz referência precisa a ao menos oito acordos e protocolos,⁵ e alguns deles recebem previsões específicas do que as partes devem priorizar e de como devem cooperar neste âmbito (Artigos 270 e seguintes da minuta final).

2 DESAFIOS PARA O MERCOSUL

Para que se possa compreender, de uma forma ampla, o contraponto entre as estratégias da UE em seus acordos bilaterais e plurilaterais de comércio e as posições do Mercosul, é necessário distinguir três frentes em que o bloco econômico da América do Sul se posiciona quanto ao tema meio ambiente e comércio: *i*) sua posição em tratativas multilaterais que aliem a regulação de comércio e meio ambiente; *ii*) a negociação da área em negociações bilaterais ou plurilaterais; e *iii*) a condução da temática internamente. As duas primeiras frentes podem sugerir as direções que as negociações com a UE podem seguir, a partir das orientações políticas assumidas internacionalmente pelo bloco, enquanto a regulamentação interna pode ser uma alavanca ou um freio nos arranjos regulatórios necessários para a regulamentação de comércio e meio ambiente em eventual acordo UE-Mercosul.

A posição dos Estados-partes do Mercosul, diante de negociações multilaterais de comércio, tem sido sempre de resistência a uma regulamentação positiva na área de comércio e meio ambiente. Essa posição é marcada desde as discussões preliminares no Grupo de Trabalho em Comércio e Meio Ambiente do GATT, as quais foram reforçadas ao longo da Rodada Uruguai e persistiram em outros momentos de retomada do tema na agenda multilateral de comércio. O principal argumento que orienta essas posições é que a área de meio ambiente já conta com fóruns especializados e é nesses fóruns que os temas ambientais devem ser analisados (Sanchez, 2012b). O Brasil, particularmente, tem sido identificado como um líder, no nível multilateral, do grupo de países em desenvolvimento resistentes a tal agenda (Kanas, Nasser e Lima, 2005).

Esta resistência multilateral também é reproduzida nas tratativas bilaterais e plurilaterais conduzidas pelo bloco na área de comércio. Em nenhum dos cinco acordos negociados pelo Mercosul⁶ foi tratado o tema do meio ambiente. As principais preocupações dos acordos pautam-se em preferências tarifárias.

Este perfil de concentração em preferências tarifárias e em outros elementos relativos à competitividade também é a chave que orienta o próprio processo de integração do Mercosul. Nesse sentido, acusa-se que a temática do meio ambiente, e sua relação com o comércio, tenha sido marginalizada nos trabalhos do bloco, apesar de sua referência, ainda que genérica, na agenda desde a assinatura do Tratado de Assunção. Isso reflete, em grande medida, a própria orientação do bloco na condução da temática

5. Neste grupo de acordos e protocolos, encontram-se: *i*) the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer; *ii*) the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal; *iii*) the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants; *iv*) the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora – CITES; *v*) the Convention on Biodiversity - CBD; *vi*) the Cartagena Protocol on Biosafety to the CBD; *vii*) the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change; *viii*) the Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade. No próprio texto, há a indicação em nota de rodapé de que todos esses acordos e protocolos e suas formas finais incorporadas na legislação doméstica das partes devem ser compreendidos sob a epígrafe "Acordos Multilaterais em Meio Ambiente".

6. Os acordos assinados pelo Mercosul foram com: *i*) Índia; *ii*) Israel; *iii*) Egito; *iv*) Southern Africa Customs Union (SACU); e *v*) Palestina. Apenas os acordos com Índia e Israel estão em vigor. Para informações mais completas, ver <<http://www.mercosur.int>> e <<http://www.desenvolvimento.gov.br/>>. Acesso em: jun. 2012.

de meio ambiente em seus trabalhos e compromissos, que tem conduzido a regulação de temas prementes em uma velocidade ainda insatisfatória. Importante exemplo neste sentido é o último passo do bloco na área com a entrada em vigor do Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais, assinado em 2004 e que só entrou em vigor em abril de 2012.

Observa-se, assim, que, nas três frentes consideradas, o Mercosul e seus Estados-partes apresentam posições reticentes – senão, resistentes – em associar conceitos e procedimentos relativos à proteção do meio ambiente para regulamentação de comércio. Por sua vez, a retomada das tratativas entre UE e Mercosul faz referência a negociações em desenvolvimento sustentável, que é a mesma linguagem usada no acordo UE-Coreia e no acordo UE-Peru-Colômbia (Nordström e Vaughan, 1999; Jansen e Keck, 2004). Considerando que estes acordos têm previsões bastante detalhadas sobre a regulação de comércio e meio ambiente, contando até mesmo com mecanismos institucionais específicos para cumprimento dos compromissos, acredita-se que algo nesse formato possa ser levado à mesa de negociações com o Mercosul.

A partir das estratégias diagnosticadas nos acordos assinados pela UE, destacam-se cinco pontos que merecerão especial consideração pelos Estados-partes do Mercosul: *i*) o caráter vinculante dos compromissos em “comércio e meio ambiente” e seus mecanismos efetivos para implantação; *ii*) o recorte sobre quais acordos multilaterais de meio ambiente serão considerados como compreendidos pela relação com o comércio e como o serão;⁷ *iii*) os temas específicos que são enfrentados, hoje, na agenda da UE em meio ambiente (como é o exemplo do uso do solo em face da prioridade que o comércio agrícola assume para os países do Mercosul); *iv*) o caráter marginal que a preocupação sobre o uso protecionista de medidas de proteção ambiental assumiu nos acordos; e *v*) a redução dos compromissos com assistência técnica e financeira por parte da UE a seus parceiros comerciais, na área de meio ambiente – ponto reconhecido como sensível para países em desenvolvimento, categoria em que se encontram os Estados-partes do bloco econômico sul-americano.

REFERÊNCIAS

- ANURADHA, R. V. Environment. *In*: CHAUFFOUR, J. P.; MAUR, J. C. (Ed.). **Preferential trade agreement policies for development: a handbook**. Washington: The World Bank, 2011. p. 407-425.
- BARTELS, L. Social issues: labour, environment and human rights. *In*: LESTER, S.; MERCURIO, B. (Ed.). **Bilateral and regional trade agreements: commentary and analysis**. New York: Cambridge University Press, 2009. p. 342-366.
- BRUNNEE, J. The United States and international environmental law: living with an elephant. **European journal of international law**, v. 15, p. 617-649, 2004.
- JANSEN, M; KECK, A. **National environmental policies and multilateral trade rules**. Geneva: WTO, 2004. (Staff Working Paper ERSD-2004-01).

7. Em publicação recente do Banco Mundial com vistas a mapear as regras negociadas em acordos regionais e preferenciais de comércio, Anuradha (2011) diagnostica: “2. Increasing use of environmental provisions in PTAs. Environmental provisions are increasingly being incorporated into PTAs. Developing countries should plan for negotiations accordingly (...)” (p. 419) (grifos no original).

KANAS, V.; NASSER, S.; LIMA, R. Meio ambiente. *In*: THORSTENSEN, V.; JANK, M. (Org.). **O Brasil e os grandes temas do comércio internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2005. p. 241-271.

NORDSTRÖM, H.; VAUGHAN, S. Trade and environment. **Special study**, n. 4. Geneva: WTO, 1999.

SANCHEZ, B. M. R. **Compromissos assumidos por grandes e médias economias em acordos preferenciais de comércio**: o contraponto entre a União Europeia e Estados Unidos e China e Índia. Brasília: Ipea, 2012a. (Texto para Discussão, n. 1.700).

_____. **A regulação de “novos temas” em acordos preferenciais de comércio celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia**: pontos relevantes para o Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2012b. (Texto para Discussão, 1.773).

PORTUGAL, GRÉCIA, ITÁLIA E ESPANHA: UMA ANÁLISE DAS RAZÕES DAS CRISES DA DÍVIDA E ALTERNATIVAS PARA SUA SUPERAÇÃO

Leonardo Loureiro Nunes*

RESUMO

Neste artigo, em sua primeira parte, será realizada uma breve revisão da literatura da Teoria das Áreas Monetárias Ótimas. Na segunda parte, será avaliado o desempenho macroeconômico dos países da periferia do euro (Portugal, Espanha, Itália e Grécia). A hipótese a ser apresentada é a da existência de uma relação entre o *deficit* na balança comercial desses países e um superávit correspondente por parte da Alemanha. Esses *deficits*, ocasionados pela falta de mobilidade de mão de obra, inflexibilidade de preços e salários, baixos custos unitários de trabalho na Alemanha em relação aos países citados, foram financiados via endividamento, colocando a Alemanha numa posição superavitária em relação a esses países. Por fim, serão apontadas brevemente algumas alternativas para a solução da crise do euro, que vão da criação de eurobônus a uma ruptura da zona monetária única.

Palavras-chave: teoria monetária; área monetária ótima; zona do euro.

PORTUGAL, GREECE, ITALY AND SPAIN: A NOTE ON THE ORIGINS OF DEBT CRISIS AND ALTERNATIVES TO SOLVE IT

ABSTRACT

Firstly, an abstract of the Optimum Currency Area Theory will be carried out. Secondly, macroeconomics performance of the euro zone periphery will be assessed (Portugal, Spain, Italy and Grece). The hypothesis presented is a relationship between the trade balance *deficit* of those countries and the German trade balance surplus. Those *deficits*, due to the lack of labor mobility, wages and prices inflexibility, low unit labor costs in Germany when compared with those countries, were financed by indebtedness, raising Germany to a surplus position. Afterwards, we will underscore some alternatives for the euro crisis, from the eurobonds creation to the disruption of the single monetary zone.

Keywords: monetary theory; optimum currency area; euro zone.

JEL: E12; E42; E44.

Boletim de Economia e Política Internacional, 15: 31-46 [2013]

* Economista, doutorando na Universidade de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo, em sua primeira parte, será realizada uma breve revisão da literatura da Teoria das Áreas Monetárias Ótimas. Essa teoria surgiu após o fim do arranjo de Bretton Woods. Num primeiro momento, ela esteve voltada para a estabilidade cambial, mas posteriormente serviu como subsídio para a discussão sobre a adoção de uma moeda única. Na segunda parte, será avaliado o desempenho macroeconômico dos países da periferia do euro (Portugal Espanha, Itália e Grécia). A hipótese a ser apresentada é da existência de uma relação entre o *deficit* na balança comercial desses países e um *superavit* correspondente por parte da Alemanha. Esse *deficit*, ocasionado pela falta de mobilidade de mão de obra, inflexibilidade de preços e salários, baixos custos unitários de trabalho na Alemanha em relação aos países citados, foi financiado via endividamento, colocando a Alemanha numa posição superavitária em relação a esses países. Portanto, a crise da dívida está associada a um problema estrutural do arranjo da zona do euro, decorrente tanto da maior competitividade da Alemanha quanto da crescente importância da China nas importações do bloco, não necessariamente resultando de escolhas inconsistentes de políticas econômicas por parte dos países afetados. Por fim, serão apontadas brevemente algumas alternativas para a solução da crise do euro, que vão da criação de eurobônus a uma ruptura¹ da zona monetária única.

2 O DEBATE SOBRE A TEORIA DAS ÁREAS MONETÁRIAS ÓTIMAS E A VIABILIDADE DE SUA APLICAÇÃO À ZONA DO EURO

Mundell (1961), em artigo seminal, questiona a eficácia da flexibilidade da taxa de câmbio como instrumento de ajuste dos desequilíbrios de uma economia (manutenção do equilíbrio externo e pleno emprego) e analisa um regime cambial no qual países fixam a taxa de câmbio entre si, de forma a manter a estabilidade de preços relativos e permitir a integração da região. Dessa forma, para manter a economia em equilíbrio externo e pleno emprego, seria necessário atentar ao grau de mobilidade dos fatores de produção, quais sejam, trabalho e capital. O regime cambial ótimo derivaria do *trade-off* entre mobilidade dos fatores de produção e tamanho da região. A flexibilidade das taxas de câmbio só recuperaria sua eficácia para ajustar desequilíbrios externos e domésticos a partir de uma redefinição da base geográfica das moedas, o que seria possível por meio da união monetária de regiões homogêneas.

Numa região com diversos países que possuem uma moeda única, caso ocorra uma mudança na demanda dos bens de B para A, ter-se-á desemprego em B e inflação em A e um *superavit* no balanço de pagamentos em A. Para corrigir o desemprego em B, a autoridade monetária faz uma política monetária expansionista. Entretanto, esta medida agrava a tendência inflacionária em A. Portanto, o pleno emprego implica uma tendência inflacionária para regiões com uma moeda única (Mundell, 1961, p. 658).

Por sua vez, numa área com diferentes moedas nacionais, o nível de emprego nos países deficitários é estabelecido pela vontade dos países superavitários em aceitar mais inflação, enquanto numa região com muitos países e uma única moeda o ritmo da inflação é estabelecido pela vontade da autoridade monetária em aceitar desemprego nas regiões deficitárias (Mundell, 1961, p. 659).

1. Para uma discussão sobre os efeitos de uma possível desintegração da zona do euro, ver Lapavistas *et al.* (2011).

O regime de taxa de câmbio flexível funciona bem quando há mobilidade interna da força de trabalho e falta de mobilidade externa. Mas se existe mobilidade externa, esse regime apenas funcionará se a moeda tornar-se regional. A premissa para adoção de uma moeda única é a alta mobilidade da força de trabalho. A questão é se a adoção de uma moeda única pode aumentar a mobilidade da força de trabalho em regiões com baixa mobilidade. A área monetária ótima é a região que possui alta mobilidade interna de mão de obra e baixa mobilidade externa. Se se conseguir dividir o mundo em áreas monetárias sob esse conceito, o sistema de taxas de câmbio flexível entre essas áreas pode corrigir desequilíbrios (Mundell, 1961, p. 661).

Do ponto de vista da mobilidade de fatores, seria desejável que houvesse inúmeras áreas monetárias e inúmeras moedas diferentes, pois “internamente” haveria maior mobilidade da força de trabalho. Entretanto, devem ser considerados os custos de transação da existência de muitas moedas e a estabilidade do mercado de câmbio, que é menor quando esse mercado é menos líquido. Esse fator é um dos condicionantes da existência de “grandes” áreas monetárias (Mundell, 1961, p. 662).

A questão do ajuste também deve levar em conta a inflexibilidade de preços e salários. Para responder a essa questão, Mundell toma por foco implicações do choque de mudança na demanda no mercado de trabalho. Com uma mudança na demanda dos bens de um país 2 para um país 1, há um excesso de oferta no mercado de bens e de trabalho do país 2. Além disso, há um excesso de demanda no mercado de bens e de trabalho do país 1. Se os preços e salários fossem perfeitamente flexíveis, os salários cairiam no país 2, reduzindo os preços dos bens; e os salários subiriam no país 1, aumentando os preços dos seus bens. A mudança nos preços relativos poderia contrapor-se à mudança nos gastos, restaurando o equilíbrio em ambos os países. Quando preços e salários são rígidos, a única forma de restaurar o equilíbrio é um movimento da força de trabalho do país 2 para o país 1. Assim, a demanda pelos bens do país 1, oriunda dos trabalhadores que migraram para lá, é “domesticada”, ou seja, transforma-se numa demanda doméstica do país 1, e a demanda deles por bens do país 2 torna-se “internacionalizada”, pois converte-se parte da demanda importada do país 1. Portanto, Mundell conclui que a mobilidade da força de trabalho define uma área monetária ótima. Ela pode conter vários países, mas apenas um mercado de trabalho unificado (Kenen, 2002).

McKinnon (1963) avança na ideia de “otimalidade” ao discutir a influência do grau de abertura da economia, isto é, a relação entre bens comercializáveis e não comercializáveis, o problema de conciliação do equilíbrio interno e externo, enfatizando a necessidade da manutenção da estabilidade de preços. O conceito de “ótimo” é utilizado para descrever uma área de moeda única dentro da qual as políticas monetária e fiscal e taxas de câmbio flexíveis com o resto do mundo podem ser utilizadas para dar a melhor solução para três problemas: *i*) manutenção do pleno emprego; *ii*) manutenção do equilíbrio do balanço de pagamentos; e *iii*) manutenção da estabilidade do nível de preços internos.

A flutuação na taxa de câmbio como resposta a alterações na demanda por importações ou exportações não é compatível com a estabilidade interna dos preços para economias com alto grau de abertura externa. Portanto, ao se mover no espectro das economias fechadas para as abertas, as taxas de câmbio flexíveis tornam-se menos efetivas como instrumento de controle para as contas externas e causam mais danos para a estabilidade interna dos preços. Para os que temem movimentos especulativos contra a taxa de câmbio no regime flutuante numa economia aberta, a fixação da taxa

de câmbio pode ser uma solução ótima. A adoção de políticas fiscal e monetária severas, que reduzam gastos reais em todos os setores, poderia melhorar imediatamente a balança comercial por meio da liberação de produtos do consumo doméstico para a exportação (McKinnon, 1963).

Além disso, as importações poderiam ser cortadas, e produtos importáveis produzidos internamente poderiam estar disponíveis para substituir as importações. A redução dos gastos nos setores de produtos não comercializáveis relativamente pequenos poderia inicialmente causar desemprego, que, a depender do grau de mobilidade dos recursos interindustrial e da flexibilidade de preços, poderia eventualmente ser transformado em mais produção nos setores de bens comercializáveis, o que possivelmente melhoraria a balança comercial no longo prazo. Quanto menor o setor de bens não comercializáveis, menor o impacto imediato na redução dos gastos reais no desemprego e na produção total; e mais eficiente a política de redução de gastos como instrumento para melhorar as contas externas (McKinnon, 1963).

Já no caso em que a produção de bens não comercializáveis é muito grande comparada com os importáveis e exportáveis nessa área, o arranjo monetário é o de fixar a moeda doméstica aos produtos não comercializáveis, isto é, fixar o preço da moeda doméstica em relação aos bens não comercializáveis e mudar o preço doméstico dos bens comercializáveis por meio da alteração da taxa de câmbio para melhorar a balança comercial. Dessa forma, por exemplo, uma desvalorização de 10% da moeda poderia causar um aumento de 10% dos preços domésticos, mas o efeito no índice geral de preços domésticos é muito menor do que no da economia com ampla abertura (McKinnon, 1963).

Segundo Kenen (1969), a principal implicação “infeliz” do argumento de Mundell é que a perfeita mobilidade inter-regional da mão de obra necessita da perfeita mobilidade ocupacional da mão de obra, ou seja, ela deve ser homogênea. Portanto, uma área monetária ótima normalmente é pequena e, no limite, corresponderia a uma região de um único produto. Se cada pequena área emitir sua própria moeda, então voltar-se-ia praticamente à economia de escambo. Além disso, os investidores seriam privados de uma moeda com valor estável que funcionasse adequadamente como reserva de valor. Por fim, se as regiões forem muito pequenas, os mercados cambiais seriam estreitos, e a taxa de câmbio, muito instável.

Ademais, as atividades de governo podem se beneficiar com economias de escala, principalmente em matéria de defesa e funções civis. Essa economia de escala pode ser um contraponto ao argumento de Mundell sobre o fato de as áreas monetárias ótimas serem pequenas. Uma união fiscal, por sua vez, pode compensar diferenças regionais quanto à renda gerada e taxas de desemprego. Do ponto de vista macroeconômico, uma união fiscal pode combater recessões localizadas (Kenen, 1969, p. 47).

Ainda de acordo com Kenen (1969), Mundell queria apenas determinar quando seria recomendável que a taxa de câmbio dos países fosse fixa ou flutuante. A taxa de câmbio deveria ser fixada entre regiões de produto único quando houvesse livre mobilidade de fatores entre elas. Dessa forma, quando houvesse mobilidade entre todas as regiões de um país, elas formariam uma área monetária ótima. Além disso, quando trabalhadores pudessem mover-se livremente entre quaisquer pares de países, eles compreenderiam uma área monetária ótima e poderiam fixar suas moedas, umas em relação às outras. Quando não houvesse mobilidade entre as regiões de produto único em um país, seria muito difícil manter o pleno emprego e a estabilidade de preços. Quando, finalmente, os trabalhadores

não conseguissem mover-se livremente entre os países, suas moedas deveriam flutuar para atingir mudanças nos termos de troca.

A crítica a Mundell (1961) parte do argumento de que a mobilidade da mão de obra não deve ser a melhor forma para definir uma área monetária ótima. Os critérios devem ser a diversidade do *mix* de produtos de um país e o número de regiões de produtos únicos contidos num único país. Portanto, três fatores são destacados: *i*) uma economia nacional bem diversificada não terá que fazer mudanças nos termos de trocas com a mesma frequência que economias nacionais com um produto único; *ii*) se ocorrer uma queda na demanda pelos seus principais produtos de exportação, as economias bem diversificadas sofrerão menos com o desemprego em comparação com economias de único produto (esse argumento da diversidade das economias não se aplica quando mudanças na demanda por exportação surgem de mudanças no ciclo de negócios); e *iii*) as ligações entre as demandas externa e doméstica, especialmente a ligação entre exportações e investimentos, serão menores em economias nacionais diversificadas e, assim, variações no nível de emprego interno “importadas” do exterior não serão fortemente agravadas por correspondentes variações na formação de capital. Portanto, taxas de câmbio fixas são mais apropriadas para economias bem diversificadas (países mais desenvolvidos). Já as taxas de câmbio variáveis devem ser usadas por países menos desenvolvidos (Kenen, 1969).

Em resumo, pode-se afirmar que, segundo McKinnon (1963), uma pequena economia aberta não pode utilizar a taxa nominal de câmbio para contrabalançar um aumento de demanda por produtos de outros países. A desvalorização da moeda aumenta os preços domésticos e pode ter duas consequências: *i*) ao reduzir o salário real, pode gerar pressões sobre o salário nominal, e essas pressões podem fazer com que a desvalorização não afete a taxa real de câmbio; e *ii*) a forte ligação entre taxa de câmbio e nível de preços pode reduzir a utilidade da moeda do país como unidade de conta e reserva de valor. Assim, uma área monetária ótima deve ser grande o bastante para produzir um grande número de bens não comercializáveis, cujos preços são definidos em moeda doméstica e servem para estabilizar o poder de compra para os habitantes dessa área (Kenen, 2002).

Kenen (1969), por seu turno, contribui para a literatura em dois pontos. A sugestão de um sistema fiscal único, que pode compensar em parte a desvantagem macroeconômica de haver uma área monetária na qual não há perfeita mobilidade de mão de obra (no sentido de Mundell). E a ideia de que uma economia nacional bem diversificada será uma melhor candidata para pertencer a uma união monetária, pois não necessitará tanto de uma mudança na sua taxa de câmbio real. No caso de uma economia especializada, um choque negativo pode desempregar muitos trabalhadores, que não terão outros setores para procurar emprego (Kenen, 2002).

Portanto, a Teoria das Áreas Monetárias Ótimas não explica plenamente os efeitos macroeconômicos de uma união monetária, visto que ignora a diversidade dos impactos da política monetária sobre os países-membros, de acordo com as características de cada economia e seu padrão de inserção no comércio internacional. Além disso, também não considera o efeito de uma união monetária completa nos mercados de capitais e nos movimentos de fluxos de capitais, uma vez que ela que pode restringir grandemente a capacidade das famílias e das empresas de se protegerem contra choques por meio da diversificação internacional de seus portfólios (Kenen, 2002). Por fim, se a união monetária causar uma especialização interindustrial e diminuir a diversificação do produto de cada país, pode aumentar o

impacto de choques específicos industriais e diminuir a “otimalidade” da união monetária. Entretanto se a união monetária levar a uma intensificação intraindústria que tenda a diversificar o produto de cada país, então a “otimalidade” da união monetária pode ser reforçada (Frankel e Rose, 1996).

No que diz respeito ao debate mais atual acerca do tema, Eichengreen (1991) pergunta se a Europa responde mais adequadamente do que os Estados Unidos e o Canadá ao conceito de área monetária ótima exposto por Mundell (1961), qual seja, o nível de mobilidade de mão de obra e a estabilidade dos preços relativos. Segundo Eichengreen, a Europa enquadra-se menos no conceito de área monetária ótima do que os Estados Unidos, pois há maior variabilidade nas taxas de câmbio reais, ou seja, as variações nas taxas de câmbio nominais são importantes para os ajustes de preços relativos, no comportamento dos títulos, e há menor mobilidade da força de trabalho na Comunidade Europeia em comparação com as regiões internas dos Estados Unidos.

De acordo com Alesina, Barro e Tenreyro (2002), uma união monetária diminui os custos de transação do comércio exterior ao mesmo tempo em que amplia o consumo e a produção no interior do bloco: quanto maior a área monetária, maiores são estes benefícios para os países-membros. Contudo, a perda de flexibilidade dos países no campo da política monetária acarreta custos e benefícios diversos, que devem ser ponderados de acordo com as características institucionais dessas economias. O maior custo é a impossibilidade de utilização da taxa de câmbio para a absorção de choques. Por outro lado, o país pode passar credibilidade e, dessa forma, evitar altos níveis de inflação. O tipo de país com maior incentivo a entrar numa união monetária seria, pois, um país pequeno com histórico de altas taxas de inflação, que poderia então atrelar sua moeda a um país grande com histórico de taxas de inflação baixas, beneficiando-se assim da robustez macroeconômica deste para reduzir sua inflação e seu custo para emissão de dívida nos mercados internacionais. Essas vantagens explicariam por que, embora o número de países aumente no mundo, o número de moedas diminui não apenas proporcionalmente mas também em números absolutos.

Kouparitsas (1999), por sua vez, afirma que as diferentes taxas de desemprego existentes em países da Europa sugerem que não há expressiva mobilidade de mão de obra. O autor sugere que a União Europeia (UE) é dividida num centro simétrico (Bélgica, Luxemburgo, França, Alemanha, Itália, Holanda, Portugal e Espanha) e numa periferia assimétrica (Finlândia e Irlanda). Os países centrais possuem características de homogeneidade, tais como as regiões dos Estados Unidos, ao contrário dos países periféricos. Portanto, uma união monetária seria apenas viável para os países centrais, levando em conta o ciclo de negócios, os distúrbios econômicos e as respostas a eles. Finalmente, Frankel e Rose (1996) argumentam que os critérios para a delimitação de uma Área Monetária Ótima são endógenos, ou seja, a própria integração monetária muda a estrutura das economias envolvidas.

A partir disso, as vantagens para a adoção da união monetária estariam em conformidade com os seguintes fatores microeconômicos: *i*) taxas de inflação geralmente mais baixas; *ii*) diminuição dos custos de transação e *hedge* em relação ao risco de variação cambial; *iii*) eliminação das tarifas, o que harmoniza os preços da economia (*coeteris paribus*), alinhando-os com os preços internacionais; *iv*) remoção dos fatores de produção; e *v*) estímulo à integração regional. A principal desvantagem seria a perda da soberania no que tange às políticas fiscal, cambial e monetária. Logo, a escolha de se aderir à união monetária resultaria do seguinte *trade-off*: ganhos microeconômicos provenientes da

coordenação de política econômica frente a perdas macroeconômicas no que diz respeito à soberania na manipulação da política macroeconômica (Ferrari-Filho e Paula, 2002).

3 EVOLUÇÃO RECENTE DO BALANÇO DE PAGAMENTOS DOS PAÍSES DA PERIFERIA DO EURO EM RELAÇÃO À ALEMANHA E IMPACTOS DO AJUSTE APÓS 2008

Em primeiro lugar, é importante ressaltar a ausência de critérios de convergência tais como metas para baixas taxas de desemprego, preocupação com a sustentabilidade da taxa de câmbio adotada na paridade com o euro ou em relação à existência de *deficit* ou *superavit* em conta-corrente no momento da adesão à moeda única. Além disso, foi levada em conta a convergência das taxas de inflação para os países entrantes, mas desprezaram-se as diferentes condições em que se produziam a inflação em cada país. De fato, uma mesma taxa de inflação pode tornar necessárias diferentes taxas de desemprego em diferentes países (Arestis e Sawyer, 2010). Portanto, pode-se afirmar que o projeto de moeda única foi baseado nos princípios da teoria ortodoxa convencional.

Além disso, a alteração nos preços relativos entre os países da zona do euro e a impossibilidade de mudança nominal das taxas de câmbio dos mesmos trouxe como resultado um processo de apreciação real da taxa de câmbio dos países periféricos e a depreciação real da taxa de câmbio de países centrais. Essa apreciação da taxa de câmbio resultou em perda de competitividade por parte dos países periféricos e em posições estruturalmente deficitárias em conta-corrente e na balança comercial, principalmente em relação à Alemanha, com exceção feita à Irlanda (Papadimitriou e Wray, 2011). Associado a esse fato, o aumento do custo unitário do trabalho em países como Portugal, Espanha e Grécia, em proporção maior do que o da Alemanha, aprofundou esse diferencial de competitividade, colocando-a como a principal vencedora do processo.

Dessa forma, os ganhos de competitividade da Alemanha em relação a alguns países periféricos tiveram como um dos principais motivos a manutenção dos baixos custos unitários de trabalho em termos nominais. Por consequência, os ganhos de competitividade adquiridos beneficiaram o capital alemão em detrimento de sua classe trabalhadora (Lapavitsas *et al.*, 2011).

A perda de competitividade dos países periféricos, associada à inflexibilidade de preços e salários, à falta de mobilidade de mão de obra e à impossibilidade de ajustes nas taxas de câmbio nominais desses países, que poderiam servir de instrumentos para a reversão do quadro, foi a responsável pelas constantes posições deficitárias na balança comercial dos países periféricos (Arestis e Sawyer, 2011).

A partir da tabela 1 e do gráfico 1, que mostram a relação entre o *deficit* na balança comercial de Portugal com a Alemanha e como proporção do seu produto interno bruto (PIB), pode-se notar a deterioração da posição comercial de Portugal em relação à Alemanha, com picos de *deficit* em 2007 e 2010. As reduções dos *deficit* comerciais em 2008 e 2009 podem ser associadas à crise econômica mundial, que se inicia em 2008.

TABELA 1

Balança comercial de Portugal com a Alemanha (1995-2011)

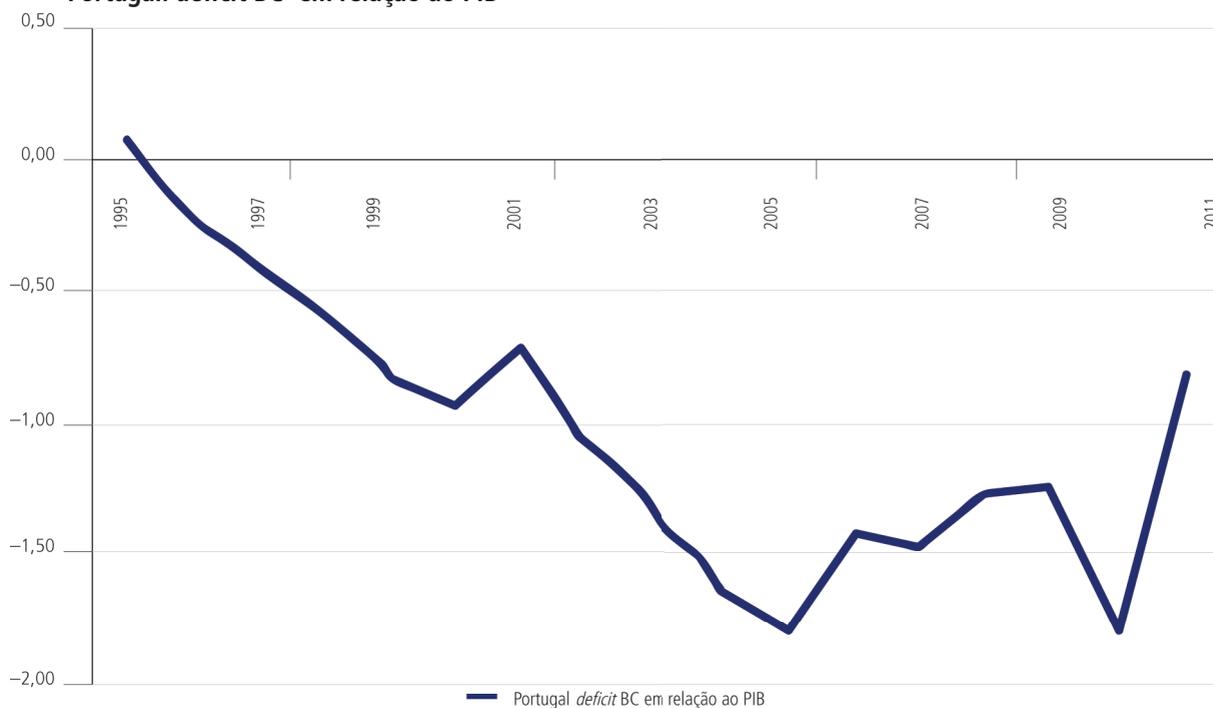
Portugal - Alemanha	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exportações	5.033.226	5.189.258	4.752.771	4.788.051	4.837.756	4.397.422
Importações	4.952.148	5.455.587	5.211.677	5.513.580	5.863.352	5.483.382
Saldo da balança comercial	81.078	(266.329)	(458.906)	(725.529)	(1.025.596)	(1.085.960)
Portugal - Alemanha	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Exportações	4.573.948	4.564.370	4.704.142	4.804.074	4.758.881	5.890.205
Importações	5.437.836	5.991.891	6.872.922	7.846.800	8.207.028	8.739.228
Saldo da balança comercial	(863.888)	(1.427.521)	(2.168.780)	(3.042.726)	(3.448.147)	(2.849.023)
Portugal - Alemanha	2007	2008	2009	2010	2011	
Exportações	6.621.372	7.194.561	5.755.355	6.239.533	7.969.596	
Importações	10.055.377	10.401.412	8.659.366	10.424.273	9.904.586	
Saldo da balança comercial	(3.434.005)	(3.206.851)	(2.904.011)	(4.184.740)	(1.934.990)	

Fonte: Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD, 2013).

Elaboração do autor.

Obs.: Valores em milhares de dólares.

GRÁFICO 1

Portugal: *deficit* BC¹ em relação ao PIB

Fonte: International Monetary Fund (IMF, 2013). Elaboração do autor.

Nota: ¹ Balança comercial.

A tabela 2 e o gráfico 2, que mostram a relação entre o *deficit* na balança comercial da Itália com a Alemanha e como proporção do seu PIB, identificam o saldo da balança comercial da Itália em relação à Alemanha. Dado o tamanho da economia italiana, nota-se um maior volume no fluxo de comércio

e, também, um maior *deficit* comercial a partir da adoção da moeda única. O *deficit* comercial é crescente até 2008, ano da eclosão da crise financeira dos Estados Unidos.

TABELA 2
Balança comercial da Itália com a Alemanha (1995-2011)

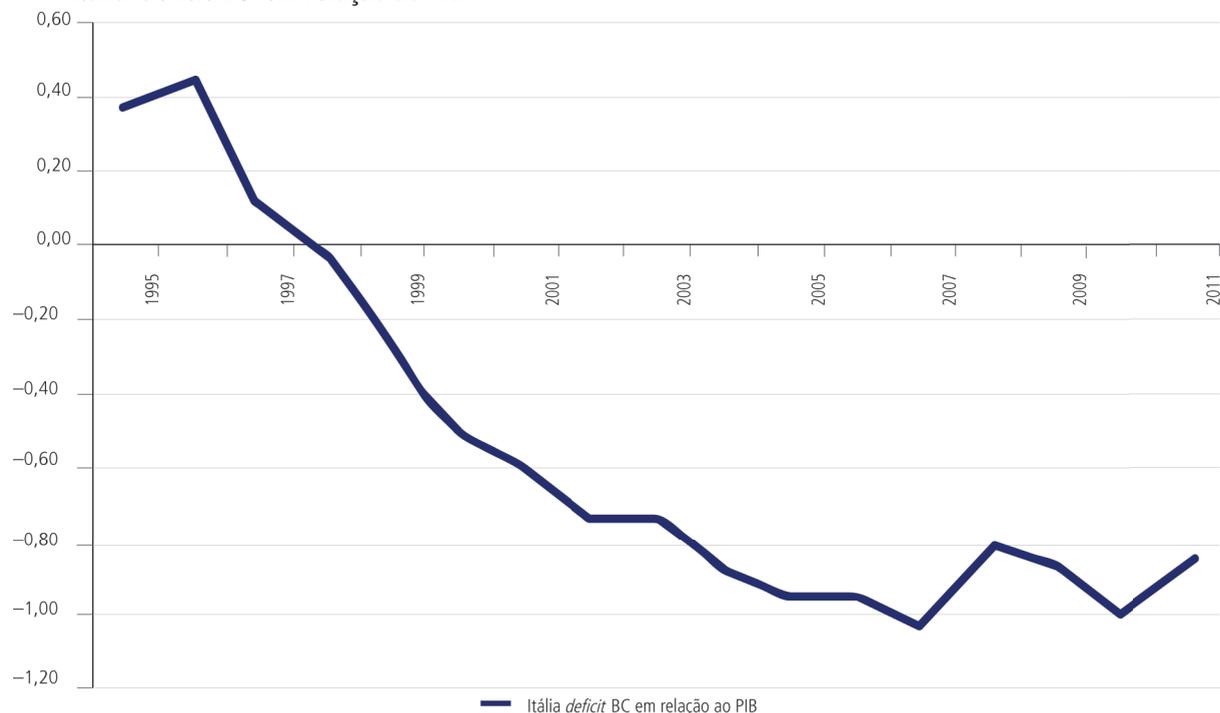
Itália - Alemanha	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exportações	43.236.454	44.085.693	38.913.021	39.892.127	39.051.035	36.216.997
Importações	38.951.929	38.563.882	37.398.392	40.544.281	42.244.024	41.773.358
Saldo da balança comercial	4.284.525	5.521.811	1.514.629	(652.154)	(3.192.989)	(5.556.361)
Itália - Alemanha	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Exportações	35.665.702	34.988.873	41.856.583	47.903.819	48.804.634	54.863.954
Importações	42.073.509	43.896.560	53.043.952	62.953.161	65.714.031	72.854.378
Saldo da balança comercial	(6.407.807)	(8.907.687)	(11.187.369)	(15.049.342)	(16.909.397)	(17.990.424)
Itália - Alemanha	2007	2008	2009	2010	2011	
Exportações	64.448.565	68.518.303	51.243.128	57.767.333	68.338.152	
Importações	86.170.069	87.121.053	69.140.875	78.068.648	86.754.431	
Saldo da balança comercial	(21.721.504)	(18.602.750)	(17.897.747)	(20.301.315)	(18.416.279)	

Fonte: OECD (2013).

Elaboração do autor.

Obs.: Valores em milhares de dólares.

GRÁFICO 2
Itália: *deficit* BC¹ em relação ao PIB



Fonte: IMF (2013). Elaboração do autor.

Nota: ¹ Balança comercial.

Por sua vez, a tabela 3 e o gráfico 3, que mostram a relação entre o *deficit* na balança comercial da Grécia com a Alemanha e como proporção do seu PIB, indicam a evolução das relações comerciais entre Grécia e Alemanha. Há um aumento progressivo no *deficit* comercial da Grécia (exceto 2000), que ocorre também até o ano de 2008. A redução do *deficit* comercial, a partir de 2009, ocorre principalmente em função da redução das importações, associada às políticas recessivas adotadas pelo país nos últimos anos.

TABELA 3

Balança comercial da Grécia com a Alemanha (1995-2011)

Grécia - Alemanha	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exportações	2.421.860	1.896.071	2.078.966	1.994.092	1.766.729	1.345.229
Importações	4.323.126	3.758.714	3.812.198	4.520.073	4.576.873	3.821.613
Saldo da balança comercial	(1.901.266)	(1.862.643)	(1.733.232)	(2.525.981)	(2.810.144)	(2.476.384)
Grécia - Alemanha	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Exportações	1.164.643	1.123.059	1.757.296	2.009.009	2.180.176	2.358.468
Importações	3.926.620	3.962.423	5.653.998	7.054.747	7.304.465	7.960.128
Saldo da balança comercial	(2.761.977)	(2.839.364)	(3.896.702)	(5.045.738)	(5.124.289)	(5.601.660)
Grécia - Alemanha	2007	2008	2009	2010	2011	
Exportações	2.714.191	2.680.429	2.230.235	2.348.924	2.453.778	
Importações	9.751.280	10.652.428	8.187.313	6.663.416	6.396.776	
Saldo da balança comercial	(7.037.089)	(7.971.999)	(5.957.078)	(4.314.492)	(3.942.998)	

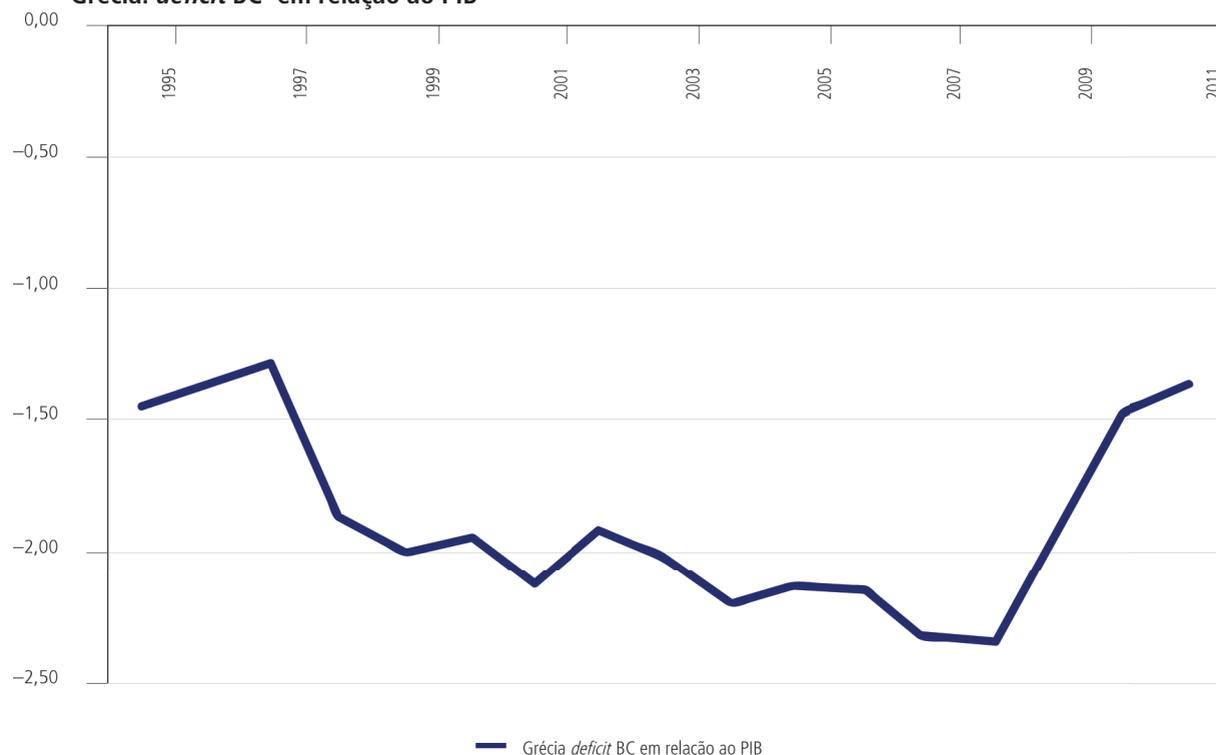
Fonte: OECD (2013).

Elaboração do autor.

Obs.: Valores em milhares de dólares.

GRÁFICO 3

Grécia: *deficit BC*¹ em relação ao PIB



Fonte: IMF (2013). Elaboração do autor.

Nota: ¹ Balança comercial.

Finalmente, a tabela 4 e o gráfico 4 revelam as relações comerciais entre Espanha e Alemanha. Nesse caso, também se pode observar um incremento progressivo no *deficit* comercial espanhol em relação à Alemanha até 2007. A partir de 2008, há uma redução do *deficit* fiscal, principalmente por causa da redução das importações, também possivelmente ligada às políticas recessivas adotadas pelo governo espanhol.

TABELA 4

Balança comercial da Espanha com a Alemanha (1995-2011)

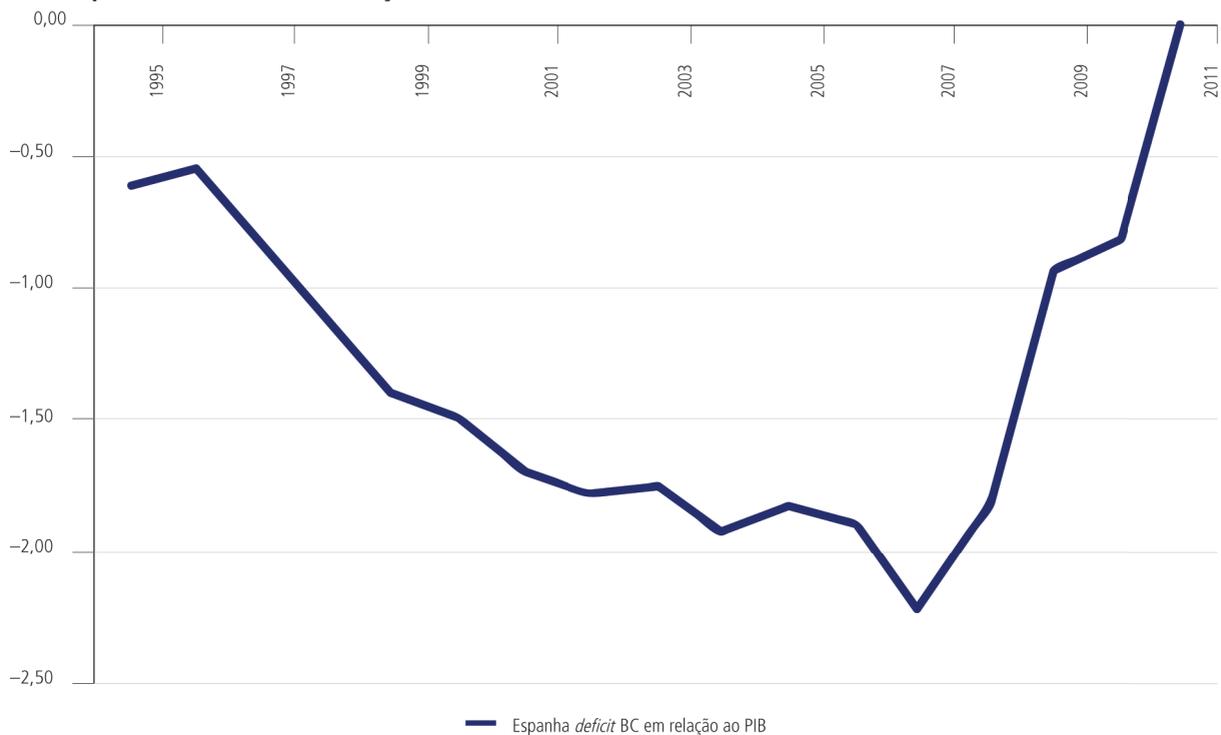
Espanha - Alemanha	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exportações	14.227.658	15.011.172	14.247.390	15.203.770	14.665.755	14.062.880
Importações	17.832.412	18.406.710	18.412.207	21.253.256	23.348.635	22.836.955
Saldo da balança comercial	(3.604.754)	(3.395.538)	(4.164.817)	(6.049.486)	(8.682.880)	(8.774.075)
Espanha - Alemanha	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Exportações	13.766.011	14.466.825	18.664.587	21.246.250	21.901.060	23.350.435
Importações	24.161.008	26.779.265	34.237.168	41.508.049	42.712.947	46.830.382
Saldo da balança comercial	(10.394.997)	(12.312.440)	(15.572.581)	(20.261.799)	(20.811.887)	(23.479.947)
Espanha - Alemanha	2007	2008	2009	2010	2011	
Exportações	27.282.098	29.557.468	24.700.253	25.948.271		
Importações	59.906.153	58.730.501	38.609.302	37.342.197		
Saldo da balança comercial	(32.624.055)	(29.173.033)	(13.909.049)	(11.393.926)	-	

Fonte: OECD (2013).

Elaboração do autor

Obs.: Valores em milhares de dólares. .

GRÁFICO 4

Espanha: *deficit* BC¹ em relação ao PIB

Fonte: IMF (2013). Elaboração do autor.

Nota: ¹ Balança comercial.

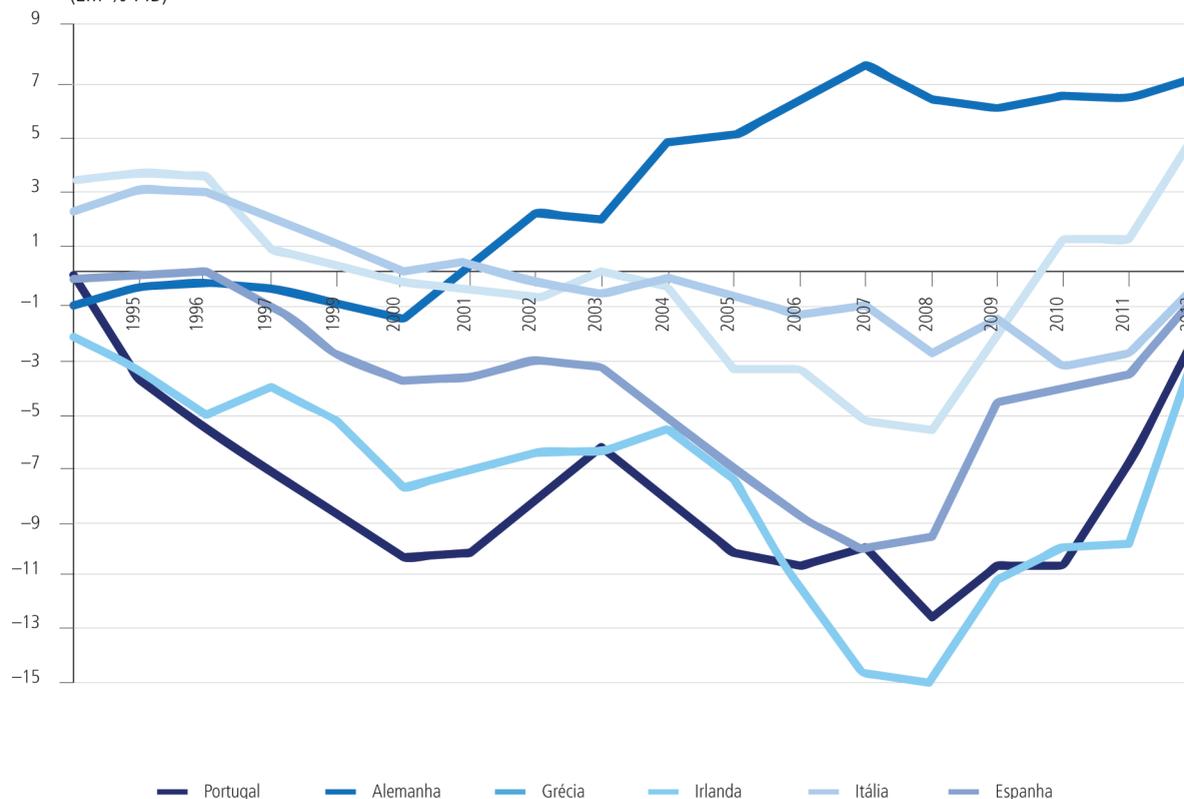
Conforme já discutido no artigo, a zona do euro não compreende uma Área Monetária Ótima, de acordo com o arcabouço da própria teoria convencional. Dessa forma, a falta de mobilidade de mão de obra, a inflexibilidade de preços e salários, a incapacidade de manejar a taxa de câmbio e o ganho de competitividade por parte da Alemanha com a manutenção de baixos custos salariais levaram alguns países da zona do euro (Portugal, Itália, Grécia e Espanha) a uma situação de *deficit* estrutural em relação à Alemanha, ou seja, os alemães lograram aumentar sua competitividade mediante esse arranjo institucional e, com isso, foram criadas as condições estruturais para a crise em que vive o euro.

Sob o ponto de vista global, pode-se visualizar no gráfico 5 o *superavit* em conta-corrente da Alemanha como proporção do PIB, ao mesmo tempo em que se verifica o *deficit* em conta-corrente dos países periféricos da zona do euro, sobretudo em 2008, com a eclosão da crise econômica mundial.

Por último, a crise da zona do euro pode ser parcialmente explicada pelo chamado “efeito China”. A UE tem acumulado sucessivos *deficit* em conta-corrente em relação à China (EUROSTAT, 2013), e este país tem comprado títulos europeus que entram via conta capital e conta financeira. Tais recursos foram utilizados por bancos europeus para fornecimento de crédito para a periferia do euro, com explosão de consumo e financiamento do *deficit* em transações correntes. A crise trouxe uma interrupção desses fluxos, já penalizando a já delicada situação da zona do euro.

GRÁFICO 5

Evolução das transações correntes da Alemanha e de economias periféricas da zona do euro no período de 1995 a 2012
 (Em % PIB)



Fonte: IMF (2013).
 Elaboração do autor.

Portanto, a crise desses países não está associada aos equívocos na escolha de instrumentos de política econômica ou ao mau gerenciamento das respectivas dívidas soberanas mas, antes, ao próprio arranjo estrutural da zona do euro. Esta não constituía uma Área Monetária Ótima, pois permitia que a Alemanha se beneficiasse da apreciação cambial e de ganhos de competitividade via redução dos custos de trabalho, ao mesmo tempo em que levava os países periféricos a *deficit* comerciais persistentes. O financiamento desses *deficit*, num contexto de austeridade fiscal e forte declínio da atividade econômica, explica a aceleração do endividamento desses países no período recente, um desequilíbrio agravado ainda pelo “efeito China”.

4 ASPECTOS FINANCEIROS DA CRISE DO EURO E ALTERNATIVAS PARA A SOLUÇÃO

Os crescentes *deficit* foram financiados por endividamento externo (público e privado), facilitado pelas baixas taxas de juros praticadas pelo Banco Central Europeu nos anos 2000. Depois do colapso do Lehman Brothers, no fim de 2008, os bancos europeus, principalmente franceses e alemães, aumentaram o volume de empréstimos para os países periféricos, principalmente para títulos soberanos.

Dessa forma, boa parte do *deficit* em conta-corrente contraído pelos países da periferia da zona do euro foi financiada por bancos alemães e franceses, justamente aqueles dos países superavitários.

O problema de solvência dos bancos, que está centralmente ligado à crise do euro, reflete as relações hierárquicas contraditórias da zona do euro. A união monetária possui uma esfera monetária e um mercado interbancário homogêneos, mas não há algo como um banco europeu que possa servir como prestador de última instância. Com o advento do euro e dos títulos de dívida denominados em euro, os governos tornaram-se incapazes de emitir a moeda na qual seus títulos de dívida estão denominados e, além disso, foram proibidos de tomar emprestados recursos do Banco Central Europeu. Portanto, sua capacidade em refinar suas dívidas e mesmo pagar os juros da dívida está determinada pela sua capacidade em gerar *superavit* fiscais em euro (Kregel, 2012).

Um *superavit* fiscal crescente apenas pode ser atingido por uma combinação de maior taxa e crescimento. Mas os países da zona do euro não podem produzir mais crescimento por meio de mais gastos. Portanto, esse crescimento teria que vir da demanda doméstica ou externa. Diminuir os gastos de governo ou aumentar impostos para gerar o *superavit* fiscal necessário apenas reduziria a demanda doméstica. Dessa forma, a demanda externa passaria a ser a única alternativa. Como não se pode melhorar a demanda externa por meio de um ajuste da taxa de câmbio, a depreciação interna pela redução salarial e (ou) aumento da produtividade acima dos salários seriam necessários. Entretanto, essas políticas também reduzem a demanda doméstica, contrabalançando os efeitos do aumento da demanda externa.

Eis, portanto, o paradoxo: todas as políticas propostas para aumentar o crescimento da renda e gerar *superavit* fiscais resultarão em um impacto negativo no produto; logo, também, sobre a renda. Uma solução seria possível se algum Estado-membro incorresse em *deficit* fiscal que permitisse aos países endividados incorrer num *superavit* fiscal. Mas isso apenas transferiria a carga de dívida de um país para outro, a não ser que houvesse a consolidação do federalismo fiscal no bloco. A Alemanha deixou claro que não aceita essa alternativa, pois isso aumentaria o risco da sua dívida e, conseqüentemente, o custo para seus cidadãos. Uma alternativa viável existiria se o Banco Central Europeu tivesse a capacidade de atuar como prestador de última instância para permitir que os governos atingissem uma taxa de crescimento aceitável. A solução, nesse caso, seria permitir que um novo agente fiscal (ou a Comissão Europeia) incorresse num *deficit* fiscal financiado pela emissão de uma obrigação europeia global. Esse órgão fiscal europeu incorreria num *deficit* fiscal, que geraria um *superavit* nos países altamente endividados, de forma a permitir o pagamento dos juros da dívida e a retirada de títulos que não seriam refinanciados pelo mercado (Kregel, 2012).

Do ponto de vista da manutenção dos países na zona do euro, a adoção do eurobônus também poderia servir como uma tentativa de resolução da crise. Os títulos da dívida são emitidos normalmente por cada país-membro e, apesar de serem denominados em euro, a garantia também é dada individualmente por cada um deles. A diferença é que os eurobônus têm a garantia de todos os países que compõem a zona do euro. Isso traria mais credibilidade à emissão dos mesmos, o que acarretaria uma redução dos custos de captação. Além disso, uma solução para a crise deveria considerar novos conceitos de governança

(supranacionais) para o sistema financeiro e a adoção de um orçamento fiscal europeu robusto, que permitisse a transferência de recursos para os países que necessitem dos mesmos.²

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Superado o período mais agudo da crise internacional, no qual a própria continuidade do bloco europeu foi colocada em risco, a UE completa mais um ano ainda permeada pelas incertezas em relação ao seu futuro econômico e político. A frágil recuperação das economias centrais da zona do euro (com exceção da Alemanha), somada aos impactos da crise ainda fortemente sentidos na periferia, demandam uma ação urgente e profunda por parte das autoridades europeias no sentido de preservar a unidade do bloco. Contudo, o impasse político em torno da assunção dos custos desse ajuste permanece, alimentando a especulação sobre a viabilidade da união monetária na região.

O persistente desbalanceamento nas transações correntes dos países periféricos da zona do euro com a Alemanha é agravado pelo elevado *deficit* do bloco com a China, tornando muito mais difícil um ajuste duradouro desses desequilíbrios. Dada a valorização do euro em relação às moedas de seus principais parceiros comerciais, a recuperação econômica da região provavelmente resultará na elevação dos *deficit* dos países-membros com a China, num contexto em que seus governos encontram cada vez mais restrições para se financiarem. A recusa das autoridades do bloco europeu em acomodar estas pressões no curto prazo poderá implicar uma nova e ainda mais aguda crise da dívida para os países periféricos, consolidando uma ameaça definitiva à própria sobrevivência da moeda comum.

REFERÊNCIAS

- ALESINA, A.; BARRO, R. J.; TENREYRO, S. **Optimal currency areas**. NBER, 2002. (NBER Working Paper, n. 9.072).
- ARESTIS, P.; SAWYER, M. The design faults of the economic and monetary union. **Journal of contemporary European studies**, v. 19, n. 1, p. 21-32, Mar. 2011.
- _____. The problems of the economic and monetary union: is there any scape? **Journal of economic analysis**, v. 1, n. 1, p. 1-14, 2010.
- EICHENGREEN, B. **Is Europe an optimum currency area?** NBER, 1991. (NBER Working paper n. 3.579).
- EUROSTAT. **Current account transactions**. Exports, imports and balance by partner. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00075&plugin=1>>. Acesso em: 5 nov. 2013.
- FERRARI-FILHO, F.; PAULA, L. F. Será consistente a proposta de criação de uma união monetária no Mercosul? **Revista de economia política**, v. 22, n. 2, p. 174-182, 2002.
- FRANKEL, J.; ROSE, A. K. **The endogeneity of the optimum currency area criteria**. NBER, 1996. (NBER Working Paper, n. 5.700).

2. A solução mais radical, concebida principalmente pela Grécia, seria o abandono do euro com *default* em parte (ou totalidade) da dívida. A adoção de uma moeda própria permitiria uma desvalorização cambial, que poderia reverter parte dos *deficit* do país, e uma autonomia no manejo da política monetária. Entretanto, nesse caso, deveria haver uma transição que reestruturasse o sistema financeiro para essas novas condições. Para detalhes sobre essa proposta, ver Lapavistas *et al.* (2011).

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Balance of payments statistics**. Disponível em: <<http://elibrary-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=33061&e=170784>>, Acesso em: 4 nov. 2013.

KENEN, P. The theory of optimum currency areas: an eclectic view. *In*: MUNDELL, R.; WOBODA, A. (Ed.). **Monetary problems of the international economy**. Chicago: University of Chicago Press, 1969.

_____. Currency unions and policy domains. *In*: ANDREWS, D. M.; HENNING, C. R.; PAULY, L. W. (Ed.) **Governing the world's money**. Ithaca: Cornell University Press, 2002. p. 78-104.

KOUPARITSAS, M. A. Is the EMU a viable common currency area? A VAR analysis of regional business cycles. **Economic perspectives**, v. 23, n. 4, Winter 1999. Disponível em: <http://www.chicagofed.org/digital_assets/publications/economic_perspectives/1999/ep4Q99_1.pdf>.

KREGEL, J. **Six lessons from the euro crisis**. Levy Economics Institute of Bard College, 2012. (Policy note, n. 10). Disponível em: <http://www.levyinstitute.org/pubs/pn_12_10.pdf>.

LAPAVITSAS, C. *et al.* **Breaking out?** A route out of the Eurozone crises. Research on money and finance, 2011. (RMF OCCASIONAL REPORT, n. 3). Disponível em: <<http://www.researchonmoneyandfinance.org/wp-content/uploads/2011/11/Eurozone-Crisis-RMF-Report-3-Breaking-Up.pdf>>.

MCKINNON, R. I. Optimum currency areas. **American economic review**, v. 53, n. 4, p. 717-725, 1963.

MUNDELL, R. A. A theory of optimum currency areas. **American economic review**, v. 53, n. 1, p. 657-664, 1961.

PAPADIMITRIOU, D. B.; WRAY, L. R. **Euroland in crisis as the global meltdown picks up speed**. Levy Economic Institute of Bard College, 2011. (Working Paper, n. 693).

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Statistics**. Current account balance, USD, forecasts. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=51660>>. Acesso em: 4 nov. 2013.

PADRÕES DE INSERÇÃO DO BRASIL NAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR: UMA ANÁLISE DO INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO NO PAÍS NO PERÍODO 2003-2012

Silas Thomaz da Silva*

RESUMO

O estudo apresenta algumas das tendências de inserção do Brasil nas cadeias globais de valor (CGV) por meio da análise dos determinantes dos principais projetos de investimento *greenfield* realizados por empresas transnacionais no país entre 2003 e 2012. Identifica-se uma concentração desses investimentos em setores voltados à exploração de recursos naturais, com destaque para minérios e *commodities* agrícolas, setores nos quais o Brasil possui vantagens competitivas no comércio internacional. Já os investimentos no segmento industrial são destinados, sobretudo, ao suprimento do mercado doméstico, a exemplo da indústria automobilística.

Palavras-chave: investimento internacional; transnacionais; cadeias globais de valor.

BRAZIL'S INTEGRATION INTO GLOBAL VALUE CHAINS: ANALYSIS OF THE FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN THE COUNTRY OVER THE PERIOD 2003-2012

ABSTRACT

The study presents some of the trends of the Brazilian insertion in global value chains (GVC) by analyzing the determinants of the major greenfield investment projects carried out by transnational companies in the country between 2003 and 2012. There is a concentration of these investments in sectors oriented to the exploitation of natural resources, especially minerals and agricultural commodities, sectors in which Brazil has competitive advantages in international trade. Now, the investments in the industrial sector are intended primarily to supply the domestic market, such as the automotive industry.

Keywords: international investment; multinationals; economic integration.

JEL: F15; F21; F23.

Boletim de Economia e Política Internacional, 15: 47-82 [2013]

* Doutorando em economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea. *E-mail:* silastsilva@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Desde os anos 1980, o comércio internacional vem crescendo a altas taxas em função, sobretudo, da mudança na estrutura produtiva de grande número de empresas transnacionais, que passou a ser planejada e executada em cadeias globais de valor (CGVs). Uma vez que o Brasil pretende ingressar em etapas de maior valor agregado das CGVs, é importante conhecer as estratégias das principais empresas transnacionais em relação ao país e como seus investimentos produtivos podem afetar a dinâmica de inserção internacional brasileira. Isso porque, para além dos fluxos de comércio exterior, as decisões de investimento destas companhias também podem exercer impacto em outras variáveis-chave para o desenvolvimento do país, tais como a formação bruta de capital fixo (FBCF), a geração de empregos e o ritmo de expansão do produto interno.

Nesse sentido, é importante analisar quais são as empresas transnacionais que mais investem no Brasil, quanto e como planejam investir no futuro próximo, a que setores pertencem e como geograficamente estruturam e distribuem seus investimentos. Com essas informações é possível auferir conclusões sobre o impacto do investimento direto estrangeiro (IDE) para o Brasil, a relevância deste país nas estratégias das corporações transnacionais e, conseqüentemente, também sobre o padrão como o país está se inserindo nas CGVs.

O objetivo deste estudo é, pois, avançar na discussão sobre a inserção do Brasil nas CGVs a partir da análise das estratégias de algumas das principais empresas transnacionais operando no país. Para tanto, são levantados dados para o período de 2003 a 2012 sobre os projetos de investimento em novas plantas ou expansão da capacidade produtiva (*greenfield*) de 35 empresas selecionadas, enfatizando seu volume financeiro e impactos em termos de geração de empregos, além de outros indicadores relevantes.

O texto se divide em quatro seções. Na seção 2 analisa-se o conceito de IDE, apresentando em linhas gerais sua dinâmica recente no mundo e no Brasil e identificando sua relação com o desenvolvimento das CGVs. Na seção 3 é discutida a literatura sobre o tema do IDE, bem como estudos teóricos e empíricos sobre os determinantes desses fluxos e como eles se relacionam com a construção de CGV. A seção 4 pretende apontar possíveis tendências de inserção do Brasil nas CGVs, a partir de uma análise setorial dos fluxos de IDE das 35 empresas selecionadas. Por fim, a última seção apresenta algumas conclusões preliminares sobre o padrão recente de inserção internacional do Brasil por intermédio dos investimentos de multinacionais no país.

2 IDE: DEFINIÇÃO, COMPORTAMENTO E INTERAÇÃO COM AS CGVS

2.1 Definição de IDE e algumas ressalvas

O IDE pode estar atrelado a fatores geopolíticos que envolvam a cooperação entre países e ao movimento estratégico de empresas transnacionais, sejam elas públicas ou privadas. Inclusive, em Dunning e Lundan (2008, p. 8) a definição de multinational enterprises (MNEs), aqui explicitadas como transnacionais, compreende aquelas empresas que justamente realizam IDE e que organizam a produção de bens ou serviços em mais de um país. Esses autores entendem que para enquadrar um

investimento como IDE é necessário que exista a transferência de um pacote de ativos e/ou produtos intermediários (capital, *expertise* administrativa e organizacional, tecnologia, valores e normas culturais, entre outros) tanto que confira ao investidor a propriedade sobre um estabelecimento instalado no país de destino do IDE como confira algum grau de comando sobre as decisões da empresa que recebeu o investimento.

Esse nexos do IDE como transferência de ativos e influência no comando é bem visível quando se trata de um investimento do tipo *greenfield*, pois nessa modalidade de investimento a companhia estrangeira opta por construir uma nova fábrica (ou uma planta para realizar suas atividades) ou expandir sua estrutura produtiva, que estará sob seu controle direto, sendo que o financiamento para o investimento advém, *grosso modo*, de fontes existentes no país de origem da empresa investidora. Na verdade, também é possível a realização de IDE do tipo *greenfield* por meio de reinvestimento de lucros de alguma filial/subsidiária já existente no país de realização do IDE.

O mesmo não acontece quando o IDE se materializa a partir de um processo de fusão e aquisição (F&A), pois é mais complicado averiguar se a empresa investidora angariou, ao investir, algum grau de controle sobre a empresa-alvo do IDE. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomendam que as instituições responsáveis por registrarem os fluxos de IDE identifiquem apenas as aquisições acima de 10% do total de uma empresa como sendo IDE, uma vez que esses órgãos internacionais julgam, com esse critério, ser possível captar os investidores que possuem intenção de exercer, em um grau significativo, influência administrativa sobre as empresas nas quais investem.

Existem discussões se o conceito de IDE não deveria abranger apenas a ideia de influência de uma empresa na tomada de decisões de outra que seja estrangeira. Sob esse prisma, prescindir-se-ia da necessidade de propriedade da última por parte da primeira. Dunning e Lundan (2008, p.9) apresentam alguns exemplos de configurações produtivas (*cooperative alliances e contractual network relationships*) que se enquadrariam nesse conceito reformulado de IDE.

Mensurar corretamente os fluxos e estoques, no entanto, tem se mostrado uma tarefa complicada mesmo no conceito menos abrangente sugerido pelo FMI e OCDE, a ponto de, por enquanto, não ser de grande valia querer estender o conceito de IDE para além do preconizado pelos órgãos supracitados. Das principais complicações para a mensuração do IDE, pode-se elencar: o financiamento para além do capital da matriz (ou seja, por meio de uma subsidiária captando no mercado financeiro); dificuldades para captar os fluxos de capitais de todas as empresas domésticas; a existência de paraísos fiscais; e as diferenças de critérios, entre países, para o registro dos fluxos de IDE e o recálculo de seus estoques. Nesse sentido, os dados oficiais de fluxos e estoque de IDE compilados pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) – não correspondem aos seus valores reais.

2.2 Dinâmica do IDE no Brasil e no mundo ao longo das últimas décadas

O intuito desta subseção é apresentar um panorama da dinâmica do IDE no mundo e no Brasil, o que é importante para se dimensionar a relevância da mudança estrutural nos padrões de competição

internacional, anunciada por Porter (1986), cujo início data do final dos anos 1970. Esta mudança, segundo o autor, traduziu-se como um crescente protagonismo das indústrias globais *vis-à-vis* as multidomésticas, em um movimento contrário à tendência existente nos trinta anos precedentes,¹ que correspondem ao período da *Golden Age*. Para ele, nas indústrias multidomésticas, a competição se dá na órbita nacional, o que significa que uma transnacional pertencente a uma indústria desta natureza, apesar de transferir seu *know-how* para outros países, terá que adaptar seus ativos intangíveis de acordo com o país em que atuar. Contrariamente, as indústrias globais, na definição do autor, são aquelas cujas transnacionais têm sua competitividade em um país definida a partir de sua posição competitiva em outro. Há, nesse caso, complementaridade na produção realizada por subsidiárias de uma mesma empresa que atuam em países diferentes. A forma de encarar as atividades internacionais é muito diferente nas indústrias multidomésticas em relação às globais. Enquanto, na primeira, a matriz administra suas atividades internacionais como um portfólio; na segunda, existe uma perspectiva competitiva tanto em patamar nacional como no internacional.

A ascensão do protagonismo das empresas de indústrias globais de Porter (1986) foi um primeiro impulso, dado no final dos anos 1970, para o desenvolvimento de CGVs² na medida em que as transnacionais começaram a espalhar internacionalmente os elos de sua cadeia produtiva, o que pressupõe um maior dinamismo nos fluxos de IDE. Segundo Baldwin (2009), o forte declínio nos custos de comunicação dos anos 1990, entre outros fatores, propiciou um novo estágio no desenvolvimento das CGVs, exercendo novo impacto, com um crescimento vertiginoso nos fluxos de IDE. Outro fator que também contribuiu para o aumento do IDE mundial a partir dos anos 1990 foi o avanço no processo de abertura financeira de alguns países em desenvolvimento.

De fato, os valores de estoque mundial de IDE corroboram as mudanças salientadas por Baldwin (2009). Como apresentado na tabela 1, posteriormente à década de 1990, o volume dos estoques de IDE cresceu a taxas elevadíssimas, mais que triplicando seu valor, tanto de 1990 para 2000 como de 2000 para 2012. Atualmente, o estoque de IDE mundial é superior a US\$ 22 trilhões. Esse valor varia de acordo com sua base de dados. O estoque, quando computado por meio de informações de saída de IDE, por exemplo, tende a ser superior ao estabelecido pelos dados de entrada, em função de alguns problemas de mensuração entre os países.

Com relação à distribuição regional do IDE, a análise dos estoques permite averiguar que os países desenvolvidos se configuram como os países que, ao mesmo tempo, mais receberam e mais realizaram IDE até 2012. No entanto, observa-se uma tendência de desconcentração regional a partir de 1990. Quem mais ganhou participação nesta mudança, foram os países em desenvolvimento, sobretudo, os da Ásia e da América Latina.

1. Segundo Porter (1986, p. 54): "Since the late 1970s, there have been some gradual but significant changes in the pattern of international competition that carry important implications for international strategy. Foreign direct investment has been growing more rapidly and flowing in new direction [...] The factors shaping the global configuration of activities by firms are developing in ways that contrast with the trends of the previous thirty-years."

2. A definição e as características das CGVs, bem como sua relação com os fluxos de IDE serão tratadas na próxima subseção deste trabalho.

TABELA 1

Estoque de IDE no mundo

(Em US\$ trilhões e a participação de cada região em %)

	Estoque de entrada de IDE			Estoque de saída		
	1990	2000	2012	1990	2000	2012
Países desenvolvidos	75,3	75,6	62,4	93,1	88,4	79,1
Europa	38,9	32,9	38,1	42,3	47,0	47,4
América do Norte	31,4	39,9	20,0	39,0	36,5	25,0
Outros desenvolvidos ¹	4,9	2,9	4,3	11,7	4,9	6,7
Países em desenvolvimento	24,7	23,6	34,0	6,9	11,3	18,9
África	2,9	2,0	2,8	1,0	0,5	0,6
Ásia	16,4	14,8	21,0	3,2	8,1	13,4
América Latina	5,4	6,8	10,1	2,7	2,6	4,9
Oceania	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Países em transição	0,0	0,8	3,6	0,0	0,3	2,0
Sudeste Europeu	0,0	0,1	0,4	0,0	0,3	2,0
Comunidade dos Estados Independentes (CEI)	0,0	0,7	3,3	0,0	0,3	1,9
Total mundial em US\$ bilhões	2.078	7.510	22.802	2.091	8.026	23.593

Fonte: <<http://stats.unctad.org/fdi>>. Acesso em: nov. 2013.

Nota: ¹ incluindo Austrália, Japão, Bermuda, Israel e Nova Zelândia.

Elaboração do autor.

O gráfico 1 compreende os últimos dez anos para os quais se possui dados de fluxos de IDE. Nele, observa-se, claramente, o movimento de crescente desconcentração geográfica apontado na tabela 1. Historicamente, os países desenvolvidos, em seu conjunto, foram e são “exportadores líquidos” de IDE, o que significa dizer que, para todos os anos analisados, seus fluxos de saída de IDE foram superiores aos de entrada. A relação oposta acontece com os países em desenvolvimento e em transição, o que contribui para o aumento do passivo externo líquido destas regiões. Um dado importante de se atentar é que, em 2012, pela primeira vez, os países em desenvolvimento receberam um volume maior de IDE em comparação aos países desenvolvidos. Além disso, para o período analisado, tanto os fluxos de saída como os de entrada são muito mais voláteis para os países desenvolvidos em comparação às outras regiões. A esse respeito, grande parte dessa volatilidade possivelmente se explica pela crise econômica mundial iniciada em 2008, cujo impacto recessivo tem se mostrado maior na Europa e nos Estados Unidos.

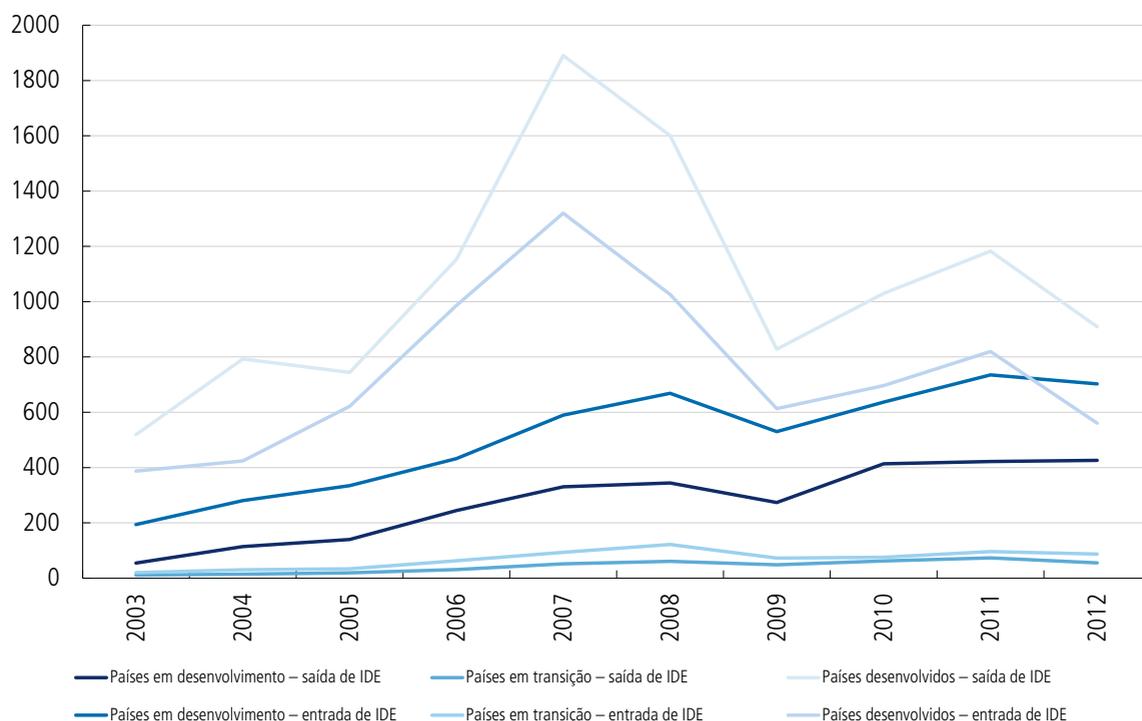
País analisado neste trabalho, o Brasil possui um histórico no qual a entrada de IDE cumpriu um papel relevante em seu período de industrialização. No período do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek, por exemplo, o volume de capital direcionado ao Brasil por empresas transnacionais teve um papel importante na dinâmica de crescimento do produto interno e na FBCF. Entretanto, a partir da década de 1970 as entradas de IDE arrefeceram e se mantiveram em níveis baixos por um longo período. A guinada para um período de maior volume aconteceu na segunda metade dos anos 1990, momento em que é possível dizer que o país entrou em outro patamar de análise para esses fluxos de capital, com destaque para os últimos anos da década de 1990 e, depois, a partir da segunda metade dos anos 2000 até 2012 (gráfico 2). Em termos de perspectiva para os

próximos anos, além dos dados apresentados na seção 4, e de alguns fatores conjunturais, como o baixo dinamismo econômico nas economias centrais, o crescimento do mercado interno brasileiro, a intensificação de investimentos nas indústrias de recursos naturais em patamar internacional (sobretudo, liderada pela China) e a existência de fatores locais de atração de IDE, é possível se estabelecer uma projeção otimista para o Brasil, de crescimento nos fluxos de entrada de IDE.

GRÁFICO 1

Fluxos de saída e entrada de IDE por região de 2003 a 2012

(Em US\$ bilhões)

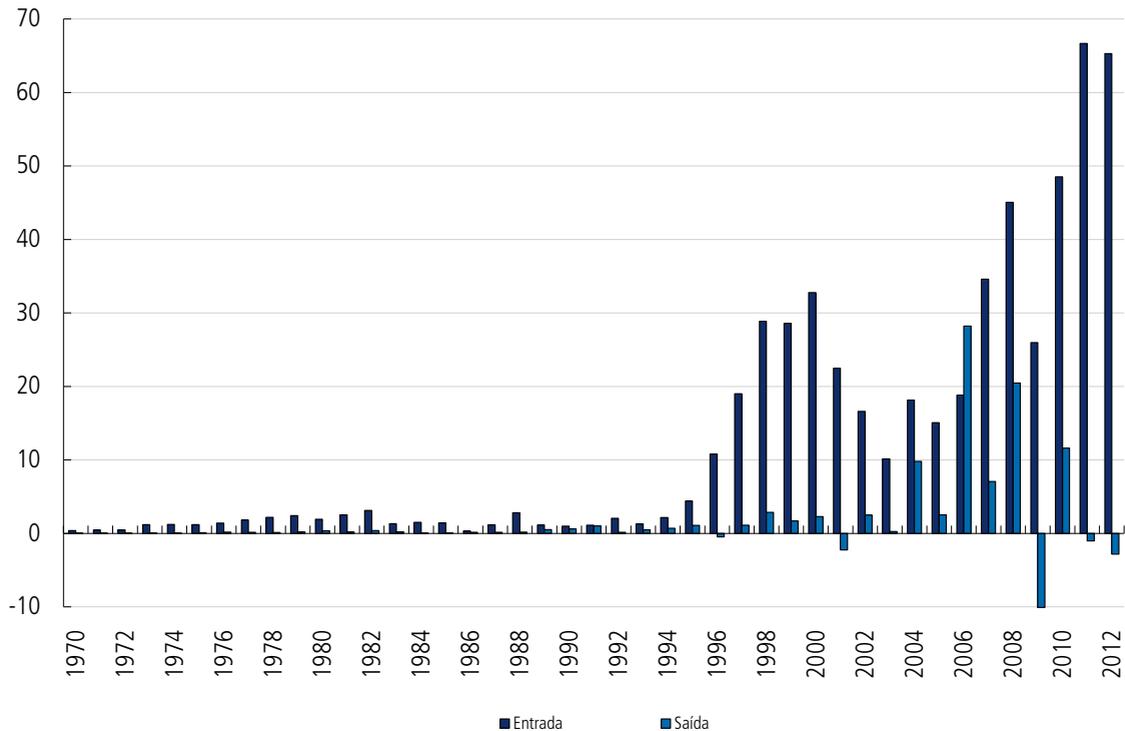
Fonte: <<http://stats.unctad.org/fdi>>. Acesso em: nov. 2013.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 2

Fluxos de entrada e saída de IDE do Brasil entre 1970 e 2012

(Em US\$ bilhões)



Fonte: <<http://stats.unctad.org/fdi>>. Acesso em: nov. 2013.

Elaboração do autor.

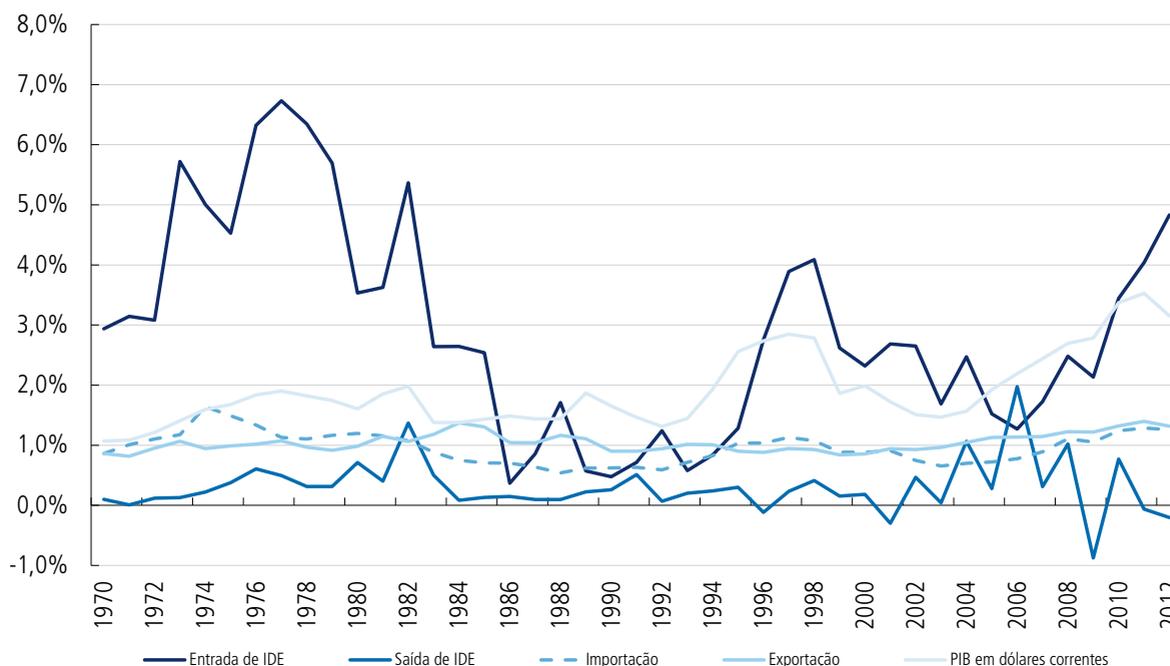
Com relação à saída de capitais, é possível defender a ideia de que, nesta década, houve uma mudança conjuntural que repercutiu na saída de IDE do Brasil em patamares nunca anteriormente vistos. Segundo Domingos (2012), é possível entender essa mudança como uma decisão política de fomento à criação de campeões nacionais e que foi viabilizada e orquestrada, em grande medida, por meio de ações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – via concessão de crédito e atuação no mercado de capitais. Em termos do volume de saída de IDE, a despeito de esse processo poder ser questionado por ainda estar em curso, não se pode negar que houve um aumento brusco a partir de 2004. Curiosamente, em 2006, o total dos fluxos de saída de IDE foi superior ao de entrada, fato que não ocorreu em mais nenhum ano do período analisado. No entanto, desde 2010 a saída de IDE tem apresentado uma tendência de decréscimo, enquanto os fluxos de entrada vêm atingindo valores muito altos para o patamar histórico do país.

É importante ressaltar que, comparado a outras variáveis econômicas, os fluxos de entrada de IDE no Brasil possuem uma participação superior no total mundial na maioria dos anos entre 1970 e 2012. Como apresentado no gráfico 3, os fluxos de entrada de IDE já representaram algo próximo de 7% do total mundial e, atualmente, respondem por quase 5%. Os montantes anuais de exportação e importação para o período, por exemplo, nunca alcançaram, isoladamente, a proporção de 2% do comércio internacional. Os fluxos de saída de IDE, por sua vez, apesar de um crescimento recente, além de serem muito voláteis, ainda representam muito pouco do total mundial.

GRÁFICO 3

Participação do Brasil em relação ao mundo para algumas variáveis econômicas (1970-2012)

(Em %)

Fonte: <<http://stats.unctad.org/fdi>>. Acesso em: nov. 2013.

Elaboração do autor.

2.3 Características das CGVs e sua conexão com o IDE

Uma vez apresentada a definição de IDE e sua dinâmica nas últimas décadas, esta subseção propõe-se a tratar da definição de CGV, de suas principais características e de seu impacto na atividade das empresas transnacionais (sobretudo, com relação às decisões de investimento). Prescinde-se, por enquanto, de entender o impacto do fenômeno da globalização produtiva nas teorias sobre determinantes de IDE – tema a ser tratado na próxima seção.

2.3.1 Definição e contextualização histórica das CGVs

Sabe-se que a produção de um determinado bem ou serviço, *grosso modo*, possui uma sequência de etapas. Em cada uma destas, pressupõem-se a realização de parte do processo produtivo e, logo, que existe uma adição de parte do valor do bem ou serviço em questão. Estas etapas não necessariamente precisam ser realizadas em uma mesma empresa ou em um mesmo espaço físico. Assim sendo, na medida em que elas puderem ser isoladas uma das outras, abre-se a possibilidade de planejamento das empresas de internalizarem todo o processo produtivo ou de transferir parte dele para uma ou mais empresas. As CGVs, nesse sentido, nada mais são do que a realização das etapas de um bem ou serviço sendo feita a partir de países diferentes. O corolário da existência de uma CGV é a também existência de fluxos de comércio internacional, que podem ser feitos entre matriz e subsidiárias,

entre subsidiárias ou entre empresas de diferentes proprietários. Porém, como será exemplificado mais adiante, a formação de uma CGV não necessariamente implica a promoção de fluxos de IDE.

A existência de CGVs não é um fenômeno novo. No entanto, segundo Gereffi e Joonkoo (2012) “*they are a defining feature of modern globalisation*”.³ A diferença para os autores é que, para o período recente de globalização (que compreende o final dos anos 1970 até os dias atuais), as CGVs possuem uma velocidade, escala e complexidade muito maiores, comparadas a períodos anteriores. Essa dimensão nova de maior impacto econômico das CGVs pode ser visualizada nos dados de comércio internacional.

“About 60 per cent of global trade, which today amounts to more than \$20 trillion, consists of trade in intermediate goods and services that are incorporated at various stages in the production process of goods and services for final consumption. The fragmentation of production processes and the international dispersion of tasks and activities within them have led to the emergence of borderless production systems – which may be sequential chains or complex networks and which may be global, regional or span only two countries. These systems are commonly referred to as global value chains (GVCs). GVCs are typically coordinated by transnational corporations (TNCs), with cross-border trade of production inputs and outputs taking place within their networks of affiliates, contractual partners (in non-equity modes of international production, or NEMs) and arm’s-length suppliers” (UNCTAD, 2013, p. 122).

Em 2009, uma pesquisa para um grupo de trezentas transnacionais com faturamento superior a US\$ 1 bilhão revelou que, em média, 51% da produção de componentes, 47% da montagem final, 46% dos custos com estoque, 43% dos serviços de customização e 39% do desenvolvimento de produto eram realizados fora do país de origem das empresas (OCDE, 2013, p. 14).

Do ponto de vista da história da competição internacional das empresas, observa-se que o fator de motivação inicial mais forte para a expansão de CGVs partiu de um movimento de empresas japonesas, americanas e europeias em direção ao Sudeste Asiático, cuja estratégia para o investimento nessa região era a de diminuição dos custos de produção. Posteriormente, outras mudanças tecnológicas e políticas viriam a conferir maior protagonismo para a inserção das transnacionais em CGVs.

“In the period immediately after the Second World War, an international political economy grounded in concepts of national independence, self-sufficiency and import substitution led to international trade essentially being conducted between autonomous enterprises, with TNC activity mostly in the form of “multi-domestic”, host-country-oriented affiliates. This began to change in the late 1960s and 1970s, with the initial footholds of offshore production by Japanese, European and United States manufacturing TNCs in South-East Asia, pursuing cost-cutting strategies in the wake of recession and competitive pressures in their home (and later global) markets. Subsequent decades have inexorably built on the dynamic of these incipient GVCs, with technological progress (e.g. modern information and communication technology, international quality standards), political factors (e.g. liberalization and privatization policies, China’s emergence as a global manufacturing base) and investor strategies (e.g. fine-slicing of operations and offshoring of every segment or subsegment of their value chains, a greater use of cross-border non-equity modes) jointly – and interconnectedly – leading to the trade-investment nexus of today” (UNCTAD, 2013, p. 140).

3. “GVCs have deepened the process of globalisation geographically (by including more countries, including emerging economies), sectorally (by affecting manufacturing but also increasingly services industries) and functionally (by including not only production and distribution but also R&D and innovation)” (Gereffi e Joonkoo, 2012).

2.3.2 Características das CGVs

Estudar as CGVs sempre se mostrou uma tarefa árdua em função da dificuldade de se conseguir dados da agregação de valor realizado por uma empresa, por uma indústria ou por um país, ou em outras palavras, por não se mensurar a contribuição dessas esferas de análise dentro das CGVs em que estão inseridas. Nesse sentido, os trabalhos neste tema por muito tempo se restringiram a estudos de caso.⁴

Mais recentemente, entretanto, a UNCTAD e a OCDE reuniram esforços e conseguiram montar uma base de dados sobre agregação de valores em cadeias produtivas globais, para diferentes níveis de análise. Em 2013, ambos os órgãos internacionais publicaram extensos trabalhos fazendo uso de suas bases e aventando algumas características gerais sobre as CGVs. Em OCDE (2013), defende-se a ideia de que o agente mais presente e dinamizador das CGVs são as transnacionais. Além disso, neste trabalho salienta-se que as transnacionais dificilmente são 100% verticalizadas, o que significa dizer que é improvável encontrar alguma empresa dessa natureza que não esteja inserida em uma CGV. Outra estrutura também difícil de encontrar é a de uma empresa que seja 100% multidoméstica ou que não produza pelo menos uma parte de sua cadeia em mais de um lugar. Logo, conforme em OCDE (2013), acredita-se que a maioria das transnacionais possui investimentos tanto verticais como horizontais. Com relação à UNCTAD, é curioso o fato de que o seu relatório anual sobre investimento no mundo (*World Investment Report*) tenha praticamente o mesmo tema para os anos 2013 e 1993. Ou seja, após vinte anos, o tema da produção integrada internacionalmente foi retomado, abarcando outros questionamentos para uma dimensão maior de um mesmo fenômeno.⁵

Cabe ressaltar que a base de dados criada pelos órgãos possibilitou a apreensão de características das CGVs por análises de recortes setorial e geográfico. Seguem algumas das principais análises.

Com relação ao recorte setorial, pode-se dizer que a propensão de um bem ou serviço ser produzido em uma cadeia global tem ligação direta com o fato de a produção ser segmentada em poucos ou muitos elos, o que, por sua vez, tem influência do tipo de setor⁶/indústria de sua produção. Produtos, por exemplo, da indústria automotiva e da eletrônica geralmente são passíveis de serem divididos em componentes que podem ser produzidos separadamente. Para estes, a possibilidade de ter a produção fragmentada, associada com baixos custos de transporte e outros fatores, impulsiona processos de *outsourcing* e *offshoring*. Em uma dinâmica inversa, grande parte dos produtos da indústria extrativa e de indústrias do setor de serviços tem seu processo produtivo pouco sujeito à segmentação. Nesse sentido, eles participam, em sua maioria, como pontos iniciais de cadeias produtivas.

4. Tem-se como exemplos o trabalho de Rivoli (2009) em relação à produção de camisetas e o de Linden, Kralmer e Rendrick (2009) em relação à produção do iPod. Em ambos é explorada a distribuição global da produção de cada item, bem como o valor agregado em cada região responsável por uma parte da cadeia produtiva.

5. "The phenomenon of international production driven by TNCs engaging in efficiency-seeking FDI is not entirely new – the theme of WIR93 was integrated international production – however, since around 2000, global trade and FDI have both grown exponentially, significantly outpacing global GDP growth, reflecting the rapid expansion of international production in TNC-coordinated networks" (UNCTAD, 2013, p. 122).

6. "The fragmentation of production in GVCs is linked to the technical characteristics of products and is far more developed in manufacturing than in services, resulting in important differences across industries. Services are less likely to be sliced up than manufacturing products, particularly when they require face-to-face contact between the provider and the consumer. Foreign value added is very large in basic industries that make heavy use of imported primary goods such as coke and refined petroleum, basic metals, chemicals, and rubber and plastics. Fragmentation is also significant for modular products in high-technology industries" (OCDE, 2013, p. 27).

“Traditionally, a select number of manufacturing industries have been at the forefront of value chain segmentation (“fine-slicing” of value chains) and of associated trends such as outsourcing and offshoring. The electronics and automotive industries, where products can be broken down into discrete components that can be separately produced, easily transported and assembled in low-cost locations, have led the way in shaping GVCs and consequently rank highest by share of foreign value added in trade (figure IV.4). A number of industries that incorporate and process outputs from extractive industries and traded commodities (e.g. petroleum products, plastics, basic chemicals) follow closely behind. The extractive industries themselves naturally rank much lower as they require little imported content of exports apart from some services. Foreign value added in exports is thus not a fully fledged indicator of the GVC complexity of industries; extractive industries are clearly a fundamental “starting point” of many GVCs, not because of their use of foreign value added, but because they constitute value added inputs in many other industries’ exports. Similarly, services industries – e.g. business services, finance, utilities – also rank low in terms of imported content of exports as they use fewer intermediate inputs and their involvement in GVCs typically occurs through value added incorporated in exported manufactured goods” (UNCTAD, 2013, p. 127).

Assim sendo, é possível encontrar uma relação entre a capacidade de segmentação de uma indústria e o perfil de investimento das suas empresas. Quando ocorrer, por exemplo, IDE em indústrias do setor de serviços ou de recursos naturais, é de se esperar que sejam investimentos horizontais. Outra relação possível de se estabelecer é entre o tipo de indústria estudado e a agregação de valor de cada um de seus elos. Nesta relação, quanto mais elos existirem, menor será o valor agregado da indústria. Nesse sentido, segundo a UNCTAD (2013, p.125), *“At the industry level, the average foreign value added is a proxy for the extent to which industry value chains are segmented or “fine-sliced” into distinct tasks and activities that generate trade”*.

O corte geográfico pode ser apreendido em dois níveis: regional e por país. Para o primeiro, por meio do estudo da base de dados, chega-se à conclusão de que, apesar de as CGVs terem um caráter global, o seu foco ainda é regional. Em outras palavras, na produção de um bem/serviço que utiliza insumos de outros países, uma grande porcentagem do valor agregado nestes insumos tende a ser proveniente de países vizinhos. No texto a seguir, seguem alguns números desta constatação.

“In most European countries, between 60% and 70% of the foreign value content of exports comes from other European countries. Within the NAFTA region, Canada and Mexico are heavily oriented towards the other NAFTA countries, in particular the United States: almost half of the imported intermediates embodied in their exports originates in the NAFTA zone. In Asia also, the majority of the intermediates embodied in exports are sourced from within the region, reflecting the importance of Factory Asia where (advanced) parts and components are often produced by developed economies such as Japan and Korea and then exported to emerging economies such as China and increasingly Viet Nam and Cambodia where the intermediates are assembled into finished products” (OCDE, 2013, p. 28-29).

No nível de análise realizado por país, foram apresentados, em UNCTAD (2013), alguns fatores que explicam a porcentagem do valor agregado domesticamente no total de exportações de um país e que, conseqüentemente, retratam a sua forma de inserção nas CGVs. São eles:

- 1) Tamanho da economia: grandes economias, como a americana e a japonesa, tendem a ter uma parte significativa de suas cadeias produtivas suprida por produção doméstica, dependendo menos, portanto, de insumos importados. Para esta relação existem algumas exceções importantes, como China, Alemanha e Inglaterra.

- 2) Composição das exportações e da posição nas CGVs: países com grande peso de recursos naturais, petróleo e outras *commodities* em sua pauta de exportação (como Rússia e Arábia Saudita) tendem a ter maiores porcentagens de valor adicionado domesticamente, na medida em que suas exportações estão na base da CGV e demandam poucos insumos. O mesmo acontece para países que exportam serviços em grande medida.
- 3) Estrutura econômica e modelo de exportação: países que são plataformas de exportação, como Hong Kong (China), Cingapura e Países Baixos, tendem a ter alta porcentagem do valor agregado de suas exportações sendo gerada fora de seu território.

O Brasil é um país que possui uma alta porcentagem de valor adicionado domesticamente em suas exportações. Em 2010, 87% do total de exportações corresponderam a valor adicionado no próprio país. Em termos comparativos, neste mesmo ano, quando o Brasil foi o 22º maior país exportador, daqueles que tiveram um desempenho melhor, apenas Estados Unidos (89%), Rússia (91%) e Índia (90%) apresentaram um grau de endogeneidade de suas exportações superior ao brasileiro. Para estes quatro países, observa-se que o tamanho da economia foi relevante para explicar as altas porcentagens. Para Brasil, Rússia e Índia, embora em diferentes patamares, é de se esperar que a composição das exportações também seja uma variável importante no grau de endogeneidade das exportações. É importante ressaltar que tanto o recorte setorial como o recorte geográfico serão importantes para a interpretação do impacto da estratégia das transnacionais que mais investem no Brasil na forma de inserção deste país nas CGVs a ser demonstrado na subseção 4.2.

2.3.3 Relação das CGVs com os fluxos de IDE

As CGVs, como já abordado neste trabalho, têm uma conexão direta com os fluxos de comércio internacional. O mesmo já pode ser dito da relação entre o IDE e as CGVs. Isso porque, primeiro, existem vários determinantes para o IDE além do intento de se estabelecer uma subsidiária com produção complementar à matriz ou a outras subsidiárias; segundo, porque uma CGV pode ser estruturada com empresas de diferentes proprietários e que não necessariamente precisam ser transnacionais. Em suma, a interação entre IDE e CGV vai depender da dinâmica do IDE que, por sua vez, depende de fatores internos da empresa, do padrão de concorrência da indústria em que a empresa estiver, de políticas acordadas em âmbito internacional, de fatores sistêmicos (como o início de uma crise econômica, abundância de liquidez internacional), entre outros.

Nesse sentido, OCDE (2013, p.119) apresenta três grandes características da dinâmica atual do IDE que serviriam de suporte para entender a relação entre esses fluxos e a atividade das CGVs, quais sejam: *i*) os fluxos são voláteis em função de uma constante reestruturação geográfica das transnacionais, o que impacta tanto em ações de investimento como de desinvestimento; *ii*) um número grande de transnacionais tem desverticalizado sua estrutura produtiva e direcionado parte de sua produção para outras empresas por meio de *outsourcing*; e *iii*) os governos têm se tornado importantes agentes em IDE em CGV.

“Interest in GVCs is not only due to the fact that they have grown larger and more pervasive. In recent years, their rapid growth has been accompanied by qualitative changes in their nature. Many of these changes originate in changes in the international investment landscape. Emerging countries such as the People’s

Republic of China and India have become major new outward investors and governments have become important players in certain GVCs through their sovereign wealth funds and state-owned enterprises (SOEs). In addition, MNEs have rationalised their international architecture through outsourcing and offshoring” (OCDE, 2013, p.120).

A primeira grande característica da dinâmica atual do IDE, a de reestruturação geográfica das transnacionais, ocorre por inúmeros fatores: macroeconômicos, microeconômicos, estruturais, conjunturais, entre outras possíveis classificações. Uma vez que essa reestruturação pode tanto implicar mais IDE como desinvestimento, é complicado mensurar seu impacto agregado. Entendendo a crise econômica mundial de 2008 como um fator que impulsionou a posição geográfica dos investimentos de muitas empresas, não se sabe qual seu impacto agregado, pois, por um lado, implicou desinvestimento para algumas empresas, enquanto, por outro, possibilitou a concentração de capital, em função da queda no nível dos preços de muitos ativos, como as ações de uma empresa concorrente de mesmo setor.

Já a segunda grande característica atual da dinâmica do IDE diz respeito a um movimento iniciado nos anos 1990⁷ que aponta no sentido do desinvestimento, logo, em uma relação em que a estratégia de muitas transnacionais implica a queda do IDE. Porém, trata-se de uma visão relativa do movimento de desinvestimento. Necessariamente, não significa estancamento de investimento focar em *core business* e transferir para outras empresas parte de sua produção, via mecanismos de *outsourcing*.

“The changed focus of international M&A during the second half of the 1990s and the early 2000s is consistent with many of the explanations for the growth in GVCs, including trade and investment liberalisation, major advances in ICTs and the emergence of China and other emerging markets as efficient production locations [...] However, this is not to suggest that international investment is becoming less important for GVCs. Indeed, the value of cross-border linkages through international investment continues to grow. Rather, international investment flows would seem to have both grown and become more specialised (at the level of the firm)” (OCDE, 2013, p. 125).

Deste modo, se, por um lado, uma transnacional pode ter optado por concentrar-se em seus *core business* e como consequência disso desinvestiu capital em algumas de suas atividades “secundárias”, por outro, essa decisão promoveu uma especialização e, por conseguinte, pode ter impellido a empresa a querer ganhar maior espaço dentro de sua indústria, por meio, por exemplo, da compra de uma concorrente (gráfico 4).

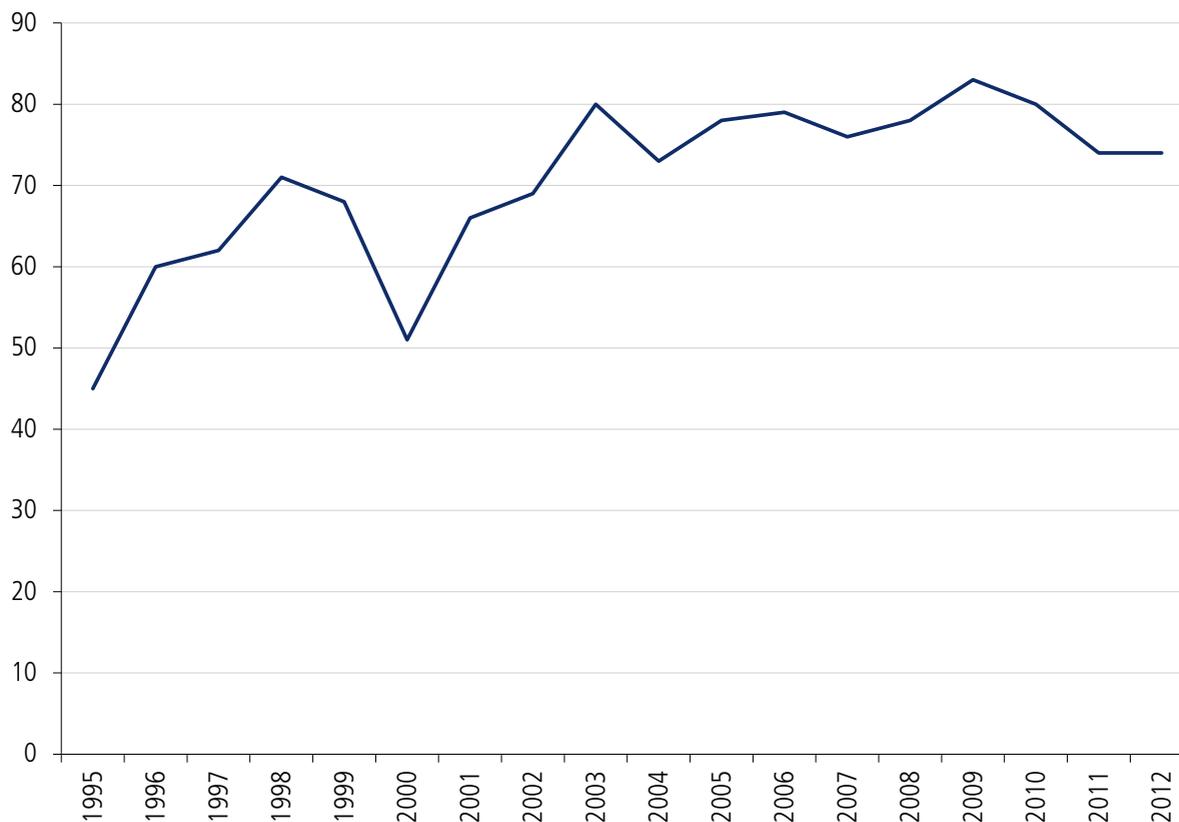
A terceira grande característica da dinâmica atual do IDE é se realizar a partir de agentes estatais, como empresas de propriedade estatal e fundos soberanos. Essa característica diferencia-se por se tratar de agentes que não necessariamente estruturam suas atividades pautados em estratégias no nível da firma. De certa forma, esses agentes podem estruturar seus investimentos com base em estratégias nacionais de desenvolvimento ou estratégias de desenvolvimento regionais, por exemplo. Em suma, transcendem questões puramente no nível da firma e/ou de sua indústria.

7. “By the early 1990s, the large diversified conglomerates that had been formed in the 1960s and 1970s had undergone restructuring in order to focus on their ‘core competences’. Such competences consist of the unique firm-specific assets and capabilities that form the foundation of the firm’s competitive advantage. To maintain their focus on core competences, MNEs began increasingly to scrutinize their value chains in order to identify activities where the firm possessed no unique advantages” (Dunning e Lundan, 2008, p. 196).

GRÁFICO 4

Participação do processo de F&A em *core business* em relação ao total de processos de F&A no mundo (1995-2012)

(Em %)



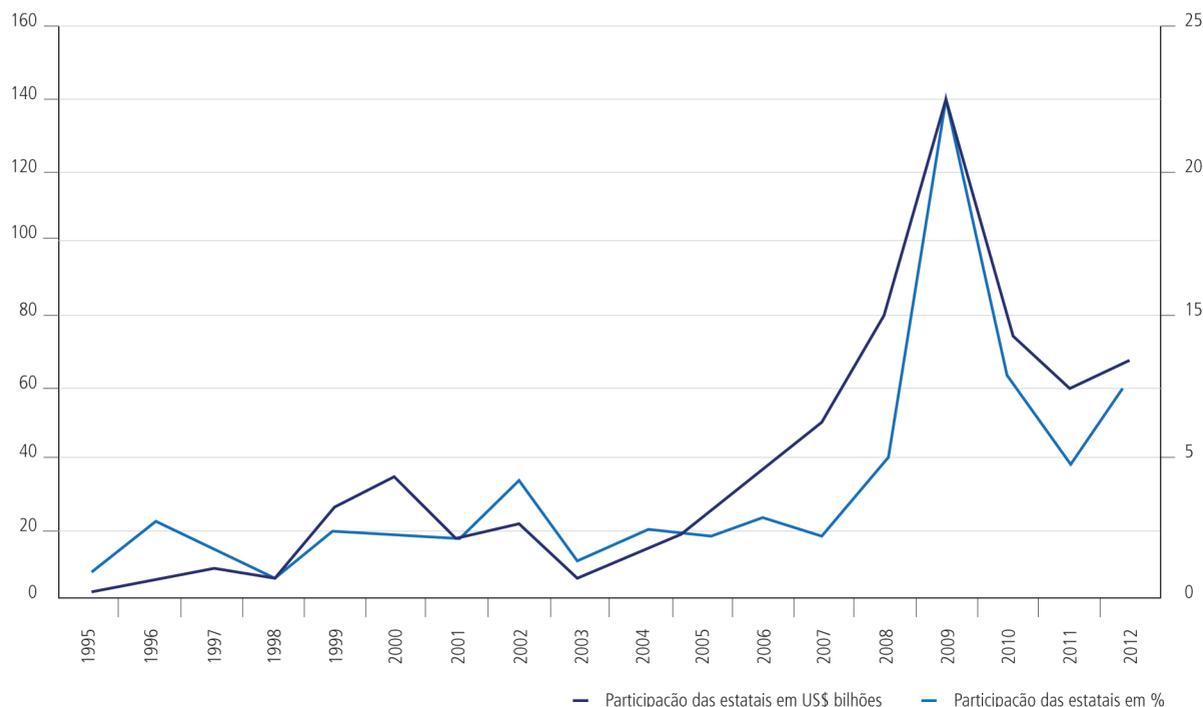
Fonte: OCDE (2013).

O peso desses agentes nos fluxos de IDE tem crescido, sobretudo, em indústrias de recursos naturais. *Grosso modo*, estes agentes realizam IDE do tipo F&A. A principal indústria é a de petróleo e gás, que, em 2012, totalizou, aproximadamente, em processos desse tipo, US\$ 20,9 bilhões (ou 61% do total de F&A realizados por esses agentes). O gráfico 5 apresenta a evolução dos processos de F&A de empresas estatais.

Não coincidentemente, os países que são os maiores destinos do IDE de empresas estatais são conhecidos por terem grandes dotações em recursos naturais. Em primeiro lugar, tem-se a Austrália, cujos processos de entrada de IDE via F&A em 2012 totalizaram US\$ 49,3 bilhões, dos quais 27% foram provenientes de empresas estatais. Em segundo lugar aparece o Brasil, cuja porcentagem de participação destas empresas foi de 21% do total de F&A, o que totalizou aproximadamente US\$ 8 bilhões. Em terceiro, tem-se o Canadá, com uma porcentagem de 14%, equivalente a US\$ 6,8 bilhões (OCDE, 2013).

GRÁFICO 5

Participação de empresas estatais no total dos processos de F&A (1995-2012)



Fonte: OCDE (2013).

Esses dados representam investimentos na forma de F&A. Cabe lembrar que ainda se faz necessário averiguar a participação dessas empresas no IDE do tipo *greenfield*, a fim de se obter o seu verdadeiro peso no IDE total dos países, sobretudo em relação ao Brasil, país em discussão neste trabalho. Nesse sentido, a análise da subseção 4.2 sobre intenções de IDE do tipo *greenfield* no Brasil será complementar aos dados destas empresas estatais apresentados até agora.

Em suma, o IDE ainda tem como principal agente as transnacionais não estatais, sendo a emergência das CGVs um fenômeno que contribuiu, de forma descontinuada, para o dinamismo do IDE, mas que não se configura como o único fator determinante dele, como foi exemplificado pelo surgimento de alguns eventos conjunturais sistêmicos e pelo aparecimento de novas tendências, como a presença de agentes estatais na dinâmica do IDE mundial.

3 OS DETERMINANTES DO IDE E SEUS IMPACTOS NAS CGVs

As subseções 2.2 e 2.3 cumpriram o papel de apresentar um panorama da dinâmica do IDE das últimas décadas e de relacioná-la com fenômenos no âmbito das decisões das empresas transnacionais. A construção de CGVs, nesse sentido, foi um fenômeno que impactou no crescimento do volume do IDE. No entanto, foi apontado que, mais recentemente, decisões em outros âmbitos (nacional e regional) também têm impactado nos fluxos de IDE, bem como em alguns eventos sistêmicos. Nesta seção, o objetivo é verificar se essa dinâmica do IDE tem respaldo teórico a partir do estudo de seus determinantes, seja por meio de propostas teóricas, seja por meio de trabalhos empíricos.

3.1 As teorias dos determinantes do IDE

Assim como vários fatores políticos, concorrenciais, tecnológicos e organizacionais conferem novos horizontes aos fluxos de IDE com o passar do tempo, os trabalhos teóricos sobre os determinantes desses investimentos não podem ser desconsiderados sem uma contextualização histórica. Feita essa ressalva, vale a pena fazer um levantamento dos trabalhos que obtiveram impacto acadêmico neste tema e examinar a contribuição de cada um para o entendimento da dinâmica do IDE tal qual é atualmente.

A despeito de o investimento entre nações estar contido na análise econômica de alguns autores clássicos como Adam Smith em *A riqueza das nações*, David Ricardo e Stuart Mill (entre outros), o estudo do IDE como centro da análise de um economista apenas veio ser realizado por Ohlin (1971), que afirma que os detentores de capital possuem como motivações para realizar investimentos fora de seu país: poder aproveitar mercados em expansão (com a prerrogativa de usufruir de baixo custo de capital reduzido do seu país de origem), transpor barreiras comerciais, garantir matérias-primas, entre outros motivos (Nonnenberg e Mendonça, 2005, p. 1-2).

Outro autor bastante difundido na academia, e que tentou questionar a tradição do comércio internacional e das teorias do capital, foi Hymer (1960). Após a segunda guerra mundial, as empresas transnacionais aparecem como os agentes que dinamizam as mudanças tecnológicas e a integração dos mercados. Assim sendo, por fugir de uma análise focada na determinação do estoque ótimo de capital e se atendo mais à distribuição entre operações produtivas no país de origem e no país receptor de IDE, o referido autor inaugura um novo paradigma com relação à abordagem dos determinantes do IDE (Amal e Seabra, 2005, p. 233). O grande questionamento de Hymer era com relação a uma empresa estrangeira conseguir ser tão ou mais competitiva em relação às empresas locais que possuem mais informações sobre os mercados de seu país e o ambiente em que estão inseridas. Em resposta a essa indagação, Hymer afirma que a empresa forânea tem que possuir alguma vantagem compensatória para conseguir ser competitiva.

A teoria de Hymer foi inserida nos trabalhos de Kindleberger (1969) e Caves (1971). Estes, por sua vez, modificaram a causalidade apresentada por Hymer de que o IDE influencia a estrutura de mercado de uma empresa, afirmando que, por exemplo, ser oligopolista ditará a necessidade de se incorrer em IDE.⁸ No entanto, prescindindo dessa modificação, esses três trabalhos mostram uma continuidade da ideia de importância da posse (*ownership*) de ativos específicos das empresas estrangeiras em relação às domésticas que, supostamente, possuem vantagens iniciais, foco já existente no trabalho de Ohlin (1971), o qual afirma que a interferência locacional advinha de uma proteção comercial e não do intento de um país em atrair IDE. A linha condutora dos trabalhos de Hymer, Kindleberger e Caves fez com que eles ficassem conhecidos, na literatura, como a tradição HKC.

OCDE (2013) apresenta dois grandes grupos de teorias sobre os determinantes do IDE: o das teorias de custos de transação e de internalização⁹ e o das teorias de explicações estratégicas e comportamentais. Em relação ao primeiro grupo, cujos primeiros expoentes foram Buckley e Casson

8. Guimarães (1987) caminha no mesmo argumento de que a estrutura oligopolista empurra a empresa imersa nesta estrutura a realizar IDE, de forma que a expansão da empresa seja suprida por outros mercados e a diversificação produtiva encare apenas como uma motivação de ganhos para o longo prazo. O autor faz a ressalva de que, após o período de globalização produtiva, o papel da diversificação torna-se preponderante.

9. Autores como Coase e Williamson da escola de pensamento New Economic Institution (NEI) atuam como base dessa linha de pensamento.

(1976 e 1981), a ideia é que os mercados de produtos intermediários são imperfeitos e que, assim sendo, possuem altos custos de transação. No intuito de minimizar esses custos, pode ser atraente, em algumas ocasiões, a empresa estrangeira se encarregar de produzir esses produtos intermediários. Essa análise é contemporânea do início do processo de globalização produtiva pelo qual se criam redes internacionais de produção em que os custos de transação tendem a ser menores. Ainda no primeiro grupo há os trabalhos voltados à ideia de internalização, nos quais se defende que uma firma realizará IDE à medida que puder usufruir de vantagens que são mais eficientemente exploráveis mediante hierarquias (OCDE, 2013, p. 121).

O segundo grupo, referente às teorias estratégicas e comportamentais, não possui seu foco na firma como *locus* de explicação dos determinantes do IDE. Por sua vez, essas teorias exploram a ideia de o IDE ter uma relação com o ciclo de vida de um produto ou com a interação entre empresas em estrutura concorrencial oligopolística. Vernon (1966) estuda o ciclo de vida de um produto e analisa que, com o passar do tempo, existe um *trade-off* entre exportá-lo e realizar investimento para a sua produção em outro país, seja para a expansão de mercados, seja para o barateamento do produto. Graham (1978), por sua vez, introduziu em um trabalho seu o conceito de *exchange of threats*, por meio do qual, utilizando um instrumental em teoria dos jogos, concluiu que o IDE é otimizado em indústrias com características monopolistas e, portanto, tem na estrutura de mercado um determinante. O segundo grupo de estudos, apesar de buscar determinantes do IDE para além do foco nas características da firma, possui suas limitações. Já o primeiro grupo tem um respaldo acadêmico muito grande, apesar de manter o foco nas vantagens da estrutura em meio a condições de falhas de mercado.

Todos os autores supracitados, em função do período de publicação de seus trabalhos, não tinham como incorporar em suas análises o fenômeno da globalização produtiva. No entanto, alguns deles serviram de base para o advento de outros que puderam incorporar o crescimento vertiginoso das CGVs a partir do período de globalização produtiva. Gereffi, Humphrey e Sturgeon (2005) é um grande exemplo, por apresentar influências da NEI. Esse trabalho apresenta diferentes estruturas de governança, as quais dependem de alguns fatores, como especificidade de insumos, a empresa ter de optar por diferentes estruturas produtivas – como verticalização, comando de fornecedores, operações de mercados com muitos fornecedores, entre outras. Esses autores trazem a empresa transnacional do período de globalização para a análise e explicitam como as CGVs promovem o comércio e não necessariamente implicam a realização de IDE. Inclusive, os autores possibilitam o entendimento do processo de desverticalização produtiva da década de 1990.¹⁰ Entretanto, ainda em Gereffi, Humphrey e Sturgeon (2005), o foco de análise está na empresa.

Dunning (1973) tenta conciliar a importância de fatores ligados à empresa e externos à empresa e propõe uma formulação que apresenta três condicionantes do IDE: a propriedade (O), fatores locacionais (L) e a internalização (I). O fator O representa a posse de vantagens pertencentes à empresa, o fator L significa as vantagens existentes nos possíveis destinos de investimento e o fator I exprime

10. " Gereffi, Humphrey e Sturgeon (2005) see this last development as one of the most important changes in the relationship between international investment and GVCs, having led to 'the vertical disintegration of transnational corporations, which are redefining their core competencies to focus on innovation and product strategy, marketing, and the highest value-added segments of manufacturing and services, while reducing their direct ownership over non-core functions'" (OCDE, 2013, p. 120).

justamente a relação entre os dois primeiros fatores no sentido de que a manutenção de vantagens de propriedade se dá por se prescindir de operação de mercado e se optar pelo IDE. Sua análise é tida como um novo paradigma, na medida em que engloba teorias concorrentes. Justamente por essa característica, a formulação de Dunning ficou conhecida como abordagem eclética. Para o autor, a tentativa de entender por que o desempenho de subsidiárias americanas na Inglaterra era superior às concorrentes domésticas mas inferior à matriz americana culminou em sua teoria.

De fato, a teoria de Dunning é abrangente. No entanto, também possui as suas limitações. Uma delas é a realização de IDE justamente para se adquirir um ativo específico que, por exemplo, confira vantagens de propriedade ao seu dono. Dunning (2001, p.182) reconhece que, com o passar do tempo, absorveu críticas a sua teoria e aponta em que direção ela pode ser estendida. Nesse sentido, em relação a este trabalho, a teoria do autor não contempla as influências existentes nos fluxos de IDE provenientes de fatores sistêmicos, tal como a emergência das empresas estatais como agentes que têm aumentado sua atividade internacional.

A despeito das limitações em relação aos fatores sistêmicos, entretanto, a estrutura de análise a partir de fatores internos e locais tem um grande respaldo acadêmico. Um exemplo disso são os relatórios anuais de investimento da UNCTAD. Em UNCTAD (1998) existe um esforço de elencar uma série de fatores considerados locais. Já em UNCTAD (2013) tem-se o esforço de atualização dos fatores apresentados no relatório de 1998, em função de algumas mudanças estruturais, como o aprofundamento das CGVs.¹¹ É importante ressaltar que a extensão de fatores locais que consideram as mudanças promovidas pelo caráter pervasivo das CGVs na economia mundial não está descolada de uma demanda dos *policy-makers* em tentar entender a relevância de atrair transnacionais e promover políticas para esse intento. Sobretudo, dado que, segundo UNCTAD (2013, p. 146): *“although some locational determinants are important to all stages of TNCs’ value chains, as well as all modes of governance, most GVC segments or activities have only a few “make or break” determinants”*.

3.2 Trabalhos empíricos sobre os determinantes do IDE

Os trabalhos empíricos, que procuram estimar a importância dos diversos determinantes dos fluxos de IDE, enfatizam mais os fatores de atração por parte de países/regiões, ou seja, os fatores locais, até porque os dados raramente permitem identificar os países de origem dos investimentos, ao menos para um grande conjunto de países e anos (Nonnenberb e Mendonça, 2005, p.4). Quando do uso da econometria, esses trabalhos, em sua maioria, são análises feitas em painel para que se tenha, a partir de maior quantidade de dados, maior robustez dos resultados auferidos. Alguns incluem diversas variáveis explicativas, enquanto outros procuram medir o efeito isolado de uma ou outra. Isso dificulta afirmar que já exista uma especificação de modelo consolidada para os determinantes do IDE (ou do processo de internacionalização).

11. *“The ‘classical’ locational determinants for investment (WIR98) have changed over time, as new industries, types of players and GVC modes have come to the fore, and as value chain activities have become increasingly fine-sliced. In particular, the relative importance of specific determinants differs depending on the mode of governance employed by the TNC and the segment or subsegment of the GVC in question”* (UNCTAD, 2013, p.144).

Turolla e Concer (2008), por meio do teste da causalidade de Granger, buscam analisar se a variável câmbio influencia na dinâmica de saída de IDE do Brasil. O resultado do trabalho aponta que o fator cambial não reflete nos índices do investimento direto brasileiro no exterior. Basi (1963) também procura estudar a implicação de apenas uma variável específica, a saber, o ambiente institucional, na dinâmica de IDE. O resultado desse trabalho indica que a instabilidade política é a variável mais importante em termos de influência sobre a decisão de IDE.

Outros estudos, diferentemente dos anteriormente apresentados, trabalham a partir da suposição de que são muitas as variáveis responsáveis pelos fluxos de IDE e, assim, procuram delimitar quais delas possuem significância. Nunnenkamp e Spatz (2002), utilizando uma amostra de 28 países em desenvolvimento para o período de 1987 a 2000, encontram correlações significativas entre IDE e sete variáveis – produto interno bruto (PIB) *per capita*, fatores de risco, anos de escolaridade, restrições ao comércio externo, fatores complementares de produção, gargalos administrativos e fatores de custo. Por sua vez, Campos e Kinoshita (2003), utilizando dados em painel para 25 países em transição de 1990 a 1998, chegam a sete variáveis significativas – economias de aglomeração/*clusters*, tamanho do mercado, baixo custo da mão de obra, recursos naturais abundantes, boas instituições, abertura comercial e menores restrições aos fluxos de IDE.

Outro trabalho, Garibaldi *et al.* (2001), em um formato muito parecido com o de Campos e Kinoshita (2003), com relação à amostra e ao tipo de análise de regressão (dados em painel), acaba por incluir, em sua conclusão, variáveis macroeconômicas (tamanho do mercado, *deficit* fiscal, inflação e regime cambial, de percepção de risco, reformas econômicas, liberalização comercial) como influentes na dinâmica dos fluxos de IDE.

Com um recorte de análise apenas para países em desenvolvimento (38 no total), Nonnenberg e Mendonça (2005) buscam explicitar, também com dados em painel, que variáveis institucionais são importantes como determinantes dos influxos de IDE nesses países, além de fatores que apontam como convencionais, como tamanho e crescimento do mercado. Chegam à conclusão de que, além das convencionais, são também significativas as variáveis: grau de escolaridade, grau de abertura da economia e inflação. Porém, esse é um resultado entre outros realizados nesse mesmo trabalho. Outro recorte, ainda entre os países em desenvolvimento, mas específico de apenas países da América Latina, foi realizado por Trevisan, Daniels e Arbeláez (2002) para o período de 1988 a 1999. Nesse trabalho, foram analisadas variáveis relacionadas a três tipos de dimensão (macroeconômica, microeconômica e institucional). Como as variáveis significativas do teste econométrico do trabalho foram PIB, privatizações e mudanças no índice de preços, a dimensão institucional foi considerada como não significativa.

Um olhar geral sobre esses trabalhos propicia a conclusão de que muitos deles podem ser os determinantes do IDE, a depender do recorte temporal e dos países escolhidos para a amostra. Essa divergência provavelmente encontra explicação na não captação da influência dos fatores internos das empresas e dos fatores sistêmicos que, por sua vez, possuem pesos distintos para cada um dos recortes realizados nos diferentes trabalhos.

Para além destes trabalhos quantitativos, alguns autores conferem importância aos fatores locais com a apresentação descritiva de dados e/ou de medidas deliberativas de governos no

sentido de promover políticas e/ou conformar um ambiente institucional com o intuito de atrair investimentos estrangeiros, seja no espectro temporal de curto ou de longo prazo. Com relação a questões econômicas, por exemplo, ao tratar da América Latina, a UNCTAD (2013, p. 58) relata que “*A number of factors contributed to the subregion’s FDI performance, including essence of natural resources (such as oil, gas, metals and minerals) and a fast-expanding middle class that attracts market-seeking FDI*”, denotando que a presença de recursos naturais e de uma classe média em expansão são fatores relevantes para a região. Especificamente, em relação ao Brasil, porém, do ponto de vista de condicionalidades institucionais para a atração de IDE, o mesmo documento alerta que o país tem uma preocupação especial com a indústria automobilística, que, como visto na seção 2 deste trabalho, é caracterizada por ser segmentada em sua produção e, logo, está conectada com várias CGVs:

“Brazil has taken new industrial policy measures aiming at greater development of its domestic industry and improved technological capabilities, which is encouraging investment by TNCs in industries such as automobiles [...] New measures have been undertaken in Brazil since April 2012, as a second phase of the Plano Brasil Maior. They include a mixture of fiscal incentives for labour-intensive industries, loans to the automotive and IT industries from the Brazilian Development Bank (BNDES) at preferential rates, expansion of export financing programmes and tax relief for Internet broadband access, and measures for stimulating the national industry through Government procurement, where national goods and services will take priority over imported goods. Furthermore, in October 2012, a new automobile incentive programme (Inovar-Auto) was approved to encourage investments in vehicle efficiency, national production, R&D and automotive technology. TNCs’ investment in the automotive industry in Brazil is boosted by Government policy. The automotive industry – dominated by foreign TNCs – is among the select industries in which the Brazilian Government is focused on stimulating competitiveness and technology upgrading, developing local suppliers and slowing import growth. It has benefited from long-term financing from BNDES that disbursed to the industry (assembly and auto parts) loans worth about \$35 billion between 2002 and 2012, or almost 6 per cent of all its loan disbursements in this period. In the first two months of 2013, two foreign car manufacturers – Fiat and Peugeot Citroën – received loan approvals from BNDES for \$1.2 billion and \$77 million, respectively. The new auto regime (Inovar-Auto), together with BNDES loans to the sector at preferential rates and the continued expansion of Brazil’s car market, has encouraged foreign car manufacturers to step up their investment plans and increase FDI in the country. FDI to the automobile industry (assembly and auto parts) jumped from an annual average of \$116 million in 2007–2010 to \$1.6 billion in 2011–2012” (UNCTAD, 2013, p. 58-61).

Resumidamente, sejam quantitativos ou descritivos, quando se trata de trabalhos empíricos voltados a explicitar os determinantes de fluxos de IDE, em sua maioria, eles apontam fatores locais como variáveis de influência. No entanto, existem trabalhos que caminham na direção de entender a estratégia das transnacionais por meio da atividade que elas realizam no país de destino de seu IDE. Alguns trabalhos, por exemplo, como Laplane e Sarti (2003), foram desenvolvidos com foco na firma (a despeito de sua indústria), selecionando um número determinado de empresas e estudando a amostra no intuito de se extraírem conclusões em dimensões agregadas¹² para o país de análise do trabalho. Laplane e Sarti (2003), por meio do estudo de dados de comércio exterior de

12. Chudnovsky (1999) é um exemplo de trabalho que segue a mesma linha de análise de Laplane e Sarti (2003). Ainda, Hiratuka (2002) propõe uma tipologia alternativa à dos autores citados, em relação à análise das estratégias de empresas transnacionais, a qual se utiliza de dados de comércio exterior, configurando-se, portanto, também em uma análise *ex-post*.

transnacionais no Brasil, estabelecem uma tipologia semelhante à de Dunning (1994)¹³ para examinar características gerais do IDE direcionado a este país a partir da década de 1990.

Em um caminho diferente do ponto de vista temporal, a análise deste trabalho, apesar de também partir do estudo da estratégia de firmas, dada a base de dados utilizada, pode-se dizer que possui um caráter *ex-ante* – diferentemente de todos os trabalhos apresentados nesta subseção, que são de análise *ex-post*. Comparativamente, por exemplo, a Laplane e Sarti (2003), enquanto os autores procuram entender a estratégia das empresas pelos seus dados de exportação e tipos de IDE realizados, esta pesquisa analisa a estratégia das empresas através de suas intenções de investimento, ou seja, a partir de dados apenas de projeções de IDE. O fato de serem projeções, entretanto, não significa precariedade nas conclusões provenientes da análise dos dados, mesmo porque se trata de uma boa *proxy* do IDE do tipo *greenfield* (inclusive utilizada pela UNCTAD).¹⁴ Tem-se como informações da base utilizada: o número de projetos de investimentos anunciado por uma matriz e suas subsidiárias e seus respectivos volumes, o que é apresentado tanto por um recorte temporal (ao longo dos anos) como por um recorte geográfico (por país de destino do investimento), por um recorte de setor industrial (leia-se indústria) e por um recorte da atividade a ser realizada com o IDE. A metodologia para a escolha de uma amostra de empresas, a análise das características dos investimentos anunciados por elas e algumas implicações dessas empresas como um grupo serão tratadas na seção 4.

4 ANÁLISE DAS TRANSNACIONAIS MAIS RELEVANTES NO PAÍS

Neste trabalho, entende-se como sendo mais relevantes as empresas transnacionais que, no período entre 2003 e 2012, lideraram o IDE no Brasil (sob um recorte particular a ser detalhado adiante), tanto do ponto de vista do número de projetos como no volume de investimentos. A metodologia para a escolha do conjunto de empresas a serem analisadas será explicitada na subseção 4.1. Após a exposição da metodologia, serão apresentadas algumas análises das empresas selecionadas. Em seguida, o objetivo será entender as estratégias de cada empresa em relação ao Brasil e apresentar alguns dados agregados do conjunto das transnacionais selecionadas.

4.1 Metodologia

Em virtude do não acesso a alguma base de dados com informações de projetos de IDE por F&A, a escolha das empresas a serem analisadas neste trabalho se deu a partir do estudo de intenções de IDE do tipo *greenfield*, o qual foi viabilizado por informações do Financial Times Ltd., a partir de sua base

13. A tipologia apresentada nesse trabalho é, atualmente, muito difundida em órgãos e entre estudiosos que trabalham com a temática do IDE. Ela tem como cerne o exame dos possíveis objetivos/motivações que uma empresa possui quando opta pela realização de IDE. Segundo essa tipologia, são quatro as possíveis motivações para a realização de IDE, quais sejam, *market seeking* (busca por mercados), *resource seeking* (busca por recursos naturais), *efficiency seeking* (busca por eficiência/baixos custos) e *strategic asset seeking* (busca por ativos específicos).

14. Para uma melhor ilustração, enquanto os dados de intenções de investimento para o Brasil, entre 2003 e 2012, totalizaram US\$ 347,8 bilhões, para o mesmo período, segundo dados da UNCTAD, o IDE voltado ao Brasil totalizou US\$ 348,7 bilhões. Possivelmente a diferença entre o valor anunciado e o que foi efetivamente realizado de investimentos tem uma forte relação com os registros de entrada de IDE no Brasil por meio de F&A. A título de curiosidade, na década de 1990, o IDE para o Brasil foi de cerca de US\$ 100 bilhões, enquanto nos anos 2000 essa cifra foi próxima de US\$ 240 bilhões.

de dados fDi Markets (www.fdimarkets.com). Como ressaltado, nessa base são registradas as intenções de IDE e não os valores de investimento realizado. No entanto, dado o extenso rastreamento de *sites* de empresas, de revistas e de outras fontes, além da contínua atualização de dados já imputados, pode-se dizer que essa base se configura em uma *proxy* interessante do volume de IDE a ser realizado no curto prazo. Tanto o é, que a UNCTAD disponibiliza, em seus relatórios anuais de investimento (World Investment Reports), dados provenientes do fDi Markets.

A seleção das empresas analisadas foi determinada por dois critérios básicos: a quantidade de projetos de IDE-*greenfield* anunciada entre 2003 e 2012 e o volume de investimento para o mesmo período – ambos em relação a fluxos destinados ao Brasil. O critério estabelecido foi o de que fariam parte da amostra as empresas que tivessem anunciado, no intervalo analisado, dez ou mais projetos de IDE ou que totalizassem, em seus anúncios, o valor de US\$ 3 bilhões ou mais (independentemente do número de projetos).

Dezesseis empresas entraram na amostra apenas pelo critério do número de projetos, quatorze apenas pelo critério de volume de investimento e cinco por ambos os critérios de seleção, totalizando uma amostra de 35 transnacionais. A tabela 2 apresenta as empresas selecionadas.

TABELA 2

Empresas selecionadas para análise

Empresas selecionadas						
Por número de projetos		Por volume		Por número de projetos e volume		
Nome	Número de projetos	Nome	Volume (US\$ bilhões)	Nome	Número de projetos	Volume (US\$ bilhões)
Sonae	23	ThyssenKrupp (TK)	17,7	ArcelorMittal	19	15,9
IBM	21	Petróleos de Venezuela (PDVSA)	12,5	Fiat	24	10,8
Nestlé	18	JFE Holdings	7,2	Telefônica	19	7,8
Siemens	15	Anglo American	7,0	General Motors (GM)	19	5,2
Cargill	14	Telecom Italia	6,0	Volkswagen	18	3,4
AkzoNobel	13	Mir Steel UK (Alpha Steel)	5,0			
GE	13	Norsk Hydro	4,5			
Honda	12	Alcoa	4,0			
PRR AS	12	Dongkuk Steel Mill	4,0			
Rhodia	12	British Petroleum (BP)	3,8			
Accor	11	Rexam	3,5			
BASF	11	Chevron Corporation	3,4			
Samsung	11	Archer Daniels Midland	3,3			
Renault	11	Nucor	3,0			
Bunge	10					
Ford	10					

Fonte: fDi Intelligence do The Financial Times Ltd.

Acredita-se que, com esses dois critérios de seleção, seja possível construir uma amostra com qualidades oriundas tanto das características heterogêneas do grupo (com empresas atuando em diferentes indústrias) quanto de sua homogeneidade (no sentido de que todas transnacionais escolhidas,

em algum grau, entendem o Brasil como um país importante em suas estratégias). Foram excluídas da amostra empresas que não realizam atividade industrial, como as do setor financeiro e algumas grandes varejistas, por exemplo, uma vez que sua relevância do ponto de vista da participação do país nas CGVs é bastante reduzida.

4.2 Análise geral das 35 empresas selecionadas

Nesta subseção, pretende-se, primeiro, mostrar o peso/relevância da amostra de empresas selecionadas e analisadas neste trabalho. Em um segundo momento, parte-se para a análise dessas empresas em conjunto, destacando suas principais características.

Com relação ao peso/relevância da amostra, quanto ao número de empresas que fizeram anúncios de investimentos do tipo *greenfield* de 2003 a 2012, observa-se que elas significam pouco, uma vez que, nesse período, 1.790 empresas fizeram anúncios de investimento para o Brasil. No entanto, apesar de serem 35 empresas de 1.790 (cerca de 2%), o volume de capital anunciado por elas chegou a representar mais de 50% do total anunciado para o Brasil, vide os anos de 2005 e 2008 (tabela 3). Este volume, em relação ao total de IDE anunciado no mundo inteiro, variou. Para valores anuais, entre 0,5% e 2,8%. É interessante perceber que os valores apresentados dessas 35 empresas para investimento no Brasil são superiores ao total de IDE para muitos países. Na tabela 3, seguem comparações dos anúncios dessas empresas para o Brasil, com os anúncios totais para o Brasil e o mundo, levando em consideração o volume de investimento, o número de projetos e o número de perspectiva de geração de empregos.

TABELA 3
Indicadores de relevância da amostra
 (Em %)

Ano	Volume de capital		Número de projetos		Número de empregos	
	% do Brasil	% do mundo	% do Brasil	% do mundo	% do Brasil	% do mundo
2003	40,6	1,5	21,7	0,7	31,0	1,3
2004	14,2	0,5	16,2	0,4	18,2	0,8
2005	54,9	2,8	17,5	0,3	33,7	1,1
2006	49,7	0,9	13,2	0,2	40,4	0,8
2007	39,1	0,8	11,5	0,1	30,6	0,5
2008	50,3	1,6	12,0	0,2	27,6	0,9
2009	45,8	1,8	11,5	0,2	30,5	1,0
2010	44,2	2,2	12,0	0,3	30,3	1,5
2011	35,3	2,4	11,6	0,4	27,0	1,7
2012	21,1	0,9	5,7	0,2	13,6	0,6
Total	40,3	1,6	12,6	0,3	27,6	1,0

Fonte: fDi Intelligence do The Financial Times Ltd.
 Elaboração do autor.

Com relação à perspectiva de geração de empregos no Brasil a partir dos investimentos anunciados pelas 35 empresas selecionadas, pode-se dizer que, de forma geral, os projetos são mais intensivos em

mão de obra para o país analisado do que o são para os investimentos destas empresas no mundo. No Brasil, para cada projeto anunciado, observou-se uma perspectiva média de geração de 698 postos de trabalho, ao passo que, para os projetos de IDE destas mesmas 35 empresas no mundo, a média foi de 356 empregos por projeto. Na verdade, isto não necessariamente implica dizer que, no Brasil, ingresse IDE apenas em indústrias com baixo conteúdo tecnológico. Como será apresentado mais à frente, parte da explicação da geração de mais empregos por projeto no Brasil se dá pelo tipo de atividade pretendida na realização dos investimentos, que se voltam mais à construção de fábricas, o que, por sua vez, tende a gerar mais empregos.

Saindo do agregado e voltando para o particular, desconsiderando a empresa Mir Steel UK,¹⁵ observou-se que, na comparação entre os projetos voltados para o mundo e os voltados para o Brasil, das empresas selecionadas, apenas para sete delas os projetos destinados ao mundo foram superiores, na média de emprego/projeto, aos direcionados ao Brasil (tabela 4). Os maiores valores absolutos de geração de empregos são característicos das empresas da indústria automobilística. Das empresas que tinham perspectiva de geração de mais de 100 mil empregos, a única fora da indústria automobilística foi a Samsung. A de maior volume foi a Volkswagen (220.709 postos de trabalho). As empresas cuja quantidade de emprego a se criar nos investimentos anunciados para o Brasil responde por grande porcentagem do emprego a ser gerado no seu total de investimentos no mundo também concentram maior volume de capital nos projetos anunciados para o Brasil (destaque para as do setor de alimentos Arche Daniels Midland e Bunge, Tim e algumas do setor de metais, como Dongkuk Steel Mill, Nucor e Rexam, todas com mais de 50% na variável em questão).

TABELA 4

Indicadores sobre a perspectiva de geração de emprego dos anúncios de IDE

	Total no mundo	Total no Brasil	Participação do Brasil (%)	Média no mundo (a)	Média no Brasil (b)	(b) maior que (a)
Accor	50.593	1.979	3,9	214	179	
AkzoNobel	9.370	1.332	14,2	94	102	x
Alcoa	31.867	6.998	22,0	455	1.166	x
Anglo American	31.090	8.049	25,9	526	1.609	x
ArcelorMittal	76.017	28.419	37,4	527	1.495	x
Archer Daniels Midland	12.494	8.586	68,7	337	1.073	x
BASF	33.962	916	2,7	161	83	
British Petroleum (BP)	52.711	2.734	5,2	368	1.367	x
Bunge	11.726	5.998	51,2	390	599	x
Cargill	20.651	2.479	12,0	182	177	
Chevron Corporation	42.590	1.330	3,1	434	665	x
Dongkuk Steel Mill	4.457	4.000	89,7	1.486	4.000	x
Fiat	109.220	21.458	19,6	565	894	x
Ford	131.195	7.183	5,5	672	718	x
GE	96.516	2.624	2,7	262	201	

(Continua)

15. Essa empresa anunciou apenas um projeto de IDE no período estudado, o qual tinha como destino o Brasil. Assim sendo, não é possível estabelecer comparação de investimentos no Brasil em relação ao mundo para essa empresa.

(Continuação)

	Total no mundo	Total no Brasil	Participação do Brasil (Em %)	Média no mundo (a)	Média no Brasil (b)	(b) maior que (a)
General Motors (GM)	147.023	14.332	9,7	585	754	x
Honda	109.914	6.721	6,1	482	560	x
IBM	87.875	4.540	5,2	189	216	x
JFE Holdings	9.501	3.216	33,8	306	1.608	x
Mir Steel UK (Alpha Steel)	3.000	3.000	100,0	3.000	3.000	-
Nestlé	51.911	7.102	13,7	159	394	x
Norsk Hydro	22.728	10.245	45,1	355	1.138	x
Nucor	4.878	3.031	62,1	487	1.010	x
Petróleos de Venezuela (PDVSA)	8.379	3.111	37,1	299	1.555	x
PRR AS	22.064	1.544	7,0	132	128	
Renault	82.851	7.047	8,5	690	640	
Rexam	18.403	15.181	82,5	557	2.168	x
Rhodia	5.701	2.567	45,0	114	233	x
Samsung	114.387	7.248	6,3	394	658	x
Siemens	91.388	3.244	3,5	241	216	
Sonae	40.972	18.766	45,8	426	815	x
Telecom Italia	9.554	5.694	59,6	434	1.423	x
Telefônica	43.596	17.020	39,0	320	895	x
ThyssenKrupp (TK)	31.536	12.247	38,8	292	1.749	x
Volkswagen	220.709	10.993	5,0	583	610	x
Total	1.840.829	260.934	14,2	356	698	x

Fonte: fDi Intelligence do The Financial Times Ltd.

Elaboração do autor.

Com relação ao volume de capital previsto para o Brasil, a partir dos investimentos anunciados pelas 35 empresas selecionadas, pode-se dizer que, de forma geral, os projetos direcionados a este país também são mais intensivos em capital quando comparados com os investimentos destas empresas no mundo. No Brasil, a média de capital/projeto anunciada foi de US\$ 376 milhões, ao passo que, para os projetos de IDE destas mesmas 35 empresas no mundo, a média foi de US\$ 152 milhões (tabela 5).

Saindo do agregado e voltando para o particular, desconsiderando novamente a empresa Mir Steel UK, observou-se que, na comparação entre os projetos voltados para o mundo e aqueles voltados ao Brasil, das empresas selecionadas, em treze delas os projetos destinados ao mundo foram superiores na média de capital/projeto aos direcionados ao Brasil. Os maiores valores absolutos de volume de capital são característicos das empresas do setor de metais, com destaque para Anglo American, Arcelor Mittal, JFE Holdings, Mir Steel UK e ThyssenKrupp (TK), do automobilístico (com destaque para a Fiat) e do de telecomunicações (com destaque para a TIM). Também tem grande importância a empresa Petróleos de Venezuela (PDVSA), do setor energético (carvão, petróleo e gás natural). Todas as empresas anteriormente ressaltadas anunciaram investimentos com capital igual ou superior a US\$ 5 bilhões para o período de 2003 a 2012. A de maior destaque foi a Arcelor Mittal (cerca de US\$ 16 bilhões). Nem todas as empresas nas quais o capital anunciado para o Brasil foi superior ao restante anunciado para o mundo corresponderam em porcentagem também superior

para o Brasil na perspectiva de geração de empregos. A TK e a PDVSA são exemplos disso. Para a primeira, os investimentos anunciados para o Brasil responderam por 75,6% do capital presente nos seus anúncios para o mundo, enquanto, paralelamente, para geração de emprego esperada, esse valor foi de 38,8%. Para a PDVSA, essas cifras foram de 56,5% e 37,1%, respectivamente. No entanto, para a maioria das empresas, possuir porcentagem alta para o volume de capital no Brasil em relação ao mundo implica alta porcentagem de geração de empregos no Brasil *vis-à-vis* os empregos provenientes de investimentos em outros países.

Um fato importante a ser ressaltado quanto ao volume de capital é que algumas empresas que anunciaram volumes grandes de investimentos o fizeram com poucos projetos. Esse foi o caso de algumas do setor de metais, como Dongkuk Steel Mill, JFE Holdings, Mir Steel UK e Nucor. Essas empresas não apenas anunciaram poucos projetos para o Brasil, como também apresentaram projetos com grande volume de capital apenas para este país. Outras empresas, como a British Petroleum (BP) e a Chevron Corporation, também realizaram poucos projetos com volume alto de capital. Essas empresas, por sua vez, ao contrário das primeiras, não colocam o Brasil como o centro de suas estratégias de expansão produtiva internacional, o que não significa dizer que elas desconsideraram o país como importante em suas estratégias.

TABELA 5

Indicadores sobre o volume de capital esperado nos anúncios de IDE
(EM US\$ milhões)

	Total no mundo	Total no Brasil	Participação do Brasil (Em %)	Média no mundo (a)	Média no Brasil (b)	(b) maior que (a)
Accor	24.503	400	1,6	104	36	
AkzoNobel	5.556	596	10,7	56	46	
Alcoa	18.843	4.023	21,4	269	671	x
Anglo American	16.727	7.045	42,1	284	1.409	x
ArcelorMittal	43.971	15.931	36,2	305	839	x
Archer Daniels Midland	4.346	3.313	76,2	118	414	x
BASF	30.832	1.195	3,9	147	109	
British Petroleum (BP)	80.538	1.067	1,3	563	533	
Bunge	3.147	2.359	75,0	105	236	x
Cargill	5.843	685	11,7	52	49	
Chevron Corporation	74.174	3.400	4,6	757	1.700	x
Dongkuk Steel Mill	4.465	4.000	89,6	1.488	4.000	x
Fiat	33.150	10.797	32,6	172	450	x
Ford	41.568	2.033	4,9	213	203	
GE	31.024	423	1,4	85	33	
General Motors (GM)	46.542	5.203	11,2	185	274	x
Honda	20.135	967	4,8	88	81	
IBM	13.958	339	2,4	30	16	
JFE Holdings	10.694	7.224	67,6	345	3.612	x
Mir Steel UK (Alpha Steel)	5.000	5.000	100,0	5.000	5.000	-

(Continua)

(Continuação)

	Total no mundo	Total no Brasil	Participação do Brasil (Em %)	Média no mundo (a)	Média no Brasil (b)	(b) maior que (a)
Nestlé	13.482	987	7,3	41	55	x
Norsk Hydro	18.331	4.512	24,6	286	501	x
Nucor	4.200	3.012	71,7	420	1.004	x
Petróleos de Venezuela (PDVSA)	22.108	12.491	56,5	790	6.246	x
PRR AS	4.333	130	3,0	26	11	
Renault	20.626	2.235	10,8	172	203	x
Rexam	5.085	3.456	68,0	154	494	x
Rhodia	2.506	721	28,8	50	66	x
Samsung	35.748	829	2,3	123	75	
Siemens	23.759	629	2,6	63	42	
Sonae	4.364	847	19,4	46	37	
Telecom Italia	10.085	5.960	59,1	458	1.490	x
Telefônica	24.712	7.841	31,7	182	413	x
ThyssenKrupp (TK)	23.398	17.691	75,6	217	2.527	x
Volkswagen	60.795	3.369	5,5	161	187	x
Total	788.544	140.710	17,8	152	376	x

Fonte: fDi Intelligence do The Financial Times Ltd.

Elaboração do autor.

Para além da análise do volume de capital, uma forma de tentar apreender a importância do Brasil na estratégia das 35 empresas analisadas na subseção 4.1 é verificar como o Brasil se classifica dentro dos investimentos que elas anunciam para outros países, tanto em termos do número de projetos como do volume de capital – sendo este último item provavelmente mais relevante (tabela 6).

TABELA 6

Indicadores da estratégia das 35 empresas selecionadas

	Número de projetos	Valor do investimento		Classificação do Brasil entre países receptores	
		Total	Média	Por número de projetos	Por volume de investimento
Accor	11	399,6	36,3	7 ^a	8 ^a
AkzoNobel	13	595,5	45,8	2 ^a	2 ^a
Alcoa	6	4.023,3	670,6	2 ^a	1 ^a
Anglo American	5	7.044,5	1.408,9	4 ^a	1 ^a
ArcelorMittal	19	15.930,7	838,5	1 ^a	1 ^a
Archer Daniels Midland	8	3.313,4	414,2	1 ^a	1 ^a
BASF	11	1.194,7	108,6	4 ^a	4 ^a
British Petroleum (BP)	2	1.066,6	533,3	-	-
Bunge	10	2.358,5	235,8	1 ^a	1 ^a
Cargill	14	685,3	48,9	1 ^a	2 ^a
Chevron Corporation	2	3.400,0	1.700,0	-	-
Dongkuk Steel Mill	1	4.000,0	4.000,0	-	1 ^a

(Continua)

(Continuação)

	Número de projetos	Valor do investimento		Classificação do Brasil entre países receptores	
		Total	Média	Por número de projetos	Por volume de investimento
Fiat	24	10.797,2	449,9	1ª	1ª
Ford	10	2.033,3	203,3	6ª	7ª
GE	13	423,3	32,6	6ª	8ª
General Motors (GM)	19	5.203,0	273,8	4ª	2ª
Honda	12	967,4	80,6	5ª	8ª
IBM	21	338,8	16,1	3ª	9ª
JFE Holdings	2	7.224,0	3.612,0	7ª	1ª
Mir Steel UK (Alpha Steel)	1	5.000,0	5.000,0	1ª	1ª
Nestlé	18	987,0	54,8	3ª	2ª
Norsk Hydro	9	4.512,0	501,3	2ª	2ª
Nucor	3	3.012,1	1.004,0	-	1ª
Petróleos de Venezuela (PDVSA)	2	12.491,4	6.245,7	4ª	1ª
PRR AS	12	129,9	10,8	4ª	8ª
Renault	11	2.234,9	203,2	3ª	3ª
Rexam	7	3.456,0	493,7	1ª	1ª
Rhodia	11	721,4	65,6	2ª	2ª
Samsung	11	829,4	75,4	5ª	3ª
Siemens	15	628,8	41,9	7ª	7ª
Sonae	23	847,1	36,8	2ª	2ª
Telecom Italia	4	5.959,6	1.489,9	2ª	1ª
Telefônica	19	7.841,1	412,7	1ª	1ª
ThyssenKrupp (TK)	7	17.691,1	2.527,3	4ª	1ª
Volkswagen	18	3.368,9	187,2	6ª	5ª
Total	374	140.709,8	33.059,5	-	-

Fonte: fDi Intelligence do The Financial Times Ltd.

Elaboração do autor.

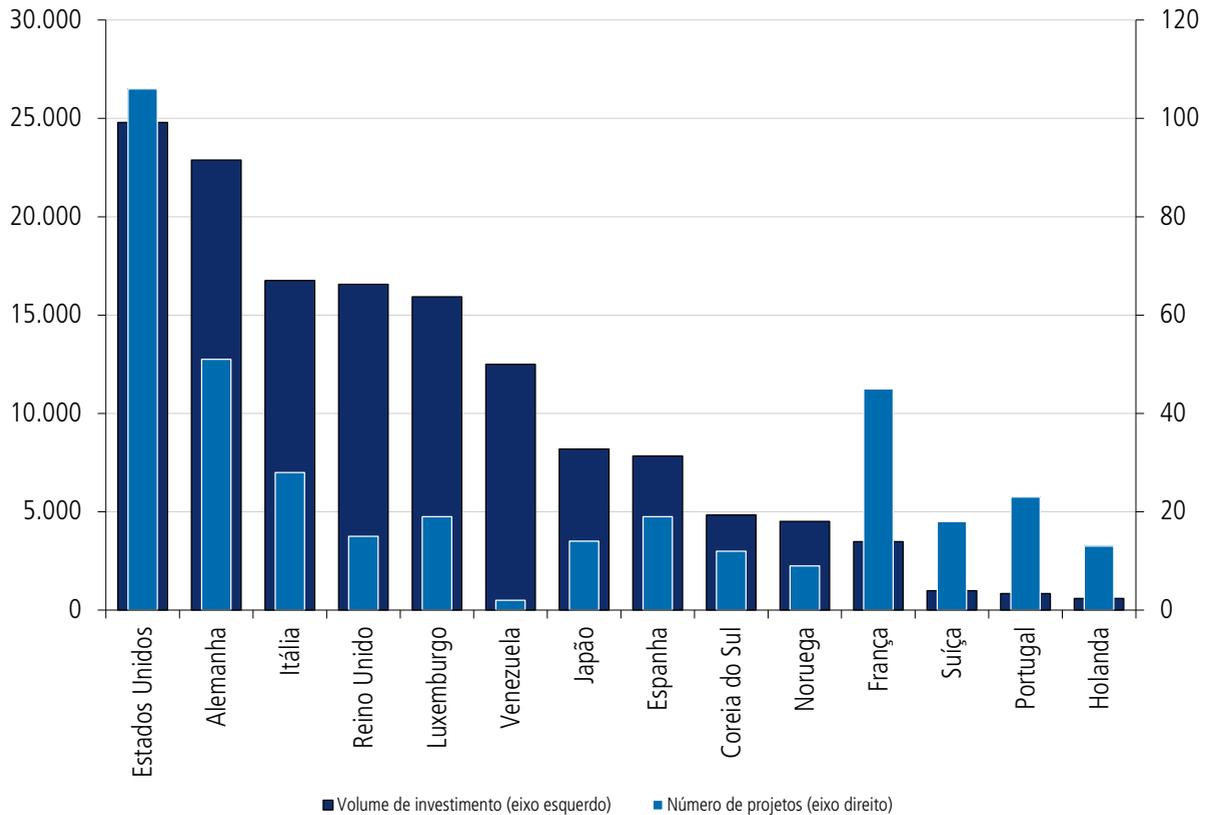
Nesse sentido, das 35 empresas apresentadas, observou-se que em quinze o Brasil foi o país cujos projetos de investimento anunciados totalizaram maior perspectiva de investimento em termos de volume de capital. Na mesma linha, o país aparece como segundo maior destino em sete das 35 empresas. Logo, é possível conjecturar que o Brasil se configura como um dos mais relevantes países, senão o mais relevante, dentro da estratégia produtiva da maioria das empresas tidas como as mais importantes no anúncio de investimentos para o país.

Com relação à origem geográfica dos investimentos anunciados para o Brasil, em termos de volume de capital, embora os Estados Unidos tenham sido o país com maior destaque, alguns países europeus anunciaram volumes de capital em patamares semelhantes (gráfico 6). O mesmo não pode ser dito com relação ao número de projetos anunciados. Nesse sentido, há uma superioridade nítida para os Estados Unidos; Alemanha e França, por exemplo, realizaram apenas algo próximo à metade do número de projetos apresentados pelos norte-americanos.

GRÁFICO 6

Principais origens de IDE anunciado para o Brasil entre 2003 e 2012

(Em US\$ milhões e quantidade de projetos)



Fonte: fDi Intelligence do The Financial Times Ltd.
 Elaboração do autor.

A partir de um recorte setorial, cuja classificação é estabelecida na base de dados do Financial Times, observou-se que o grande destaque dos investimentos anunciados no Brasil está, em termos de volume, no setor de metais. Isso não significa que os outros setores não sejam representativos, mesmo porque as características particulares de cada setor implicam diferentes exigências de capital no estabelecimento de plantas produtivas. Inclusive, nesse sentido, atinente ao número de projetos, o setor automobilístico teve uma quantidade superior ao setor de metais. Também representativos na quantidade de projetos foram os setores de alimentos e tabaco; químico; e de comunicações.

Tendo como parâmetro de análise o volume de IDE anunciado para cada setor, fez parte do projeto analisar o setor prioritário para cada empresa em seus investimentos totais no mundo. De forma geral, o setor principal das empresas analisadas era o mesmo tanto nos investimentos totais como nos investimentos anunciados apenas para o Brasil. Uma exceção nesse sentido foi a BP, que, no mundo, tem como setor principal o de carvão, petróleo e gás natural, enquanto o Brasil tem o setor de alimentos e tabaco como o principal. Para dez empresas o setor principal foi o de metais, enquanto para seis foi o automobilístico e para quatro foi o de alimentos e tabaco (tabela 7). Outros setores foram o principal para três, duas ou uma empresa. O único setor que apenas uma empresa o teve

como principal foi o de energia renovável/alternativa. Curiosamente, apesar de a Archer Daniels Midland ter respondido por 53,9% dos investimentos dirigidos ao Brasil, outras seis empresas também anunciaram projetos neste setor (ArcelorMittal, Bunge, Cargill, Rhodia, TK e Volkswagen).

TABELA 7

Volume de IDE anunciado entre 2003 e 2012 para o Brasil, por setor

(Em US\$ milhões e número de projetos)

Setor industrial	Valor do investimento	Número de projetos
Metais	69.832	53
Automotivo OEM	22.356	69
Carvão, petróleo e gás natural	16.087	8
Comunicações	14.087	24
Energia renovável/alternativa	5.973	14
Alimentos e tabaco	3.811	47
Químico	3.242	33
Máquinas industriais, equipamentos e ferramentas	1.117	12
Outros setores	4.205	114

Fonte: fDi Intelligence do The Financial Times Ltd.

Elaboração do autor.

Esta distribuição setorial das intenções de investimento reforça, em parte, a atual inserção do Brasil nas CGVs, uma vez que o peso de indústrias relacionadas a recursos naturais¹⁶ e a *commodities* (alimentos e tabaco, por exemplo), ponto inicial de muitas cadeias de valor e com baixa utilização de insumos, é grande.¹⁷ Outro fator que reforça a atual inserção é o investimento em comunicações, que, por sua natureza, não tende a gerar exportações e está diretamente ligado com a busca por mercados, cuja sinalização nos últimos anos tem sido de crescimento, em virtude do aumento no consumo das famílias. Um contraponto dessa tendência de inserção do Brasil é o setor automotivo OEM (Original Equipment Manufacturer), que, não coincidentemente, já foi apontado como tendo recebido, recentemente, incentivos de natureza locacional/institucional.

Vale ressaltar que, para uma análise mais real da inserção do Brasil nas CGVs, é necessário avançar, analiticamente, para o nível das atividades, pois o estudo setorial/industrial é importante, mas pode não revelar informações relevantes. Além disso, vale reforçar que os dados aqui trabalhados

16. Mais particularmente, com relação à indústria de metais no Brasil, é importante salientar que, apesar de existirem grandes fluxos de IDE direcionados para ela, as empresas nacionais ainda têm uma posição dominante, diferentemente dos outros países da América do Sul, por exemplo. Segundo UNCTAD (2013, p. 59): "Foreign companies play an important role in the metal mining industry in South America, where they have a dominant position in all the metal-mineral-rich countries except Brazil".

17. As indústrias extrativas, embora impactem em uma inserção na base das CGVs, não necessariamente refletem uma visão negativa de inserção comercial de um país. Em UNCTAD (2013, p. 60-61), por exemplo, "Increases in shares in the extractive industry in FDI in certain countries in South America are in line with the increasing importance of this industry in exports and value added". Nesse sentido, o IDE para estas indústrias, por um lado, reflete o movimento de empresas estatais motivadas pelos projetos de desenvolvimento de seus países de origem; por outro, denota o reconhecimento de que essas indústrias têm agregado mais valor às CGVs.

se referem a intenções de IDE do tipo *greenfield*, sendo que, ao computar dados de processos de F&A aos analisados neste trabalho, o perfil de IDE total pode apontar outras conclusões em relação ao peso dos setores.

Com relação à atividade principal pretendida nos anúncios de investimento direcionados ao Brasil, a atividade fabril foi a principal (tabela 8). Ela esteve presente em projetos que totalizaram US\$ 122,26 bilhões, ou 79,8% do volume total de capital planejado para o país. No cômputo dos investimentos totais no mundo, anunciados pelas 35 empresas selecionadas, essa porcentagem é de 60,8%.

TABELA 8

Volume de IDE anunciado entre 2003 e 2012 para o Brasil, por atividade

(Em US\$ milhões e número de projetos)

Atividade realizada pelo investimento	Valor do investimento	Número de projetos
Fabril	112.262	221
TIC e infraestrutura de internet	13.324	13
Extração	10.634	11
Design, desenvolvimento e testes	1.560	27
Construção	1.237	31
Outras atividades	1.692	71

Fonte: fDi Intelligence do The Financial Times Ltd.

Elaboração do autor.

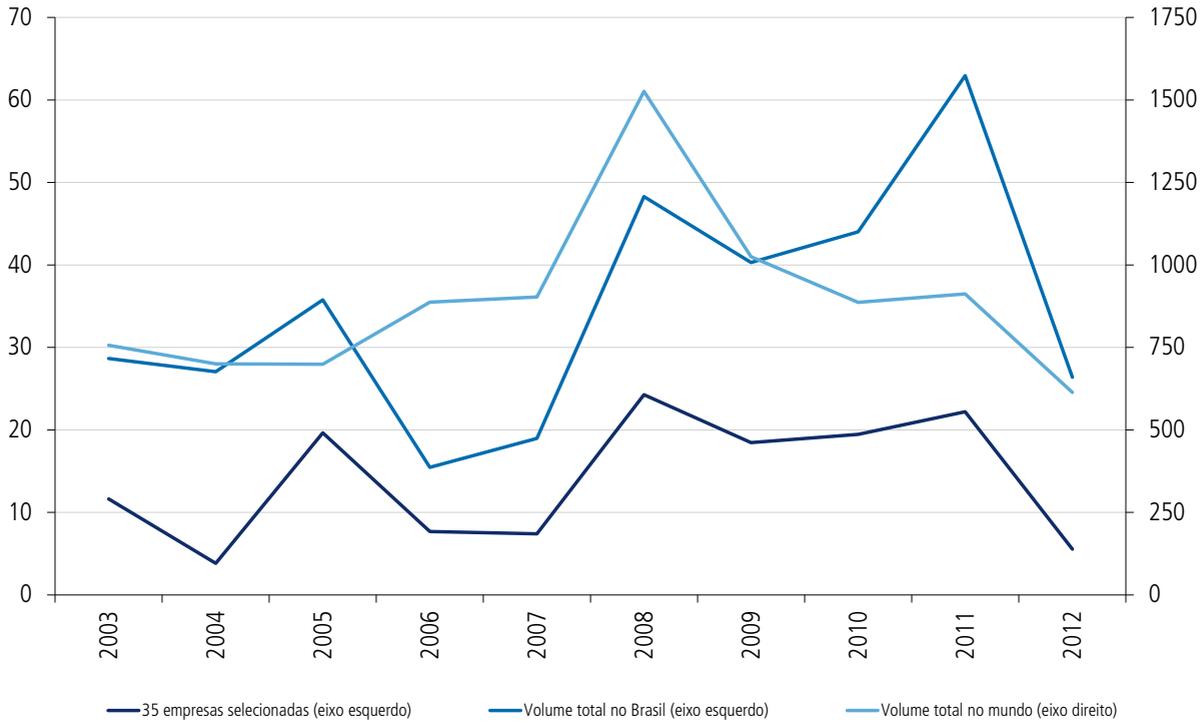
Com relação à classificação dos investimentos em “novo” ou “expansão”, para os investimentos internacionais totais, das 35 empresas selecionadas, aproximadamente 75% do volume de capital foi de anúncios para investimento do tipo “novo”. Paralelamente, a porcentagem deste tipo para o volume de IDE anunciado destas empresas para o Brasil foi de 66,2% – um valor alto, mas quase 10% abaixo do voltado ao mundo pelas 35 empresas analisadas.

Um fator que explica a diferença entre os valores anuais de anúncios de IDE e os de realização de IDE é que os anúncios apresentam valores de investimentos que dificilmente serão concretizados no período de um ano. Menos ainda, ele será realizado integralmente no ano do anúncio. Dependendo da complexidade de um projeto, ele pode demorar muito tempo para ser finalizado. Nesse sentido, os anúncios podem ser entendidos como uma *proxy* tanto para o ano em que forem disponibilizados como para os anos posteriores. Assim sendo, se fosse levado em conta apenas o IDE do tipo *greenfield*, conforme o gráfico 7, seria possível esperar uma arrefecida nos investimentos tanto para o Brasil como no agregado mundial, dado que, nos últimos anos, o volume de capital presente no total de anúncios diminuiu. No entanto, como já apresentado na seção 2, as entradas de IDE no Brasil têm atingido altos patamares, quando comparado ao seu histórico. Assim, é de se esperar que o montante de entrada de IDE como processos de F&A tenha aumentado.

GRÁFICO 7

IDE *greenfield* anunciado no mundo e no Brasil pelas 35 empresas selecionadas (2003-2012)

(Em US\$ milhões)



Fonte: fDi Intelligence do The Financial Times Ltd.

Elaboração do autor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho visou avançar na análise dos determinantes e dos impactos do IDE de algumas empresas de grande dimensão, tendo como pano de fundo o estudo da interação entre as CGVs e os fluxos de IDE. Objetivou-se, assim, entender a inserção do Brasil nas CGVs e qual a sua relevância nas estratégias das empresas selecionadas.

A forma de atingir o objetivo supracitado não foi muito convencional. *Grosso modo*, como apresentado na subseção 3.2, os estudos de análise dos determinantes sobre IDE são concentrados nas análises de fatores locais, ou, em outras palavras, em determinantes externos à empresa. Além disso, os poucos estudos que objetivam entender o IDE por meio da análise das estratégias de empresas transnacionais utilizam-se de dados de IDE e/ou fluxos de comércio realizados, ou seja, a partir de uma visão *ex-post*. Em uma perspectiva diferente, a partir da utilização de uma extensa base de dados sobre intenção de investimentos do tipo *greenfield*, optou-se, neste trabalho, pela realização de uma análise *ex-ante* das estratégias das empresas transnacionais, o que traz a vantagem de mitigação de alguns problemas na mensuração do IDE, como, por exemplo o da distorção da distribuição geográfica do IDE mundial gerada pelos paraísos fiscais.

Os fluxos mundiais de IDE são, em sua imensa maioria, concentrados em países desenvolvidos. No entanto, é perceptível, no período recente, um movimento de desconcentração geográfica do IDE.

Para o Brasil, os investimentos de entrada ganharam impulso na segunda metade dos anos 1990, atingindo atualmente grandes cifras, comparado a outros países emergentes. Contudo, o IDE das empresas brasileiras apresenta um ritmo de crescimento bem mais instável, não obstante a tendência recente de uma expansão mais acelerada.

É possível dizer que o Brasil se destaca na estratégia da maioria das grandes corporações transnacionais, embora por motivos distintos de outros países emergentes que também atraem fluxos consideráveis de IDE. De modo geral, observa-se que os principais fatores que explicam a maior parte do IDE recebido pelo país são: a existência de recursos naturais, o potencial de crescimento do mercado interno do país de destino do investimento, além da existência de incentivos institucionais (sobretudo fiscais, mas também relacionados à presença de mão de obra especializada) para setores tecnologicamente mais sofisticados (a exemplo da indústria automobilística). No caso específico dos projetos de exploração de recursos naturais, nota-se ainda uma tendência geral de direcionamento dos fluxos de IDE de empresas estatais de outros países emergentes para indústrias extrativas ou relacionadas a *commodities*. Esse dado ajuda a corroborar a tese de que as indústrias intensivas em recursos naturais constituem hoje a principal “porta de entrada” do Brasil nas CGVs.

A distribuição setorial das intenções de investimento reforça, em parte, o padrão atual de inserção do Brasil nas CGVs, uma vez que é grande o peso de indústrias relacionadas a recursos naturais e *commodities* (alimentos e tabaco, por exemplo), que constituem a base de muitas CGVs já que não exigem um grau tão elevado de integração produtiva com outros países para a mobilização de insumos. Outro fator que contribui para a ausência dessa integração é o elevado investimento em comunicações no país, já que esse setor industrial não tende a gerar exportações (ao passo que induz um aumento substancial de conteúdo importado na produção). Além disso, ele está diretamente associado com a busca das corporações internacionais por novos mercados, ensejando assim um enfoque mais voltado ao aproveitamento de oportunidades no mercado interno, em detrimento da construção de CGVs.

Um possível contraponto destas tendências de inserção do Brasil é o setor automotivo OEM, que poderia constituir, no país, uma base para exportação de veículos e autopeças, além de outros serviços especializados. Contudo, a grande dependência de incentivos de natureza locacional e institucional por parte das empresas desse setor sugere um baixo grau de seus produtos de competitividade no mercado externo, inviabilizando sua capacidade de liderar a inserção do país em segmentos de maior valor agregado no mercado mundial.

Vale ressaltar que, para uma análise mais real da inserção do Brasil nas CGVs, é necessário avançar analiticamente para o nível das atividades das transnacionais no país, de modo a observar a natureza de seus processos produtivos e sua interação com as redes de inovação do país. Além disso, convém reforçar que os dados aqui trabalhados se referem apenas aos fluxos de IDE do tipo *greenfield* e, ao adicionar os investimentos para F&A, existe a possibilidade de que o perfil de IDE total aponte outras conclusões em termos da importância relativa dos setores industriais receptores desses fluxos e impactos futuros sobre o padrão de inserção do país nas CGVs. Finalmente, como a literatura sugere que fluxos de comércio produzam (e reflitam) impactos mais imediatos sobre a participação dos países nas CGVs que os de IDE, faz-se necessário um monitoramento mais extenso dos fluxos de investimentos internacionais, a fim de se construir uma perspectiva mais clara de sua tendência e efeitos de longo prazo.

REFERÊNCIAS

- AMAL, M.; SEABRA, F. Determinantes do investimento direto externo (IDE) na América Latina: uma perspectiva institucional. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 33., 2005. Natal, Rio Grande do Norte: **Anais...** Natal: ANPEC, 2005.
- BALDWIN, R. **Integration of the North American economy and new-paradigm globalisation**. Londres: CEPR, 2009. (CEPR Discussion Paper Series, n. 7.523).
- BASI, R. S. **Determinants of United States private direct investments in foreign countries**. Kent, Ohio: Kent State University Press, 1963.
- BUCKLEY, P.; CASSON, M. **The future of the multinational enterprise**. London: Mac Millan, 1976.
- _____. The optimal timing of a foreign direct investment. **Economic journal**, v. 91, Mar. 1981.
- CAMPOS, N.; KINOSHITA, Y. **Why does FDI go where it goes?** New evidence from the transition economies. IMF Institute, 2003. (IMF Working Paper).
- CAVES, R. E. International corporations: the industrial economics of foreign investment. **Economica**, v. 38, Feb. 1971.
- CHUDNOVSKY, D. (Coord.). **Investimentos externos no Mercosul**. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp; Papyrus, 1999.
- DOMINGOS, F. **Estado e grupos econômicos na constituição do capital financeiro no Brasil: uma análise a partir da carteira de ações do BNDES (2002-2010)**. 2012. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- DUNNING, J. H. The determinants of international production. **Oxford economic papers**, v. 25, n. 3, p. 289-325, Nov. 1973.
- _____. Re-evaluating the benefits of foreign direct investment. **Transnational corporations**, v. 3, n. 1, Feb. 1994.
- _____. The eclectic (OLI) paradigm of international production: past, present and future. **Internacional journal of the economics of business**, v. 8, n. 2, p. 173-190, 2001.
- DUNNING, J.; LUNDAN, S. M. **Multinational enterprises and the global economy**. 2. ed. Cheltenham: EE Publishing, 2008.
- GARIBALDI, P. *et al.* What moves capital to transition economies. **IMF staff papers**, v. 48, Special Issue, 2001.
- GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; STURGEON, T. The governance of global value chains. **Review of international political economy**, v. 12, n. 1, Feb. 2005.
- GEREFFI, G.; JOONKOO, L. Why the world suddenly cares about global supply chains. **Journal of supply management**, v. 48, n. 3, p. 24-32, 2012.
- GRAHAM, E. M. Transatlantic investment by multinational firms: a Rivalistic phenomenon. **Journal of post Keynesian economics**, v. 1, p. 82-99, 1978.
- GUIMARÃES, E. **Acumulação e crescimento da firma: um estudo de organização industrial**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

- HIRATUKA, C. **Empresas transnacionais e comércio exterior**: uma análise das estratégias das filiais brasileiras no contexto da abertura econômica. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- HYMER, S. **The international operations of national firms**: a study in direct investment. 1960. Thesis (Philosophiae Doctor) – Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1960.
- KINDLEBERGER, C. P. **American business abroad**: six lectures on direct investment. New Heaven: Yale University Press, 1969.
- LAPLANE, M.; SARTI, F. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90. *In*: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (Org.). **Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil**. Campinas: Unesp; Unicamp, 2003. p. 11-57.
- LINDEN, G.; KRAEMER, K.; DEDRICK J. Who Captures Value in a Global Innovation Network? The Case of Apple's iPod. **Communications of the ACM**, v. 52, n. 3, p. 140-144, 2009.
- NONNENBERG, M. J. B.; MENDONÇA, M. J. C. **Determinantes dos investimentos diretos externos em países em desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, n. 1.016).
- NUNNENKAMP, P.; SPATZ, J. Determinants of FDI in developing countries: has globalization changed the rules of the game? **Transnational Corporations**, v. 11, n. 2, Aug. 2002.
- OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Interconnected economies**: benefiting from global value chains. OCDE Publishing, 2013.
- OHLIN, B. **Comercio interregional e internacional**. Primeira edição em 1933. Barcelona: Oikos, 1971.
- PORTER, M. E. **Competitive advantage**: creating and sustaining superior performance. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986.
- RIVOLI, P. **The Travels of a t-shirt in the global economy**: An Economist Examines the Markets, Power, and Politics of World Trade, Second Edition, John Wiley & Sons Inc., Hoboken, New Jersey, 2009.
- TREVISAN, L. J.; DANIELS, J.; ARBELÁEZ, H. Market reform and FDI in Latin America: an empirical investigation. **Transnational corporation**, v. 11, n. 1, p. 29-48, 2002.
- TUROLLA, F; CONCERT, R. O. Internacionalização de empresas: os efeitos da taxa de câmbio sobre o investimento direto brasileiro no exterior. **Brazilian business review**, Vitória, v. 5, n. 1, jan./abr. 2008.
- UNCTAD. **World investment report 1998**. Trends and determinants. New York; Geneva: United Nations, 1998.
- _____. **World investment report 2013**. Global value chains: investment and trade for development. New York; Geneva: United Nations, 2013.
- VERNON, R. International investment and international trade in the product cycle. **Quarterly journal of economics**, v. 80, 1966.

COMO O CAPITAL CHINÊS LIDA COM O RISCO POLÍTICO? OS ALTOS E BAIXOS DO INVESTIMENTO DIRETO DA CHINA EM MIANMAR

André Gustavo de Miranda Pineli Alves*

RESUMO

Vários estudos econométricos têm constatado que as empresas transnacionais chinesas investem mais em países considerados politicamente arriscados, mesmo quando se controla o efeito da abundância de recursos naturais, o que contraria tanto a literatura teórica como a empírica sobre o assunto. Para entender os motivos por trás dessa constatação, este artigo analisa o caso desse investimento direto chinês em Mianmar, um dos países apontados como de maior risco político por agências especializadas. O trabalho sugere que pelo menos parte do investimento não foi guiada por critérios estritamente econômicos, satisfazendo objetivos políticos, geopolíticos e/ou de segurança. Além disso, até recentemente, o risco político incorrido pelos investidores chineses era substancialmente menor que o incidente sobre outros agentes, devido às estreitas relações intergovernamentais mantidas entre os dois países. Entretanto, desde 2011, com a inauguração de um novo governo civil e a adoção de reformas liberalizantes e democratizantes, vive-se uma curiosa situação na qual, enquanto as agências ocidentais de classificação de risco político melhoram, paulatinamente, o *rating* de Mianmar, as empresas chinesas percebem crescente risco político no país.

Palavras-chave: risco político; investimento direto estrangeiro; empresas transnacionais; China; Mianmar.

HOW DOES CHINESE CAPITAL DEAL WITH POLITICAL RISK? THE UPS AND DOWNS OF CHINA'S DIRECT INVESTMENT IN MYANMAR

ABSTRACT

Several econometric studies have found that Chinese transnational corporations invest more in politically risky countries, even after controlling for natural resources abundance. This contradicts both the theoretical and the empirical literature on the subject. Aiming to understand this finding, this article analyzes the case of Chinese direct investment in Myanmar, one of the world's most politically risky countries according to rating agencies. It suggests that at least part of the investment was not guided by strictly economic criteria, meeting political, geopolitical or security objectives. Furthermore, until recently the political risk incurred by Chinese investors was substantially smaller than that incurred by other agents, because of the close intergovernmental relations maintained between the two countries. However, since 2011, with the inauguration of a new civilian government and the adoption of a series of liberal and democratic reforms, there is a curious situation: while western political risk rating agencies gradually improves Myanmar's rating, Chinese companies perceive increasing political risk in the country.

Keywords: political risk; foreign direct investment; transnational corporations; China; Myanmar.

JEL: F21; F23; F50.

Boletim de Economia e Política Internacional, 15: 83-104 [2013]

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

1 INTRODUÇÃO

A China é atualmente uma das maiores fontes de investimento direto estrangeiro (IDE) para países considerados de alto risco político por agências especializadas.¹ Enquanto sua participação no estoque mundial de saída de IDE era de 2,16% em 2012, de acordo com a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento – United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) –, em diversos países classificados como de risco político extremo pela Maplecroft (2013)² – como Afeganistão, Mianmar e República Democrática do Congo – ou de alto risco – como Angola, Burundi, Camboja, Coreia do Norte, Laos, Quirguistão, Tadjiquistão e Zimbábue –, essa superava os 20%.³

Alguns estudos econométricos realizados nos últimos anos – como Buckley *et al.* (2007), Rodríguez e Bustillo (2011) e Ramasamy, Yeung e Laforet (2012) – sugerem que as firmas chinesas tendem, de fato, a investir mais em países considerados politicamente mais arriscados, apesar de outros apontarem inexistência de correlação entre essas variáveis – como Cross *et al.* (2007), Buckley *et al.* (2008), Huang e Wang (2013) e Quer, Claver e Rienda (2011). Os resultados encontrados por Kolstad e Wiig (2012) indicam que, quanto mais rico em recursos naturais é um país em desenvolvimento, mais ele recebe IDE da China, efeito que se intensifica quão piores são as instituições deste país.⁴

Esses resultados vão em direção oposta àqueles encontrados por estudos gerais sobre os determinantes do IDE, tais como Singh e Jun (1995), Busse e Hefeker (2007), Krifa-Schneider e Matei (2010), Baek e Qian (2011), Hayakawa, Kimura e Lee (2011) e Sawkut *et al.* (s.d.), que indicam que países de maior risco político recebem menos IDE.

Por que então isso ocorre? O que leva as empresas chinesas a investirem proporcionalmente mais em países considerados mais arriscados?

Para compensar o alto risco político supostamente envolvido, é necessário que uma ou mais das seguintes condições esteja presente: *i*) a taxa de retorno esperada seja suficientemente alta para compensar o risco político; *ii*) o investimento não seja guiado exclusivamente por aspectos econômicos, satisfazendo critérios políticos, geopolíticos e/ou de segurança;⁵ e *iii*) o risco político incorrido pelo investidor em questão seja substancialmente menor que o incidente sobre os demais.

1. Entre as agências de classificação de risco político mais conhecidas estão a Maplecroft, a Political Risk Services (PRS) e a Business Environment Risk Intelligence (BERI).

2. A Maplecroft calcula sua *Political Risk (Dynamic) Index* com base em 29 variáveis concernentes aos seguintes temas: estrutura de governança, violência política, risco empresarial e macroeconômico e risco de mudança forçada do regime político.

3. Devido à dificuldade de se obter dados mais precisos, esses percentuais foram calculados dividindo-se os estoques de saída de IDE para os países divulgados pela China pelos estoques de entrada de IDE nos países divulgados pela UNCTAD. Na realidade, este método provavelmente subestima o real montante do investimento direto das empresas chinesas nestes países, pois as estatísticas da China identificam Hong Kong, Ilhas Cayman e Ilhas Virgens Britânicas como destino de quase três quartos do IDE do país, quando se sabe que uma parcela não desprezível destes recursos apenas transita por estas jurisdições antes de adentrar seus destinos finais (Sutherland, Matthews e El-Gohari, 2010).

4. Com exceção de Quer, Claver e Rienda (2011), todos os trabalhos citados neste parágrafo utilizam alguma variável de controle para a abundância de recursos naturais.

5. O termo *segurança* deve ser compreendido em sentido amplo, abrangendo também a regularidade de suprimento, como acontece nos casos da *segurança alimentar* e da *energética*.

É possível argumentar que os estudos econométricos mencionados sofram de um viés de variável omitida. A elevadíssima participação de empresas estatais no IDE da China⁶ seria a causa dos resultados encontrados, pois estas não guiariam seus investimentos por critérios estritamente econômicos – pelo menos não no âmbito da firma individual. Contudo, mesmo que esta hipótese revele-se verdadeira – não se encontrou nenhum estudo que a testasse até o momento –, não deixaria de ser intrigante o fato de que mesmo empresas com tais funções-objetivo invistam proporcionalmente mais em países tidos como politicamente mais arriscados.

Buscando jogar luzes sobre a questão, este artigo apresenta um estudo de caso sobre os investimentos chineses em Mianmar.

Com mais de 2 mil quilômetros de fronteira com a província de Yunnan, localizada no sudoeste da China, Mianmar é, junto com a Indonésia, o maior receptor de IDE chinês entre os países do Leste e do Sudeste Asiáticos, uma vez desconsiderados os centros financeiros de Hong Kong⁷ e Cingapura, cujos investimentos recebidos possuem características muito particulares.⁸

A China, por sua vez, foi, nos últimos anos, a principal fonte de IDE em Mianmar, desempenhando, neste país, papel de algum modo similar ao observado no continente africano e, mais recentemente, também em partes da América do Sul – qual seja, o de ofertante de pacotes completos que envolvem investimento direto em infraestrutura, financiamentos sem condicionantes, provisão de mão de obra e de insumos e cooperação para o desenvolvimento, geralmente vinculados à garantia de acesso aos recursos naturais dos diferentes países por meio de contratos de longo prazo.

Alguns elementos peculiares referentes ao caso de Mianmar o tornam mais interessante. Até recentemente, Mianmar era considerado um Estado-pária por grande parte dos países ocidentais, muitos dos quais lhe impuseram severas sanções. Durante um longo período, que se entende desde o golpe de Estado que levou os militares ao poder em 1962 e se intensificou após a violenta repressão de manifestações estudantis em 1988, a China foi um dos poucos aliados de Mianmar, pelo que foi largamente retribuída, como na atuação deste país na Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean), em que defendeu, com frequência, interesses caros à China. Muitos analistas consideram que o vácuo deixado pelas nações ocidentais proporcionou amplo espaço para o avanço dos interesses chineses no país, notadamente no campo da exploração de seus recursos naturais (Kudo, 2008; Dadwal, 2013; Yi, 2013). Enquanto muitos enxergavam um elevado risco político em Mianmar, país profundamente fragmentado etnicamente e foco de atividades de diversos grupos insurgentes, as empresas chinesas, especialmente as estatais, beneficiavam-se das boas relações entre seu governo e a junta militar no comando de Mianmar.

6. Em todos os anos do período 2005-2012, as empresas estatais responderam por mais de 90% do montante investido pela China em grandes projetos – de valor igual ou superior a US\$ 100 milhões –, de acordo com Scissors (2011, 2013).

7. Apesar de, desde 1º de julho de 1997, Hong Kong integrar politicamente a China, suas estatísticas são registradas separadamente por conta da fórmula “um país, dois sistemas” aplicada à economia desta região administrativa especial.

8. Parcela substancial dos capitais chineses em Hong Kong e Cingapura usa estes centros financeiros como veículos para alavancar recursos para investimento na própria China, por meio do lançamento de ações, bônus etc., o que torna as estatísticas de IDE nestes locais bastante nebulosas do ponto de vista analítico. Para uma análise mais detalhada deste tipo de IDE chinês, ver Sutherland, Matthews e El-Gohari (2010).

Entretanto, desde 2011, com a inauguração de um governo civil, Mianmar tem passado por mudanças significativas. Uma reaproximação com o Ocidente, possibilitada pelo relaxamento das políticas repressivas, tem servido para contrabalançar a forte influência chinesa no país. Os principais investimentos chineses, controversos desde sua concepção, passaram a ser crescentemente contestados pela população. Sob essa atmosfera, o novo governo tomou decisões que feriram interesses da China, que, por sua vez, viu-se na necessidade de ajustar sua política ao país vizinho. A antiga confiança em relação intergovernamental como fiadora dos investimentos chineses se esvaiu. Com isso, chegou-se à curiosa situação na qual, enquanto as agências ocidentais de classificação de risco político melhoram paulatinamente o *rating* de Mianmar, as empresas chinesas percebem crescente risco político no país.

O artigo encontra-se assim organizado: após esta introdução, a seção 2 traz uma discussão conceitual sobre risco político e repassa a literatura teórica relevante sobre a relação entre este e o IDE. A seção 3 apresenta um panorama dos investimentos chineses em Mianmar, os quais são detalhados na seção 4. A seção 5 analisa as mudanças recentes ocorridas no cenário político em Mianmar e o impacto disso sobre os investimentos chineses. Por fim, a seção 6 apresenta as considerações finais do trabalho.

2 RISCO POLÍTICO E IDE

O termo *risco político* aparece com frequência na literatura sobre IDE e empresas transnacionais (ETN). No entanto, não existe um consenso sobre o seu significado. Kobrin (1978) e Fitzpatrick (1983) realizaram os *surveys* mais amplos desta literatura e tipificaram, em algumas categorias, as definições encontradas.

A definição mais comum é a de “interferência do governo nas operações das empresas” (Kobrin, 1978, p. 4). Nesta linha, Butler e Joaquin (1998, p. 599) definem risco político como “o risco de um governo soberano inesperadamente mudar ‘as regras do jogo’ sob as quais as empresas operam”.

Outra definição identifica o risco político com “eventos de natureza política que impõem constrangimentos à ação da firma” (Fitzpatrick, 1983, p. 249). Tais eventos são associados a mudanças no governo – e, em muitos casos, ao uso de violência – e afetam a firma sob a forma de expropriação, restrições à remessa de lucros e à conversão cambial, tributação e regulação discriminatória contra o capital estrangeiro ou competição direta do setor público (Kobrin, 1978, p. 5; Fitzpatrick, 1983, p. 249).

Uma terceira definição diferencia-se das anteriores devido ao seu foco no ambiente em vez de ações de governo ou eventos (Fitzpatrick, 1983). As principais referências nesta linha são Robock (1971) e Root (1972). Na concepção de Robock (1971, p. 7), “existe risco político nos negócios internacionais quando ocorrem descontinuidades no ambiente de negócios (1), essas são difíceis de antecipar (2), e resultam de mudança política (3)”. Além disso, para constituírem um risco, essas mudanças devem ter o potencial de afetar significativamente o lucro ou outros objetivos da firma (Robock, 1971, p. 7). Neste sentido, é importante a distinção feita por esse mesmo autor entre risco político e instabilidade política: “flutuações políticas que não afetam significativamente o ambiente de negócios não representam risco para as firmas” (*op. cit.*, 1971, p. 8).

Um ponto interessante é discutido por Kobrin (1978): dado que no mundo real é impossível dissociar o ambiente político do econômico, faz sentido diferenciar os riscos políticos dos demais

riscos associados aos negócios das empresas? Segundo o autor, a resposta é afirmativa, uma vez que os riscos políticos derivam de relações de poder e autoridade. Nesse sentido, por exemplo, um imposto de importação estipulado por conta de dificuldades momentâneas no balanço de pagamentos é de natureza distinta (econômica) de um decorrente do *lobby* de produtores domésticos (política).

As formas pelas quais o risco político influencia as estratégias de internacionalização das firmas são estudadas por três linhas de pesquisa principais.

A abordagem do poder de barganha enfatiza a vulnerabilidade das firmas a comportamentos oportunistas por parte dos governos dos países receptores do IDE. A ideia central é a de que as ETNs possuem grande poder de barganha antes da efetivação do investimento, podendo, dessa forma, obter várias concessões por parte do governo do país receptor. Contudo, “uma vez realizado o investimento, o capital fixo torna-se ‘irrecuperável’, um refém e uma fonte de poder de barganha para o país receptor” (Kobrin, 1987, p. 611). Conforme Vernon (1980, *apud* Kobrin, 1987, p. 611), “praticamente a partir do momento em que as assinaturas são postas no documento, forças poderosas agem no sentido de tornar os acordos obsoletos aos olhos do governo”. Com isso, torna-se praticamente inevitável um deslocamento no poder de barganha em favor do país receptor, que, em última instância, pode vir a resultar em renegociação dos termos originais que levaram à realização do investimento. Os altos custos afundados (*sunk costs*) normalmente associados a projetos de exploração de recursos naturais tornam este setor um dos mais vulneráveis a comportamentos oportunistas por parte dos governos. Conforme pesquisa realizada pela Multilateral Investment Guarantee Agency (Miga), o risco político é o fator mais importante a inibir investimentos em países em desenvolvimento e este é ainda mais relevante no caso de firmas do setor extrativo, “que frequentemente operam em ambientes difíceis e arriscados, com significativos custos afundados e longos horizontes de tempo” (Miga, 2011, p. 21).

Jensen (2003, p. 593) afirma que “a sabedoria convencional diz que as multinacionais preferem investir em regimes autoritários”. O argumento por trás disso seria o de que governos de países não democráticos teriam maior capacidade de oferecer às firmas estrangeiras termos mais favoráveis de ingresso – em questões relacionadas, por exemplo, à proteção social ou à preservação ambiental – porque estariam menos sujeitos à pressão popular. Porém, existe uma linha de pesquisa que trata, justamente, do nível de risco político de um país como função da existência de constrangimentos à ação discricionária das autoridades. Conforme esta literatura, que remonta à tradição da economia institucional, as ETNs são menos propensas a investir em lugares onde as autoridades podem facilmente modificar as condições negociadas com as firmas. Hénisz (2000), por exemplo, encontrou evidências de que o nível de risco político afeta negativamente a propensão das ETNs norte-americanas a investir em um país, utilizando como *proxy* de risco político uma variável combinada que leva em consideração “o número de entes governamentais independentes com poder de veto sobre mudança de políticas” (*op. cit.*, 2000, p. 346).

Outra linha de pesquisa relevante aborda as formas pela quais as ETNs lidam com o risco político após terem realizado investimentos em países considerados de alto risco. Um argumento que tem sido utilizado por esta vertente é o de que o risco político não é exógeno – pelo menos não totalmente. As empresas poderiam atuar politicamente, visando influenciar o ambiente em que operam, por meio de diversas ações, como *lobby*, financiamento de campanhas eleitorais ou mesmo corrupção (Feinberg e

Gupta, 2009; Jiménez, Luis-Rico e Benito-Osorio, 2013). Outras formas de reduzir o risco incorrido são contratar seguro com cláusulas específicas sobre risco político,⁹ minimizar o grau de imobilização de ativos, distribuir o investimento em plantas de escala menor em diferentes países, constituir *joint venture* com parceiros locais – que, supostamente, teriam mais conhecimento da realidade local e maior capacidade de construir relações próximas com o governo constituído – ou aumentar o grau de internalização – quanto mais específicos forem os ativos da firma, menores serão os ganhos, para o país receptor do investimento, advindos de uma eventual expropriação (Feinberg e Gupta, 2009; Vadlamannati, 2012).

3 UMA VISÃO GERAL DO INVESTIMENTO DIRETO CHINÊS EM MIANMAR

De acordo com estatísticas oficiais de Mianmar, a China é a maior investidora direta no país.¹⁰ Entre 2005 e 2012, Mianmar aprovou investimentos da ordem de US\$ 33,8 bilhões, dos quais US\$ 16,1 bilhões em 2010 e US\$ 8,5 bilhões em 2011. A China, que até meados dos anos 2000 era um investidor marginal no país, passou à primeira posição em 2011, ultrapassando a Tailândia. Somente no biênio 2010-2011, foram aprovados projetos chineses de IDE em montante superior a US\$ 12,6 bilhões (ver tabela 1).

Entretanto, do total aprovado, apenas uma modesta fração efetivamente entrou no país. A UNCTAD estima em US\$ 8,8 bilhões os fluxos de entrada acumulados entre 2005 e 2012, com o estoque atingindo US\$ 11,9 bilhões neste ano. As estatísticas oficiais da China, por sua vez, indicam que saíram do país com destino a Mianmar US\$ 2,6 bilhões de IDE entre 2005 e 2012 – neste ano, o estoque atingiu US\$ 3,1 bilhões.

Das aprovações totais realizadas pelo governo de Mianmar no período 2005-2012, 56,4% referem-se a investimentos no setor de energia elétrica, 34,3% no de petróleo e gás e 6,8% em mineração – apenas 2,6% não correspondem a estes setores. Os recursos encontram-se concentrados em poucos projetos – desde 1988, quando o ingresso de IDE passou a ser permitido, pouco mais de cinco centenas de empresas estrangeiras foram autorizadas a investir no país.

Uma comparação com o que ocorreu no Laos ajuda a clarificar o perfil do IDE em Mianmar. Enquanto no período 2005-2010, o vizinho aprovou IDE proveniente de 36 países distintos, Mianmar aprovou apenas 13. Além disso, a participação dos setores extrativista e energético no Laos foi de 62,3% do total – contra 97,4% em Mianmar –, restando ao setor de serviços 15,7% e ao manufactureiro, 7,8% (Bissinger, 2012). Embora a China seja a segunda maior fonte de IDE para o Laos – atrás apenas do Vietnã¹¹ –, sua importância relativa é significativamente menor que para Mianmar, respondendo por cerca de um quarto do IDE aprovado no período 2005-2010.

9. Nem todos os eventos são cobertos pelas apólices tradicionalmente negociadas no mercado de seguros contra risco político. Usualmente, as coberturas abrangem expropriação, violência política, quebra de contrato e restrição à conversão cambial e à remessa de lucros e capital, enquanto mudanças em leis domésticas costumam ficar de fora (Miga, 2011, p. 19).

10. O governo de Mianmar não divulga estatísticas detalhadas dos fluxos de ingresso de IDE, disponibiliza apenas as referentes aos projetos aprovados pela Comissão de Investimento.

11. De acordo com as estatísticas de aprovação de IDE do governo do Laos.

TABELA 1

Mianmar: entrada de IDE autorizada (2005-2012)

(Em US\$ milhão)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005-2012
Total	101	6.445	505	975	106	16.141	8.465	1.069	33.807
Setor									
Energia elétrica	0	6.311	0	0	0	5.030	7.532	194	19.067
Petróleo e gás	35	134	474	114	41	10.050	367	367	11.582
Mineração	1	0	0	861	3	997	399	35	2.295
Indústria de transformação	63	0	19	0	6	2	89	152	331
Outros	3	0	12	0	57	62	77	321	532
País de origem									
China	63	281	0	856	3	5.081	7.532	222	14.038
Tailândia	4	6.030	16	0	30	2.945	0	0	9.026
Hong Kong	0	0	0	0	6	5.395	404	64	5.869
Coreia do Sul	0	0	49	0	0	2.482	216	38	2.785
Outros	33	134	440	119	68	238	313	744	2.089

Fonte: CeicData.

O que explica a alta concentração do IDE em setores intensivos em recursos naturais? Bissinger (2012) avalia que o determinante mais importante da concentração tem sido as baixas perspectivas de lucro na maioria dos setores em virtude do péssimo clima de investimentos no país, expresso em alto índice de corrupção, instabilidade das políticas, ausência de poder judiciário independente, interrupção frequente no fornecimento de energia elétrica e restrições aplicadas no comércio exterior e nas transações cambiais. Conforme pesquisa realizada pelo McKinsey Global Institute com companhias transnacionais com presença na Ásia, o ambiente de negócios é frequentemente apontado como inibidor de investimentos em Mianmar. Não há garantias quanto à inviolabilidade dos contratos, assim como não existem instâncias arbitrais isentas (Chhor *et al.*, 2013).

De fato, Mianmar aparece com frequência entre os últimos colocados em *rankings* internacionais de qualidade de governança. Na edição de 2013 do *ranking* de liberdade econômica elaborado pela Heritage Foundation, Mianmar aparece na 172ª posição, entre 177 países elencados. No item liberdade de investimentos, o país recebeu zero ponto, de 100 possíveis, pontuação similar à atribuída à Coreia do Norte. No item liberdade financeira, sua marca foi apenas um pouco melhor, 10 pontos (Heritage Foundation, 2013). Já no *ranking* do *Worldwide Governance Indicators 2011*, elaborado pelo Banco Mundial com 215 países, Mianmar aparece entre os 5% piores colocados em temas como participação e *accountability*, efetividade do governo, qualidade regulatória, primado da lei e controle da corrupção – nesta categoria, o país ocupa a penúltima posição, à frente somente da Somália (World Bank, 2012). Logo, não é difícil compreender a razão da concentração setorial do IDE em Mianmar. Os projetos de exploração de recursos naturais, de elevado valor unitário, são típicos de economia de enclave. Por sua vez, os investimentos dependentes do ambiente de negócios do país, como os

voltados à exploração do mercado interno, são raros e, quando acontecem, são de valor modesto em face do alto risco envolvido.¹²

Dadas as razões para a concentração setorial do IDE em Mianmar, o que explica a dependência em relação à China, especialmente a partir da segunda metade dos anos 2000? Nesse caso, existe uma gama de motivos, a começar pelas relações históricas entre os dois países, passando por questões geopolíticas, pela crescente demanda chinesa por recursos naturais e energia e pelo vácuo deixado pelas sanções econômicas impostas a Mianmar por diversos países ocidentais nas últimas décadas.

Mianmar possui uma localização geopoliticamente importante, espremido entre a Índia e a China. A manutenção de boas relações com Mianmar possibilita à China, particularmente sua vasta porção ocidental, relativamente atrasada em termos econômicos, acessar o Oceano Índico. Além disso, ele tem sido enxergado pela China como um importante aliado contra o que esta entende ser uma estratégia de contenção conduzida pelos Estados Unidos em seu entorno (Blanchard, 2012).¹³

Mianmar tornou-se independente do Reino Unido em 1948.¹⁴ Já no ano seguinte foi o primeiro país não comunista a estabelecer relações diplomáticas com a China pós-revolução.¹⁵ Em 1954, durante visita do primeiro ministro chinês Zhou Enlai, os dois países invocaram os “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica” como a base de seu relacionamento.¹⁶ Desde então, Mianmar passou a ser visto pela China como um de seus amigos mais leais (Sun, 2012a). Em 1962, um golpe de estado levou os militares ao poder. A partir de 1988, quando manifestações estudantis foram violentamente contidas, o regime tornou-se mais repressivo. As eleições parlamentares de 1990, cujos resultados foram favoráveis à oposição, não foram reconhecidas pelo governo, e o país ficou sem realizar novos pleitos por vinte anos, até as eleições de 2010.

Devido a sistemáticas violações de direitos humanos, supressão das liberdades individuais e prisões por motivação política, diversas nações ocidentais impuseram sanções a Mianmar a partir de 1988 (Mitchell, 2012). Os Estados Unidos proibiram, em 1997, qualquer novo investimento de firmas do país e, em 2003, baniram totalmente importações de Mianmar (Kudo, 2008). O Japão, embora não tenha imposto sanções, praticamente não investiu no país entre 1999 e 2012 – no período, o montante acumulado de IDE autorizado somou apenas US\$ 23 milhões. Por conta disso, Mianmar foi praticamente deixado de lado, com poucos projetos de IDE, normalmente de grande dimensão e conduzidos por vizinhos do continente asiático. O caminho então ficou livre para as empresas

12. Como seria de se esperar, a governança no setor intensivo em recursos naturais também é bastante deficiente. O *Resource Governance Index 2013*, elaborado pelo Revenue Watch Institute com vistas a avaliar internacionalmente a governança nos setores de petróleo, gás e mineração, coloca Mianmar na 58ª e última colocação, com pontuações baixíssimas em aspectos como quadro institucional e legal e procedimentos de transparência. Ver RWI (2013).

13. Estima-se que existam 2,5 milhões de chineses étnicos vivendo em Mianmar – o que representa cerca de 3% de sua população –, principalmente ao norte do país, que tem sido foco de conflitos armados envolvendo grupos separatistas, o que causa apreensão em Beijing.

14. Entre 1948 e 1989, o país chamava-se Birmânia, quando então a junta militar que o governava resolveu mudar o nome para Mianmar, pelo qual era chamado na língua local antes da dominação britânica.

15. Lee, Chan e Chan (2009) afirmam, contudo, que este reconhecimento foi influenciado pelo receio de uma possível invasão de seu território pelos comunistas chineses em busca das forças nacionalistas remanescentes que sabidamente haviam cruzado as fronteiras entre os dois países.

16. Os cinco princípios são: *i)* respeito mútuo à soberania e à integridade territorial; *ii)* não agressão mútua; *iii)* não interferência nos assuntos internos; *iv)* igualdade e benefício mútuo; e *v)* coexistência pacífica.

chinesas, que quase não precisaram competir com as de outros países pelos abundantes recursos naturais de Mianmar. Neste período, a China tornou-se também a principal provedora de assistência para o desenvolvimento a Mianmar.¹⁷ Na visão de Mitchell (2012), a política de não interferência serviu de mote para a China ignorar as objeções colocadas por outros países.

4 DETALHAMENTO DOS INVESTIMENTOS CHINESES

O envolvimento de empresas chinesas com Mianmar começou a se intensificar a partir de 2007, embora grande parte dos projetos de maior envergadura só tenha sido autorizada pelo governo mianmarenses no biênio 2010-2011. Yi (2013) enxerga uma conexão entre este *boom* nos investimentos e o veto, por parte da China, a uma Resolução no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 2007, que condenava Mianmar por violações de direitos humanos.

Levantamento realizado pela organização não governamental (ONG) Earthrights International (2008) até 2008 identificou o envolvimento de 45 empresas chinesas em 63 projetos de energia elétrica em Mianmar – em vários casos, o relatório não precisa se são investimentos diretos ou contratos de construção para terceiros. No entanto, até o presente, somente uma pequena parcela da capacidade de produção de energia projetada saiu efetivamente do papel. Entre as empresas envolvidas com projetos de maior envergadura estão a China Power Investment – com diversos projetos de capacidade superior a 1.000 MW, incluindo a controversa hidrelétrica de Myitsone, de 3.600 MW –, a China Gezhouba Group – esta envolvida com a hidrelétrica de Tasang, a maior entre as previstas para a construção em Mianmar, com 7.110 MW¹⁸ – e a Sinohydro (Earthrights International, 2008). Outras empresas importantes do setor com investimentos em Mianmar são a China Gold Water Resources, a China Southern Power Grid, a China Three Gorges Project e o CITIC Group. A eletricidade produzida por estes grandes projetos deverá ser quase toda exportada para a China e, no caso de Tasang, para a Tailândia.

Segundo o mesmo levantamento, dezesseis empresas chinesas se envolveram em projetos de exploração de petróleo e gás natural em Mianmar até 2008 (Earthrights International, 2008). Apesar de as reservas de petróleo provadas de Mianmar serem pequenas, as três gigantes chinesas do setor – Sinopec, China National Petroleum Corporation (CNPC) e China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) – desenvolvem atividades de exploração no país. O primeiro investimento chinês na exploração de gás natural ocorreu em 2001 (Lee, Chan e Chan, 2009).

Porém, os investimentos mais relevantes no setor são o gasoduto e o oleoduto construídos pela CNPC ligando a Baía de Bengala, em Mianmar, à província chinesa de Yunnan, orçados em US\$ 2,54 bilhões (Boyuan, 2013). Além de prover o sudoeste da China com petróleo e gás natural, com este

17. Segundo Kudo (2008), é difícil dissociar a cooperação para o desenvolvimento oferecida pela China de projetos comercialmente motivados. O autor cita, por exemplo, o projeto de construção de um corredor logístico conectando a província chinesa de Yunnan a Mianmar, desembocando em um porto, que ofereceria uma preciosa alternativa para o escoamento de produtos chineses para os mercados ocidentais (Kudo, 2008).

18. A hidrelétrica de Tasang é originalmente um projeto de capital tailandês, como pode ser visto nas estatísticas oficiais de aprovação de IDE de 2006, divulgadas pelo governo de Mianmar. No entanto, conforme reportagem publicada por *The Myanmar Times* (Chinesa..., 2007), o China Gezhouba Group, que a princípio iria apenas construir a usina, tornou-se sócio majoritário do projeto em novembro de 2007.

projeto, Mianmar proporciona ao país vizinho uma solução parcial para sua grande vulnerabilidade: a dependência do estreito de Malacca, por onde transitam 80% do petróleo importado pela China. Com o oleoduto, Mianmar oferece acesso a outra rota oceânica, menos vulnerável a piratas, terroristas ou ao controle de potências extrarregionais como os Estados Unidos, por onde transitará o petróleo importado da África e do Oriente Médio.¹⁹ Os dutos deverão prover ao governo de Mianmar receitas anuais da ordem de US\$ 1 bilhão (Mitchell, 2012, p. 50).

Até mesmo no maior projeto do setor de petróleo e gás que envolve capital estrangeiro sem a participação de empresas chinesas, a China possui papel de destaque. Trata-se do desenvolvimento e produção de gás nos campos *offshore* de Shwe, por uma *joint venture* entre as sul-coreanas Daewoo International – majoritária, com 51% do capital – e Korea Gas e as indianas Oil and Natural Gas Corporation Videsh (ONGC Videsh) e Gas Authority of India Limited (GAIL), cujos investimentos são avaliados em até US\$ 3,7 bilhões (OVL..., 2009). Todo o gás extraído será vendido à chinesa CNPC, que assinou um contrato de fornecimento por trinta anos, e será remetido ao sudoeste da China através de seu gasoduto (Lee, Chan e Chan, 2009; OVL..., 2009). Conforme Zhao (2011, p. 92), “o antigo governo militar de Mianmar recebeu inúmeras ofertas pela compra do gás dos campos de Shwe, mas finalmente concedeu os direitos de compra à China em junho de 2008.”²⁰

O levantamento da Earthrights International também identificou o envolvimento de empresas chinesas no ramo de mineração em Mianmar. Entre os maiores projetos neste setor estão os das minas de cobre de Letpadaung e de ferro-níquel de Tagaungtaung. A China Nonferrous Metal Mining Corporation é a principal acionista desta, com investimentos avaliados em US\$ 800 milhões (Earthrights International, 2008). A Letpadaung, por sua vez, é controlada pela Wanbao Mining Corporation, subsidiária da China North Industries Corporation (Norinco), maior fabricante de armamentos da China, Sun (2012b, p. 57), contudo, salienta que:

a exploração dos recursos naturais de Mianmar pela China criou sérios problemas: nem as hidrelétricas nem os dutos ajudarão a aliviar a escassez extrema de energia em Mianmar; a maioria dos investimentos focam indústrias extrativas com pouca preocupação quanto ao desenvolvimento sustentável, à criação de empregos ou à transferência de tecnologia; muitos deles trazem danos ambientais e sociais irreversíveis.

19. Alguns analistas – ver Yi (2013) – contestam o potencial de redução da vulnerabilidade da China por conta dos dutos, uma vez que uma fração muito pequena de suas importações deverá transitar por eles. A capacidade do oleoduto é de apenas 440 mil barris por dia, para um país que importa mais de 6 milhões de barris atualmente.

20. Segundo Batra (2009, p. 91), em fevereiro de 2004, o governo de Mianmar concedeu à GAIL o direito de preferência para a aquisição do gás retirado de Shwe. Porém, dois anos depois, o mesmo direito foi concedido à China. Na opinião de Lundholm (2007), na longa disputa pelo acesso ao gás envolvendo a Índia e a China, encerrada somente em junho de 2008 com a assinatura do contrato com a CNPC, “o uso, por Beijing, de seu poder de veto para manter o prontuário de direitos humanos de Mianmar fora da agenda do Conselho de Segurança das Nações Unidas revelou-se mais importante para a junta militar do que os incentivos econômicos oferecidos pela Índia”. Conforme Singh (2007), o preço oferecido pela CNPC pelo metro cúbico de gás foi inferior às ofertas realizadas pela japonesa Marubeni e pela sul-coreana Korea Gas, que importariam o produto em sua forma liquefeita (gás natural liquefeito – GNL). Cabe ressaltar, contudo, que deve ter pesado na decisão em prol da China a dificuldade encontrada pela Índia em viabilizar os gasodutos que transportariam o produto até o país, dada a relutância de Bangladesh em permitir o trânsito por seu território (Lee, Chan e Chan, 2009).

5 OS VENTOS DE MUDANÇA APÓS AS ELEIÇÕES DE 2010

Pela primeira vez desde 1990, realizaram-se eleições nacionais em Mianmar em novembro de 2010, as quais foram amplamente contestadas por oposicionistas internos e por observadores internacionais (Storey, 2011). Três meses depois, o parlamento recém-eleito escolheu Thein Sein para o cargo de presidente. Após alguns meses sem grandes novidades, o novo governo adotou, a partir de agosto de 2011, diversas medidas liberalizantes e democratizantes, como a libertação de presos políticos, o relaxamento da censura à internet e à imprensa e a legalização dos sindicatos. O novo governo se comprometeu, também, a aderir à Iniciativa por Transparência nas Indústrias Extrativas (*Extractive Industries Transparency Initiative*), que busca estabelecer um padrão internacional para avaliar a governança em países ricos em recursos naturais (Dadwal, 2013).

A amplitude e a rapidez das mudanças surpreenderam praticamente todo o mundo. Embora este seja considerado um governo civil, Thein Sein é general reformado e todos os principais cargos são ocupados por militares que participaram do regime anterior.²¹ Entre as razões apontadas para a mudança de rota inesperada, existem algumas de natureza interna e outras de caráter externo ao sistema político. No primeiro grupo, Sun (2012b) inclui o desejo da cúpula militar que governava o país desde 1962 por melhor governança e desempenho econômico. Países que até pouco tempo atrás compartilhavam com Mianmar baixas taxas de crescimento, como o Camboja e o Laos, vinham tendo desempenho substancialmente melhor depois que passaram a reformar suas economias. Já no segundo grupo, alguns apontam o desejo dos governantes de reduzir a influência da China no país (Storey, 2011; Bussche, 2012).

Em reconhecimento e apoio à agenda reformista, em maio de 2012, tanto a União Europeia como os Estados Unidos suspenderam, ainda que em caráter provisório, a maior parte das sanções contra Mianmar, inclusive as que impediam IDE no país (PWC, 2012). Um mês antes, o Japão já havia perdoado dívidas de Mianmar no valor de US\$ 3,7 bilhões (PWC, 2012).

Em 19 de novembro de 2012, Barack Obama fez a primeira visita de um presidente dos Estados Unidos a Mianmar em mais de cinquenta anos (Boyuan, 2013). Pouco depois, em 24 de maio de 2013, foi a vez de o primeiro-ministro do Japão, Shinzo Abe, visitar o país, quando afirmou que “os baixos custos da mão de obra e a crescente demanda doméstica proveriam um novo mercado para a economia japonesa em recuperação” (Boyuan, 2013). No mesmo mês, o presidente de Mianmar realizou uma visita oficial a Washington. De acordo com Yhome (2013), tanto a reaproximação dos Estados Unidos como a do Japão são vistas amplamente como esforços para conter a influência regional da China.

5.1 A deterioração no ambiente pró-China

Desde a posse do novo governo e a adoção de algumas reformas a partir de 2011, a influência chinesa em Mianmar tem erodido de forma veloz. Autoridades chinesas passaram a reconhecer explicitamente que subestimaram a capacidade de mudança democrática no país, ao mesmo tempo que superestimaram a influência chinesa sobre Mianmar (Parameswaran, 2013). E os diversos projetos de investimento patrocinados pela China passaram a estar na berlinda.

21. Thein Sein exerceu o cargo de primeiro-ministro entre 2007 e 2011.

Em setembro de 2011, sob forte pressão popular, o presidente Thein Sein comunicou ao parlamento que iria “respeitar o desejo da população” e suspendeu, até 2016, a construção da hidrelétrica de Myitsone. Com custos avaliados em US\$ 3,6 bilhões, é a maior das sete usinas para as quais a China Power Investment recebeu autorização para investir na bacia do rio Irrawaddy (Dadwal, 2013).²² Para muitos mianmarenses, Myitsone representa o símbolo perfeito da relação assimétrica entre Mianmar e China: enquanto aquele teria suas terras inundadas e sua população removida para a construção da barragem, esta receberia praticamente toda a energia produzida (Less..., 2012), em um país onde somente 26% da população recebe fornecimento regular de eletricidade (Dadwal, 2013).²³ Sun (2012b) avalia que o cancelamento definitivo de Myitsone no futuro próximo é praticamente certo, embora não esteja claro se haverá pagamento de indenizações ou não. A primeira hipótese seria uma saída mais aceitável para a China, mas segundo Sun (2012b) esta dúvida que Mianmar tenha condições financeiras de fazê-lo. Os investidores chineses, porém, contestam os opositores a Myitsone, alegando que os impactos negativos associados ao projeto são infundados, e têm acenado com a possibilidade de rediscutir alguns elementos críticos, como a localização, as indenizações pagas às comunidades locais e a destinação da energia produzida (Sun, 2012b).

Ao que tudo indica, o governo chinês foi pego totalmente de surpresa pela suspensão de Myitsone (Less..., 2012; Sun, 2012a), apesar da grande controvérsia gerada pelo projeto desde sua concepção. Sun (2012a, p. 85) afirma que a “China não pensava que Naypyidaw²⁴ ousaria colocar em risco um projeto de tão grande escala e importância para a China. (...) Esta extrema confiança baseava-se na crença fundamental de que um isolado e embargado Mianmar não arriscaria irritar seu maior protetor político e econômico por causa de uma hidrelétrica”. Segundo Sun (2012a, p. 87), alguns analistas chineses acreditam que a suspensão “abalou a confiança dos líderes chineses em Mianmar enquanto parceiro e deverá ter efeito de longo prazo sobre como eles percebem a confiabilidade do país”.

A suspensão da construção de Myitsone abriu espaço para o aumento das contestações sobre os investimentos chineses. Um latente ressentimento da população mianmarenses em relação à China, que muitos argumentam estar ligado, entre outras coisas, ao suporte dado por esta ao antigo governo repressor de Mianmar – por exemplo, vetando, em 2007, uma Resolução no Conselho de Segurança das Nações Unidas, que condenava Mianmar por violações de direitos humanos (ICG, 2009; Gronholt-Pedersen, 2013) –, veio à tona. Encorajada pela vitória sobre Myitsone e pelo novo clima de abertura democrática, a sociedade mianmarenses passou a se manifestar de forma mais incisiva sobre outros negócios envolvendo empresas chinesas fechados durante o governo militar. Sun (2012b, p. 59) menciona que, “conforme investidores estatais e privados da China, ‘projeto chinês se tornou sinônimo de corrupção, poluição, condenação e oposição local, às vezes sem muita evidência ou motivo’”.

Os dutos da CNPC tornaram-se o novo grande alvo. Desde seu anúncio, comunidades próximas aos dutos e ONGs já se mostravam fortemente contrárias ao projeto (Boyuan, 2013). Conforme

22. Conforme Sun (2012a, p. 86), a China Power Investment já havia despendido US\$ 42 milhões no projeto, incluindo US\$ 18 milhões para o realojamento da população atingida.

23. O potencial de geração de energia hidrelétrica em Mianmar é estimado pelo Ministério da Energia em mais de 100 mil MW, mas a capacidade instalada atual é de apenas 2.520 MW (World Economic Forum; Accenture e Asian Development Bank, 2013).

24. Capital de Mianmar.

expresso por reportagem da Agência Reuters, “para muitos em Mianmar, os dutos representam tudo o que há de podre em relação à influência da China: destruição ambiental, expropriação de terras, relações de compadrio (*cronyism*) e acusações de corrupção” (Insight..., 2012). Ao longo de 2012, os protestos – que passaram a focar a busca por maiores compensações financeiras pelas terras tomadas para a construção dos dutos, assim como a geração de empregos nas comunidades ao longo de sua rota – tornaram-se mais ruidosos (Dadwal, 2013; Perlez e Feng, 2013). Apesar das manifestações, o gasoduto foi concluído em junho de 2013, e o oleoduto deverá entrar em operação até o fim do mesmo ano (Yi, 2013).

Outro alvo do sentimento antichina foi a mina de cobre de Lepadaungtaung. Desde fevereiro de 2012, ocorreram protestos contra a retomada de suas operações,²⁵ sob a acusação de destruição de terras agrícolas, poluição de recursos hídricos e profanação de templos budistas (Lintner, 2012). O ápice ocorreu em novembro do mesmo ano, quando a empresa solicitou a aquisição de terras de 26 vilas próximas, para uma expansão da mina avaliada em US\$ 1 bilhão (Ash, 2013; Dadwal, 2013). Por conta dos protestos, o projeto foi temporariamente suspenso em agosto de 2012 (Shihong, 2012) e uma investigação foi realizada sob os auspícios da líder da oposição, Aung San Suu Kyi. Sua conclusão foi a de que o projeto de expansão poderia prosseguir, mas os camponeses deveriam receber preços de mercado por suas terras, além de serem indenizados em valor equivalente a três anos de colheita (Perlez e Feng, 2013).

5.2 O reposicionamento estratégico da China

Retrospectivamente, diversos analistas (Less, 2012; Shihong, 2012; Berger, 2013; Boyuan, 2013) apontam uma falha na estratégia pregressa da China para Mianmar, focada apenas na construção de relação estreita com o antigo regime militar, sem conceder espaço para outros atores relevantes. Shihong (2012) afirma que “é o momento de as firmas chinesas mudarem seu velho hábito de atender apenas ao governo em Mianmar” e que “na avaliação de riscos dos projetos, as firmas chinesas deveriam levar em consideração a tolerância social”. Sun (2012a), contudo, aponta uma falha mais profunda, relacionada ao fato de que a “China não acreditava que Mianmar poderia se transformar de um Estado autoritário em uma democracia liberal em poucos meses e que a opinião pública poderia, da noite para o dia, se tornar um fator determinante na política de Mianmar”.

Neste aspecto, as relações com Mianmar, ancoradas na política de não interferência sobre assuntos internos de outros países e focalizadas na manutenção de boas relações intergovernamentais, se assemelham às da China com alguns países africanos. A comparação com a África também parece pertinente no que tange aos ganhos decorrentes dos investimentos chineses: “na maior parte, os grandes projetos de construção e de infraestrutura em Mianmar são conduzidos trazendo milhares de trabalhadores da China. Poucos benefícios vão para a população local” (ICG, 2009, p. 23).²⁶

Não por acaso, os investimentos chineses caíram bruscamente após o início dos problemas das empresas do país em Mianmar. O montante de IDE aprovado em 2012 – US\$ 222 milhões –

25. A mina foi assumida em 2010 por uma *joint venture* entre a chinesa Wanbao Mining Corporation e a Local Union of Mianmar Economic Holdings, braço empresarial das Forças Armadas de Mianmar, após a firma canadense Ivanhoe tê-la abandonado dois anos antes (Xinhua, 2013).

26. Sobre os interesses por trás das relações da China com os países africanos, ver Alves (2010).

representa menos de 4% da média dos dois anos anteriores. De acordo com Deng (2013), “mais firmas chinesas estão adotando uma atitude de ‘esperar e ver’ por causa de riscos potenciais advindos de conflitos étnicos, instabilidade política e sistema legal deficiente”. No mesmo sentido, Zhao Hong, acadêmico chinês citado por Gronholt-Pedersen (2013), afirma que “apenas as empresas estatais atrevem-se a investir e mesmo estas não irão colocar dinheiro em grandes projetos agora”. Do ponto de vista da China, com as mudanças em curso, Mianmar passou a representar maior risco político para suas empresas, ironicamente o inverso da percepção das firmas ocidentais.²⁷

As empresas chinesas, que por muitos anos se depararam com pouca competição por conta das sanções internacionais, sofreram um revés em Mianmar. Em recente concorrência pública para a exploração de campos de petróleo e gás no país, apenas uma empresa chinesa se credenciou para participar, entre 59 inscritas (Dadwal, 2013), cenário bastante distinto do verificado na segunda metade dos anos 2000, quando a CNPC, a CNOOC e a Sinopec assinaram diversos contratos de exploração no país (Kudo, 2008).

Por conta do novo ambiente, a China “embarcou em uma campanha de recalibragem estratégica” em Mianmar, de forma a preservar seus interesses críticos nos próximos anos (Parameswaran, 2013). A China passou a pressionar suas empresas estatais com atuação em Mianmar a adotar práticas de responsabilidade social corporativa e aprimorar sua gestão de relações públicas no intuito de melhorar sua imagem (Less, 2012; Dadwal, 2013; Parameswaran, 2013; Perlez e Feng, 2013). A CNPC, por exemplo, anunciou a destinação de US\$ 20 milhões para a construção de hospitais e escolas em comunidades próximas aos seus dutos (Perlez e Feng, 2013). Já a mina Lepadaungtaung, da qual a Wanbao Mining Corporation é sócia, recentemente introduziu em seu contrato cláusulas estabelecendo a destinação de 2% de seu lucro líquido para ações de responsabilidade social às comunidades próximas (Xinhua, 2013).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças recentes têm despertado, nos países ocidentais, um sentimento de euforia comedida em relação ao futuro de Mianmar. A ONG Freedom House, por exemplo, embora continue a classificar Mianmar como país “não livre”, aponta, na edição de 2013 de seu relatório anual *Freedom in the World*, alguma melhoria em relação ao ano anterior “devido à bem-sucedida participação de partidos opositores em eleições legislativas e à continuada flexibilização de longevas restrições impostas sobre a mídia, à discussão privada, às reuniões públicas, à sociedade civil, à iniciativa privada e a outras atividades” (Freedom House, 2013).

Comparações com a situação da China em 1978, quando esta iniciou seu processo de reformas econômicas, têm sido frequentes na imprensa (Clifford, 2012). Mianmar tem sido apresentado como o novo eldorado capitalista, uma das últimas fronteiras inexploradas pelo capital internacional.

27. Na visão da agência Political Risk Services, Mianmar tem se tornado um país menos arriscado politicamente nos últimos anos. Em 2009, Mianmar ficou na última posição, entre 100 países, no *ranking* do *Global PRS Risk Index*. Já em 2013, o país subiu para o 82º lugar, ficando à frente de Ucrânia, Rússia, Argentina, Equador e Venezuela, por exemplo, e pouco abaixo do Vietnã (PRS, 2013).

Entretanto, apesar de todo o otimismo, investir em Mianmar continua sendo uma empreitada das mais arriscadas. Em novembro de 2012, o país promulgou uma nova lei sobre investimento estrangeiro. Apesar de conter alguns elementos encorajadores ao ingresso de IDE, como a possibilidade de isenção de imposto de renda por cinco anos e um capítulo específico sobre solução de controvérsias, a lei possui diversos pontos pouco precisos, como os critérios aplicáveis à aprovação de investimento estrangeiro em alguns setores em que este é “restringido”,²⁸ o que mantém nas mãos das autoridades competentes, especialmente a Comissão de Investimento de Mianmar, um alto poder discricionário (Boot, 2013).

Por conta dessas deficiências, a agência Maplecroft, por exemplo, continua atribuindo grau de risco político extremo a Mianmar. No *ranking* de seu *Political Risk (Dynamic) Index 2013*, Mianmar aparece na 193ª posição, entre 197 países, à frente apenas de Afeganistão, Sudão, República Democrática do Congo e Somália (Maplecroft, 2013). No quesito risco de expropriação, Mianmar é o 9º pior colocado, inserindo-se no grupo de países que apresentam risco extremo. A agência reconhece alguns avanços recentes, como a edição da nova lei sobre investimento direto estrangeiro, que reforçam a percepção de que o governo está interessado em atrair capitais externos para o país. Porém, “o histórico ruim no que tange ao respeito aos direitos de propriedade e ocorrências passadas de nacionalização sem o devido pagamento de compensação financeira” contribuem para a persistência da má avaliação do país (Boot, 2013).

Embora as reformas e a suspensão das sanções abram caminho para o retorno de empresas ocidentais a Mianmar, é provável que, pelo menos nos primeiros anos, sejam as empresas asiáticas as principais desafiadoras das chinesas no país. O Japão, por exemplo, já está colaborando com o novo governo na criação da Zona Econômica Especial de Thilawa (Blanchard, 2012). O banco de dados do FDI Intelligence²⁹ registra 37 projetos de investimento *greenfield* envolvendo empresas japonesas – contra apenas dois de firmas chinesas – entre dezembro de 2011 e julho de 2013.³⁰ As montadoras de automóveis Suzuki e Nissan já anunciaram a construção de plantas no país, que, em primeiro momento, visarão ao atendimento do mercado interno (Suzuki..., 2012; Nissan..., 2013).

Nessa linha, Storey (2011) ressalta que a suspensão da construção da hidrelétrica de Myitsone “é uma indicação de que o lugar privilegiado ocupado pela China na hierarquia das relações internacionais de Mianmar não pode mais ser visto como garantido”. Contudo, “os dois vizinhos buscarão manter relações cordiais por conta das realidades geográficas inescapáveis assim como para proteger importantes interesses em comum”.

O envolvimento da China na África tem sido alvo de fortes críticas por conta da alegada baixa contribuição para o desenvolvimento econômico do continente e pelos desastrosos impactos ambientais. Nesse sentido, o recente reposicionamento estratégico da China em Mianmar – país no qual, a exemplo do ocorrido na África, a China cultivou estreitas relações intergovernamentais que facilitaram o avanço de seus interesses econômicos, notadamente no que tange ao acesso a recursos

28. Entre estes estão atividades sujeitas a causar danos à saúde pública, aos recursos naturais, ao meio ambiente e à biodiversidade e indústrias que envolvam a produção ou o uso de produtos químicos perigosos.

29. Consultoria ligada ao grupo Financial Times. Disponível em: <<http://www.fdiintelligence.com>>. Acesso em 24 de setembro de 2013.

30. Cabe notar que o FDI Intelligence registra apenas 33 projetos *greenfield* de IDE em Mianmar entre janeiro de 2003 e novembro de 2011, nenhum deles envolvendo empresa do Japão.

naturais – pode vir a se constituir em um divisor de águas, com maior preocupação em relação aos interesses dos diversos grupos sociais afetados pelos investimentos de suas empresas.³¹

Retornando às hipóteses colocadas na introdução – sobre os motivos que levam o IDE chinês a direcionar-se desproporcionalmente mais para países considerados arriscados por agências de classificação de risco ocidentais –, deve-se dizer, inicialmente, que não é possível inferir a taxa de retorno dos investimentos em Mianmar sem conhecer detalhes dos projetos. Contudo, é provável que pelo menos uma parte desses envolva retornos pouco animadores para investimentos de alto risco. Esse parece ser o caso dos investimentos na exploração de petróleo, em um país com baixo volume de reservas comprovadas. Conforme um executivo chinês deste setor citado por Blanchard (2012), “ao longo dos anos a China teve o monopólio do mercado, mas isso não foi necessariamente algo bom. Parte dos investimentos revelaram-se apostas ruins”. A existência de critérios não econômicos – pelo menos do ponto de vista da firma – parece inegável, dada a importância concedida pela China à segurança em sentido amplo – como fica claro no caso dos dutos. Finalmente, a mudança de percepção do nível de risco político por parte das firmas chinesas desde o início das reformas em Mianmar é um forte indicativo da validade da hipótese de que os riscos incorridos por elas eram distintos daqueles incidentes sobre as firmas de outros países. Cabe notar, a este respeito, que o cultivo de boas relações intergovernamentais com o antigo governo militar serviu para reduzir os riscos percebidos pelas firmas chinesas, conforme previsto pela teoria. A onda democratizante, porém, em vez de agir como freio à renegociação de contratos assinados pela junta militar, acabou servindo como impulso, dada a rejeição da sociedade civil à distribuição assimétrica (percebida) dos ganhos e prejuízos decorrentes dos projetos.

Esses acontecimentos também contêm alguns aspectos importantes para o Brasil. Em primeiro lugar, revelam a – quase? – universalidade da crescente preocupação com os impactos sociais e ambientais dos grandes investimentos em infraestrutura – recentemente, o governo da Bolívia cancelou o contrato de construção de uma rodovia financiada pelo brasileiro Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) por conta de constantes protestos da população indígena afetada, que alega temer que o trajeto cortando a maior reserva florestal do país possa afetar seu modo de vida (Indígenas..., 2011; Bolívia..., 2013).

Em segundo, o caso reforça a ideia de que a percepção de risco político não é unívoca, nem universal. A China, especificamente, por meio de suas empresas estatais, parece operar com uma visão bastante particular de risco político, que se beneficia de sua conhecida política de não interferência em assuntos internos de outros países. Esta, por sua vez, abre caminho para o estabelecimento de relações próximas com governos muitas vezes renegados pelas potências ocidentais, que acabam por facilitar a realização de negócios nestes países.³²

31. Obviamente, essa afirmação possui uma alta carga de especulação e tem chances consideráveis de não vir a se concretizar. O relacionamento entre os dois países possui uma série de especificidades não encontradas, por exemplo, nas relações entre a China e os países africanos, a começar pelo interesse daquela na manutenção da estabilidade nos países com os quais possui fronteira. No entanto, o espraiamento do reposicionamento estratégico chinês visto em Mianmar é um cenário que não deve ser desprezado.

32. Estudo econométrico de Li e Liang (2012) apresenta evidências de que o IDE chinês é maior em países em desenvolvimento com os quais a China mantém boas relações interestatais. Essa relação se mantém mesmo quando se controlam os efeitos da abundância de recursos naturais, que exercem influência positiva sobre os fluxos de IDE, e da garantia de direitos de propriedade, que possui relação negativa com o IDE chinês. Segundo os autores, é provável que as firmas chinesas invistam em países de elevado risco político porque as relações interestatais representariam uma salvaguarda ao conseguirem tratamento preferencial e proteção aos investidores chineses.

Finalmente, em terceiro lugar, esses episódios explicitam a dificuldade de se competir com as empresas estatais chinesas, cujo objetivo primordial é garantir o suprimento de energia e de matérias-primas à China – e não maximizar lucros –, o que lhes dá maior espaço para a concessão de compensações financeiras e para a provisão de bens e serviços às populações atingidas pelos projetos. Isso, por sua vez, possui o potencial de alavancar a imagem do país, constituindo um elemento importante para o aumento do *softpower* da China, particularmente junto aos países em desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. G. M. P. Os interesses econômicos da China na África. **Boletim de economia e política internacional**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 25-31, 2010.
- ASH, L. Burma learns how to protest – against Chinese investors. **BBC news magazine**, 24 Jan. 2013. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/magazine-21028931>>.
- BAEK, K.; QIAN, X. An analysis on political risks and the flow of foreign direct investment in developing and industrialized economies. **Economics, management, and financial markets**, v. 6, n. 4, p. 60-91, 2011.
- BATRA, R. Natural gas pipelines: geopolitics, affordability, security dimensions. In: NORONHA, L.; SUDARSHAN, A. (Ed.). **India's energy security**. New York: Routledge, 2009.
- BERGER, B. China's troubled Myanmar policy. **The diplomat**, 23 ago. 2013. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2013/08/23/chinas-troubled-myanmar-policy>>.
- BISSINGER, J. Foreign investment in Myanmar: a resource boom but a development bust? **Contemporary Southeast Asia**, v. 34, n. 1, p. 23-52, 2012.
- BLANCHARD, B. Analysis: Myanmar sanctions lifting a boon and a test for China firms. **Reuters**, 25 Apr. 2012. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2012/04/25/us-china-myanmar-idUSBRE83O16Y20120425>>.
- BOLÍVIA indenizará OAS por anulação de contrato de US\$ 415 mi. **Reuters Brasil**, 21 jan. 2013. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRSPE90K06220130121>>.
- BOOT, W. Burma still an 'extreme risk' for investors despite reforms. **The irrawaddy**, 16 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.irrawaddy.org/archives/24293>>.
- BOYUAN, C. Myanmar pipeline project gives China pause for thought. **China.org.cn**, 21 jun. 2013. Disponível em: <http://www.china.org.cn/business/2013-06/21/content_29188744.htm>.
- BUCKLEY, P. *et al.* The determinants of Chinese outward foreign direct investment. **Journal of international business studies**, n. 38, p. 499-518, 2007.
- _____. Explaining China's outward FDI: an institutional perspective. In: SAUVANT, K. (Ed.). **The rise of transnational corporations from emerging markets: threat or opportunity?** Cheltenham: Edward Elgar, 2008.
- BUSSCHE, E. O papel da China na democratização de Mianmar. **Vista Chinesa** (blog), 13 Abr. 2012. Disponível em: <<http://vistachinesa.blogfolha.uol.com.br/2012/04/13/o-papel-da-china-na-democratizacao-de-myanmar/>>.
- BUSSE, M.; HEFEKER, C. Political risk, institutions and foreign direct investment. **European journal of political economy**, v. 23, n. 2, p. 397-415, 2007.

BUTLER, K.; JOAQUIN, D. A note on political risk and the required return on foreign direct investment. **Journal of international business studies**, v. 29, n. 3, p. 599-607, 1998.

CHHOR, H. *et al.* **Myanmar's moment**: unique opportunities, major challenges. [s.l.]: McKinsey Global Institute, 2013.

CHINESE firm takes 51pc of Tasang hydropower project. **The Myanmar times**, p. 19-25, Nov. 2007.

CLIFFORD, M. Is Myanmar the next China? **CaixinOnline**, 20 June 2012. Disponível em: <<http://english.caixin.com/2012-06-20/100402714.html>>.

CROSS, A. *et al.* An econometric investigation of Chinese outward direct investment. *In*: DUNNING, J.; LIN, T. (Ed.). **Multinational enterprises and emerging challenge of the 21st century**. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.

DADWAL, S. **Myanmar opens to business opportunities, but is it sustainable?** Institute for Defense Studies and Analyses, 2013. (IDSA Comment). Disponível em: <http://www.idsa.in/idsacomments/MyanmarOpenstoBusinessOpportunities_srdadwal_140613>.

DENG, R. Chinese investment in Myanmar: lessons and opportunities. **CogitAsia**, 25 Jun.e 2013. Disponível em: <<http://cogitasia.com/chinese-investment-in-myanmar-lessons-and-opportunities/>>.

EARTHRIGHTS INTERNATIONAL. **China in Burma**: the increasing investment of Chinese multinational corporations in Burma's hydropower, oil and natural gas, and mining sectors. Chiang Mai: Earthrights International, 2008.

FEINBERG, S.; GUPTA, A. MNC subsidiaries and country risk: internalization as a safeguard against weak external institutions. **Academy of management journal**, v. 52, p. 381-399, 2009.

FITZPATRICK, M. The definition and assessment of political risk in international business: a review of the literature. **Academy of management review**, v. 8, n. 2, p. 249-254, 1983.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the world 2013**: democratic breakthroughs in the balance. Washington, DC: Freedom House, 2013.

GRONHOLT-PEDERSEN, J. Chinese investment in Myanmar falls sharply. **The Wall Street journal**, 4 June. 2013. Disponível em: <<http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324063304578525021254736996.html>>.

HAYAKAWA, K.; KIMURA, F.; LEE, H. **How does country risk matter for foreign direct investment?** Chiba, Japan: Institute of Developing Economies, 2011. (IDE Discussion Paper, n. 281).

HENISZ, W. The institutional environment for multinational investment. **The journal of law, economics, & organization**, v. 16, n. 2, p. 334-364, 2000.

HERITAGE FOUNDATION. **2013 index of economic freedom**. Washington, DC: Heritage Foundation, 2013.

HUANG, Y.; WANG, B. Investing overseas without moving factories abroad: the case of Chinese outward direct investment. **Asian development review**, v. 30, n. 1, p. 85-107, 2013.

ICG – INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **China's Myanmar dilemma**. Beijing, Jakarta and Brussels: International crisis group, 2009. (Asia Report, n. 177).

INDÍGENAS retomam protesto contra rodovia na Bolívia. **BBC Brasil**, 1 Out. 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/10/111002_bolivia_protesto_estrada_fn.shtml>.

INSIGHT: as Myanmar opens, China alliance starts to fray. **Reuters**, 13 Fev. 2012. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2012/02/14/us-myanmar-china-idUSTRE81D03R20120214>>.

JENSEN, N. Democratic governance and multinational corporations: political regimes and inflows of foreign direct investment. **International organization**, v. 57, p. 587-616, 2003.

JIMÉNEZ, A.; LUIS-RICO, I.; BENITO-OSORIO, D. The influence of political risk on the scope of internationalization of regulated companies: insights from a Spanish sample. **Jornal of world business**, forthcoming, 2013.

KOBRIN, S. **Political risk: a review and reconsideration**. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology (MIT), 1978. (Alfred P. Sloan School of Management Working Paper, n. 998-1.078).

_____. Testing the bargaining hypothesis in the manufacturing sector in developing countries. **International organization**, v. 41, n. 4, p. 609-638, 1987.

KOLSTAD, I.; WIIG, A. What determines Chinese outward FDI? **Journal of world business**, v. 47, p. 26-34, 2012.

KRIFA-SCHNEIDER, H.; MATEI, I. Business climate, political risk and FDI in developing countries: evidence from panel data. **International journal of economics and finance**, v. 2, n. 5, p. 54-65, 2010.

KUDO, T. Myanmar's economic relations with China: who benefits and who pays? In: SKIDMORE, M.; WILSON, T. (Ed.). **Dictatorship, disorder and decline in Myanmar**. Canberra: ANU E Press, 2008.

LEE, P.; CHAN, G.; CHAN, L. China engages Myanmar as a Chinese client state? In: YEOH, E. (Ed.). **Regional political economy of China ascendant: pivotal issues and critical perspectives**. Kuala Lumpur: University of Malaya, Institute of China Studies, 2009.

LESS thunder out of China. **The economist**, 6 Out. 2012.

LI, Q.; LIANG, G. **Political relations and Chinese outbound direct investment: evidence from firm- and dyadic-level tests**. Bloomington: Research Center for Chinese Politics and Business, Indiana University, 2012. (Working Paper, n. 19).

LINTNER, B. Burma: trouble brewing for China. **The daily star**, 10 Nov. 2012. Disponível em: <<http://archive.thedailystar.net/newDesign/news-details.php?nid=256861>>.

LUNDHOLM, G. China trumps India in Myanmar gas stakes. **Asia times**, 11 Sept. 2007. Disponível em: <http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/II11Ae02.html>.

MAPLECROFT. **Maplecroft's political risk atlas 2013**. Bath: Maplecroft, 2013.

MIGA – MULTILATERAL INVESTMENT GUARANTEE AGENCY. **World investment and political risk 2010**. Washington, DC: World Bank, 2011.

MITCHELL, T. **Chinese foreign direct investment in Myanmar: remarkable trends and multilayered motivations**. Lund: Department of Political Science, Lund University, 2012. Mimeografado.

NISSAN plans Sunny plant in Myanmar. **The Japan times**, 20 Sept. 2013. Disponível em: <<http://www.japantimes.co.jp/news/2013/09/20/business/nissan-plans-sunny-plant-in-myanmar/>>.

OVL, GAIL, Daewoo to invest \$3.7 bn in Myanmar fields. **The economic times**, 13 July 2009. Disponível em: <http://articles.economictimes.indiatimes.com/2009-07-13/news/28464549_1_korea-gas-corp-block-a-3-shwe-phyu>.

PARAMESWARAN, P. China's strategic recalibration in Burma. **China brief**, v. 13, n. 9, p. 13-16, 2013.

PERLEZ, J.; FENG, B. China tries to improve image in a changing Myanmar. **The New York times**, 18 May 2013. Disponível em: < <http://www.nytimes.com/2013/05/19/world/asia/under-pressure-china-measures-its-impact-in-myanmar.html?pagewanted=all&r=1>>.

PRS – POLITICAL RISK SERVICES. **Global PRS risk index 2013**. [s.l.]: Political Risk Services, 2013.

PWC – PRICE WATERHOUSE COOPERS. **Myanmar business guide**. Singapore: PWC, 2012.

QUER, D.; CLAVER, E.; RIENDA, L. Chinese multinationals: host country factors and foreign direct investment location. In: MARINOV, M.; MARINOVA, S. (Ed.). **Internationalization of emerging economies and firms**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

RAMASAMY, B.; YEUNG, M.; LAFORET, S. China's outward foreign direct investment: location choice and firm ownership. **Journal of world business**, v. 47, n. 1, p. 17-25, 2012.

ROBOCK, S. Political risk: identification and assessment. **Columbia journal of world business**, v. 6, n. 4, p. 6-20, 1971.

RODRÍGUEZ, C.; BUSTILLO, R. A critical revision of the empirical literature on Chinese outward investment: a new proposal. **Panoeconomicus**, v. 5, Special Issue, p. 715-733, 2011.

ROOT, F. Analyzing political risks in international business. In: KAPOOR, A.; GRUB, P. (Ed.). **The multinational enterprise in transition**. Princeton: Darwin Press, 1972.

RWI – REVENUE WATCH INSTITUTE. **The 2013 resource governance index**. New York: Revenue Watch Institute, 2013.

SAWKUT, R. *et al.* **Determinants of FDI: lessons from African economies**. [s.d.]. Mimeografado.

SCISSORS, D. Chinese outward investment: more opportunity than danger. **Backgrounder**, n. 2.579, 2011.

_____. China's global investment rises: the U.S. should focus on competition. **Backgrounder**, n. 2.757, 2013.

SINGH, Y. **India's energy diplomacy gets a jolt in Myanmar**. New Delhi: Institute of Peace and Conflict Studies, 2007. Disponível em: <<http://www.ipcs.org/article/china/indias-energy-diplomacy-gets-a-jolt-in-myanmar-2244.html>>.

SINGH, H.; JUN, K. **Some new evidence on determinants of foreign direct investment in developing countries**. Washington, DC: World Bank, 1995. (Policy Research Working Paper, n. 1.531).

STOREY, I. Burma and China: the beginning of the end of business as usual? **China brief**, v. 11, n. 22, 2011.

SUN, Y. China's strategic misjudgement on Myanmar. **Journal of current Southeast Asian affairs**, v. 31, n. 1, p. 73-96, 2012a.

_____. China and the changing Myanmar. **Journal of current Southeast Asian affairs**, v. 31, n. 4, p. 51-77, 2012b.

SUTHERLAND, D.; MATTHEWS, B.; EL-GOHARI, A. **An exploration of how Chinese companies use tax havens and offshore financial centers: 'round-tripping' or 'capital-augmenting' OFDI?** Oxford: Department of International Development, University of Oxford, 2010. (TMD Working Paper n. 42).

SUZUKI Motors requests production to restart in Myanmar. **Japan daily press**, 12 Nov. 2012. Disponível em: <<http://japandailynews.com/suzuki-motors-requests-production-to-restart-in-myanmar-1218229/>>.

VADLAMANNATI, K. Impact of political risk on FDI revisited: an aggregate firm-level analysis. **International interactions**, v. 38, p. 111-139, 2012.

VERNON, R. The obsolescing bargain: a key factor in political risk. *In*: WINCHESTER, M. (Ed.). **The international essays for business decision makers**, Houston: Center for International Business, 1980. v. 5.

WORLD BANK. **Worldwide governance indicators**. Washington, DC: World Bank, 2012.

WORLD ECONOMIC FORUM; ACCENTURE; ASIAN DEVELOPMENT BANK. **New energy architecture: Myanmar**. Geneva: World Economic Forum, 2013.

XINHUA. Latpadaung mine contract amended between Myanmar and China. **Mizzima: news from Myanmar**, 25 July 2013. Disponível em: <http://www.mizzima.com/business/natural-resources/9738-latpadaung-mine-contract-amended-between-myanmar-and-china>.

YHOME, K. The geopolitics of China's new energy route. **East Asia forum**, 19 June 2013. Disponível em: <<http://www.eastasiaforum.org/2013/06/19/the-geopolitics-of-chinas-new-energy-route/>>.

YI, L. China-Myanmar oil and gas pipelines: a \$5 billion problem. **China dialogue**, 5 July 2013. Disponível em: <<https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/6183-China-Myanmar-oil-and-gas-pipelines-a-5-billion-problem->>>.

ZHAO, H. China-Myanmar energy cooperation and its regional implications. **Journal of Current Southeast Asian Affairs**, v. 30, n. 4, p. 89-109, 2011.

A ASCENSÃO DA CHINA E AS OPORTUNIDADES PARA O BRASIL NO SETOR DE ENERGIA E DE TRANSPORTES

Amaro Olimpio Pereira Junior*

RESUMO

O artigo debate oportunidades de cooperação entre Brasil e China para o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis, a partir do diagnóstico das potencialidades e desafios enfrentados por cada país nos setores de energia e transportes. Toma-se por hipótese a necessidade cada vez mais premente de as economias emergentes adotarem padrões de desenvolvimento menos intensivos em dispêndio energético. São identificadas algumas áreas em que Brasil e China possuem diferenciais tecnológicos que poderiam ser explorados numa parceria bilateral, a exemplo da construção de hidrelétricas e da produção em massa de veículos automotores híbridos.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; Curva Kuznets Ambiental; infraestrutura; cooperação bilateral.

THE RISE OF CHINA AND OPPORTUNITIES FOR BRAZIL IN THE ENERGY AND TRANSPORT SECTORS

ABSTRACT

The study discusses opportunities for cooperation between Brazil and China for the development of sustainable technologies, drawing from the diagnosis of the strengths and challenges faced by each country in energy and transport sectors. The hypothesis is the increasingly urgent need for emerging economies to adopt development standards less intensive in energy expenditure. It identifies some areas in which Brazil and China have technological advantages that could be exploited in a bilateral partnership, such as the construction of dams and mass production of hybrid automobiles.

Keywords: sustainable development; Carbon Kuznets Curve; infrastructure; bilateral cooperation.

JEL: Q01; P48; F55

Boletim de Economia e Política Internacional, 15: 105-123 [2013]

* Professor do Programa de Planejamento Energético da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPE /COPPE/UFRJ). Pesquisador visitante no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea. *E-mail:* <amaro@ppe.ufrj.br>. O autor agradece a Márcia Ricetta pela contribuição à pesquisa.

1 INTRODUÇÃO

A China apresentou na última década (2000-2010) um impressionante ritmo de crescimento econômico, cuja média superou o patamar de 10% ao ano (a.a.), segundo dados do Banco Mundial (2012). O país consolidou-se assim não somente como uma potência regional mas também como um dos principais atores econômicos mundiais. Tal evolução vem demandando expressivos investimentos, com destaque para a área de infraestrutura econômica, por meio da rápida expansão de rodovias, ferrovias, aeroportos e centrais de geração de energia elétrica no país. Um exemplo da enorme mobilização de investimentos da China no período foi a construção da hidrelétrica de Três Gargantas, a maior do mundo, com 18 GW de capacidade, concluída em maio de 2006.

O Brasil, um grande exportador de produtos básicos (com destaque para minério de ferro e soja) e semimanufaturados (a exemplo de produtos metalúrgicos), se beneficiou do desempenho da economia chinesa a ponto de a China ter-se tornado o seu principal parceiro comercial. Mesmo assim, na última década, o crescimento brasileiro foi bem mais modesto, alcançando uma média anual de 3,6% (Banco Mundial, 2012).

Uma possível explicação para a grande diferença no desempenho econômico de Brasil e China é a de que estes dois países se encontrariam em estágios distintos de desenvolvimento. Mais especificamente, a China estaria empreendendo a expansão de sua indústria por meio do aproveitamento de extensos recursos humanos e naturais disponíveis numa economia que até poucas décadas atrás era eminentemente agrícola, a exemplo do que o próprio Brasil fez a partir dos anos 1950. Nesse sentido, o ritmo mais lento de crescimento brasileiro seria explicado por uma maior maturidade de sua economia em relação à chinesa.

Porém, o maciço investimento da China em educação – com ênfase no ensino técnico – tem feito com que este país alcance cada vez mais destaque na produção de bens de alta tecnologia, notadamente em setores como energia e transportes, indicando, desta maneira, que, de fato, o país já superou o Brasil em termos de estágio de desenvolvimento. Não se pode esquecer também que o crescimento da China foi possível devido a uma combinação única de fatores econômicos e institucionais: evolução da produtividade industrial, câmbio desvalorizado em relação ao dólar, inovação, financiamento estatal barato e forte presença do Estado na economia (Corrêa, 2012).

Embora o Brasil possa continuar se beneficiando do crescimento acelerado da China, as estratégias de inserção internacional do país devem buscar identificar oportunidades de comercialização de produtos que viabilizem a participação em etapas de maior valor agregado nas cadeias globais de valor. O objetivo deste trabalho, portanto, é debater algumas destas oportunidades no setor de energia e de transportes, a partir do estudo comparado das experiências recentes da China e do Brasil, destacando as estratégias destes países para desenvolver vantagens competitivas por meio de novas tecnologias que contribuam para o aumento da eficiência energética e a redução da emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE).

O texto se divide em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta alguns elementos da literatura e dos debates nos fóruns multilaterais sobre eficiência energética ao discutir como Brasil e China têm-se mobilizado para atender aos padrões de emissão estabelecidos pelos acordos

internacionais. A terceira e a quarta seções analisam, respectivamente, a matriz energética e o setor de transportes na China e no Brasil, apontando as principais características e estratégias de cada país na busca pela incorporação de práticas sustentáveis em seus modelos de desenvolvimento. Finalmente, o texto conclui apresentando algumas das oportunidades de cooperação e progresso tecnológico mútuo para as economias chinesa e brasileira, a partir da identificação de complementaridades produtivas entre estes países.

2 CURVA KUZNETS AMBIENTAL COMO BALIZADORA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS PAÍSES EMERGENTES

Os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) alcançaram o *status* de nações desenvolvidas à custa do consumo excessivo de combustíveis fósseis. Tais economias não modificaram os velhos hábitos até hoje; apenas transferiram suas manufaturas para os países em desenvolvimento, junto com a poluição por elas provocada. Uma vez que a grande maioria dos países emergentes também tem como base energética fontes poluidoras e não renováveis, verifica-se uma convergência de fatores que prejudicam a sustentabilidade no seu padrão de desenvolvimento.

Esta transferência de “chaminés” indica que os países emergentes vão seguir o padrão de crescimento até então adotado pelas nações desenvolvidas e, por consequência, também contribuirão para o aumento da poluição ambiental e dos custos energéticos, exaurindo seus recursos naturais. Dessa maneira, será necessário que esses países adotem o conceito de *leapfrogging*, ou “feito túnel”, para alcançarem um padrão de desenvolvimento econômico que não comprometa o meio ambiente local e global. Este desafio requer mudanças nos contextos socioeconômico e institucional que impliquem o uso mais adequado e racional da energia (por meio da redução e alteração nos padrões de consumo energético), bem como o investimento em energias limpas. Seguindo este movimento, Brasil e China vêm incentivando a produção de energias renováveis em seus territórios frente às necessidades de reduzir suas emissões de GEE.

Pesquisas ressaltam que o consumo de energia crescerá com o desenvolvimento econômico em países emergentes, a exemplo de Brasil e China, uma vez que, com a melhoria na qualidade de vida das famílias, o consumo de bens duráveis e de capital também se elevará. Esse movimento remete à ideia da “teoria da colina energética” em que, após a transição da economia primária para a industrial, um novo equilíbrio é alcançado entre os setores econômicos, porém com uma taxa mais alta de intensidade energética, retrato hoje dos países emergentes em geral. O próximo passo na direção do desenvolvimento sustentável é amadurecer os setores econômicos, reduzindo suas intensidades energéticas e elevando o produto interno bruto (PIB) por meio da inovação tecnológica e da eficiência no emprego dos insumos. Esse período de transição só se finalizará com a consolidação do setor de comércio e serviços no qual a eficiência energética e as energias renováveis já se encontram hoje na pauta das estratégias para o crescimento setorial.

A intensidade energética do Brasil, devido ao seu padrão de desenvolvimento econômico ainda bastante concentrado em fontes renováveis de energia, vem se mantendo baixa, com leve alta em 2010, sobretudo por conta do aumento do consumo das famílias. Já no caso da China, uma economia de uso intensivo de recursos energéticos, o ritmo de crescimento é preocupante: de acordo com o Banco

Mundial (2012), o consumo médio de energia primária do país quase se igualou à média mundial em 2010 em razão do crescimento acelerado do PIB, que se refletiu também em forte expansão das emissões de CO₂ (dióxido de carbono).

Em oposição a políticas intensivas em energia, a eficiência energética constitui, pois, uma estratégia vital para a segurança energética de uma nação, sendo especialmente relevante para os países emergentes hoje. Na China, por exemplo, o setor de manufatura se dedica a práticas de eficiência de energia em seus produtos, uma vez que estas constituem requisitos para ingresso no mercado internacional. Contudo, embora constitua o maior sistema manufatureiro do mundo, a economia chinesa também é movida pelo maior sistema de energia do planeta, o qual é alimentado majoritariamente por carvão e outros combustíveis fósseis (Mathews, 2011). E se tornou dependente do comércio internacional nas duas vias: tanto na exportação de produtos para o Ocidente quanto na importação de combustíveis fósseis, como gás natural e petróleo, comprometendo assim sua segurança energética.

Devido à crescente pressão mundial por redução das emissões de GEE, bem como à busca pela eficiência no uso de recursos no setor de bens e serviços, os países emergentes devem alcançar certificações e etiquetagens seguindo o padrão internacional de eficiência energética (IEA, 2012). Observa-se na tabela 1 que, na China, as certificações são obrigatórias, sendo estabelecidas nos planos quinquenais de planejamento econômico do país. Já no Brasil, os órgãos responsáveis pelo programa de etiquetagem são o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Procel/Inmetro), para eletricidade e solar térmico e o Programa Nacional de Racionalização do Uso dos Derivados de Petróleo e do Gás Natural (CONPET), para gás natural e gás liquefeito de petróleo (GLP), que atuam de forma voluntária para o aprimoramento da matriz energética brasileira.

TABELA 1

Metas e projeções de eficiência energética da China e do Brasil

China	Brasil
Intersetorial	
Plano de cinco anos (2011-2015): Projeção de redução da intensidade energética para 16% para 2015	Plano Nacional de Eficiência Energética. Projeção de redução no consumo de energia para 10% para 2030
Edificações, eletrodomésticos, equipamentos e iluminação	
Certificação obrigatória para os condomínios residenciais nas grandes cidades	Certificação voluntária local
Etiquetagem obrigatória para novos e grandes edifícios comerciais e residenciais nas metrópoles	Etiquetagem voluntária para edifícios residenciais e comerciais e de serviços
46 produtos em esquema de etiquetagem	13 produtos etiquetados voluntariamente

Fonte: IEA (2012).

Elaboração do autor.

O exemplo do Brasil demonstra a importância de uma base energética renovável hidráulica e de políticas de eficiência energética que perpassem todos os setores da economia, desde bens de consumo a edificações residenciais e comerciais. Contudo, mesmo com um painel favorável de baixo carbono e uma base renovável que possibilita ter etiquetagem voluntária, o país ainda necessita de equilíbrio em outros setores, dando continuidade à ênfase de suas políticas de desenvolvimento econômico e

social. A tabela 2 resume a grandeza desses países emergentes e o crescimento de seus consumidores, bem como a necessidade de energia.

TABELA 2

Indicadores de desenvolvimento: ano base 2010

Países	População (milhões habitantes)	PIB (bilhões US\$ ppc) ¹	PIB <i>per capita</i> (US\$ ppc)	Energia importada (% do uso da energia)	Energia gerada (Mtep) ²	Energia consumida (Mtep)	Emissões de CO ₂ (tonelada métrica <i>per capita</i>) (2009) ³
China	1.338	10.105	7.552	9	2.208	2.417	5,8
Brasil	195	2.179	11.235	7	246	265	1,9

Fonte: Banco Mundial (2012).

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Paridade de poder de compra.

² A produção de energia refere-se a formas de energia primária – petróleo (óleo cru, líquidos de gás natural e óleo a partir de fontes não convencionais), gás natural, combustíveis sólidos (carvão, lenhite e outros combustíveis derivados) e combustíveis renováveis e resíduos – e eletricidade primária, todos convertidos em milhões de toneladas equivalentes de petróleo.

³ As emissões de dióxido de carbono são as decorrentes da queima de combustíveis fósseis e da fabricação de cimento. Elas incluem o dióxido de carbono produzido durante o consumo de líquidos, sólidos, gasosos e queima de gás. Centro de Análise de Informação sobre o Dióxido de Carbono – Environmental Sciences Division, Oak Ridge National Laboratory, Tennessee, Estados Unidos. Fonte: Catálogo dos Indicadores do Desenvolvimento Mundial.

Uma forma de analisar o desenvolvimento econômico e sustentável dos países é, a partir da ideia da Curva de Kuznets, que relaciona o crescimento econômico e a desigualdade de renda, verificar a relação quantitativa entre emissões *per capita* de alguns poluentes (usualmente emissões em CO₂) e o ritmo de crescimento do PIB. Müller-Fürstenberger e Wagner (2007) propõem, assim, uma nova curva em formato de U invertido, denominada Curva Kuznets Ambiental – Carbon Kuznets Curve (CKC) –, que reflete a relação entre a atividade econômica (em termos de PIB *per capita*) e as emissões de CO₂ *per capita* dos países. De início, as emissões estão diretamente relacionadas ao crescimento do PIB, mas, após atingirem um pico marcado por determinado nível de renda, passam a declinar com incrementos posteriores de produção, como reflexo do aumento da qualidade ambiental da economia (PIB-CO₂).

Herzog, Baument e Pershing (2006) analisam as emissões em função de diversos efeitos contribuintes para uma nação em escala econométrica, que pode ser expressa em função da população, renda (PIB_{ppc}) e intensidade de emissões por unidade de PIB, conforme a fórmula (1) a seguir.

$$CO_2(\text{emissões}) = \text{população} \times \frac{PIB}{\text{população}} \times \frac{CO_2(\text{emissões})}{PIB} \quad (1)$$

A fórmula (2) ilustra como diferentes fatores econômicos individualmente ou em conjunto podem afetar os níveis de emissões absolutas, sejam eles: população, intensidade energética e intensidade de emissões.

$$\frac{CO_2(\text{emissões})}{PIB} = \frac{Uso da Energia}{PIB} \times \frac{CO_2(\text{emissões})}{Uso da Energia} \quad (2)$$

A intensidade energética engloba a eficiência econômica, a conservação de energia e a estrutura econômica. O *mix* de combustíveis representa a intensidade de carbono dos combustíveis que a economia usa para produzir energia. Unindo as duas fórmulas é possível calcular as emissões de CO₂ como uma função de todos os quatro fatores:

$$CO_2(\text{emissões}) = \text{população} \times \frac{PIB}{\text{população}} \times \frac{\text{Uso da Energia}}{PIB} \times \frac{CO_2(\text{emissões})}{\text{Uso da Energia}} \quad (3)$$

Esta fórmula é conhecida como a identidade *Kaya*, e mostra como diferentes fatores econômicos podem ter impacto sobre a composição e as emissões totais de poluentes. Os autores mostram na tabela 3 como os quatro fatores da fórmula (3) contribuíram para as mudanças nas emissões no período de 1990-2002 para a China e o Brasil, usando a análise de decomposição.

TABELA 3

Percentual de contribuição para mudanças com CO₂ (1990-2002)

País	1990-2002 CO ₂ Mudanças		Percentual de contribuição para mudanças com CO ₂			
	MtCO ₂	Percentual de Mudança	Renda (PIB/Pop)	População	Intensidade Energética (Energia/PIB)	Mix de Combustíveis (CO ₂ /Energia)
China	1.247	49	15	122	96	8
Brasil	125	57	21	17	7	13

Fonte: Herzog, Baument e Pershing (2006).

Elaboração do autor.

Alguns autores (HU *et al.*, 2010) argumentam que a China será forçada a utilizar uma alternativa ao modelo de industrialização que o Ocidente seguiu, pois se encontra atrasada quanto à tecnologia de combustível fóssil convencional e não seria capaz de aprimorá-la para fazer frente às crescentes necessidades de sua imensa população. Contudo, o país pode dar um salto à frente (*leapfrogging*) em relação às tecnologias existentes de energias renováveis e de baixo carbono se implementar estratégias que explorem os ganhos de escala de seu vasto mercado doméstico para alcançar a liderança das chamadas “tecnologias verdes” (Mathews, 2011).

Em novembro de 2009, o Brasil anunciou expressivo compromisso de redução voluntária de emissões de GEE, no qual o país deverá reduzir entre 36,1% e 38,9% seu nível estimado de emissões para 2020 (Pereira Junior, 2012). As ações de redução de uso de poluentes propostas pelo país preveem iniciativas em praticamente todos os setores econômicos, incluindo o uso da terra, agropecuária, energia e siderurgia, além de novos padrões de consumo para bens duráveis e serviços. Em termos absolutos, estima-se uma redução de cerca de 1 bilhão de toneladas de CO₂ equivalente em 2020.

Para o setor energético brasileiro, a redução de emissões de CO₂ poderá ser de 6,1%, com foco em ações de eficiência energética e expansão da oferta por meio de hidroelétricas, biomassa e energia eólica (Pereira Junior, 2012). O consumo de energia *per capita* projetado para 2030, no entanto, se aproxima do padrão europeu verificado em 2004. Observa-se ainda que o país possui grande disponibilidade de recursos, com um grau relativamente baixo de dependência de importações de energia e níveis satisfatórios de segurança energética (Pereira Junior *et al.*, 2008).

Estas estimativas de redução de emissões foram apresentadas à comunidade internacional na 15 Conferência das Partes (COP15) da United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), realizada em Copenhague, em 2009. Em 29 de dezembro de 2009, foi promulgada a Lei nº 1.287 que criou a Política Nacional sobre Mudança do Clima, tornando mandatória, em seu Artigo 12, as estimativas de redução de emissões já anunciadas, que devem se consubstanciar nas Ações de Mitigação Nacional Apropriadas – Nationally Appropriate Mitigation Actions (Nama) – acordadas na UNFCCC. Da mesma forma, em seu artigo 6º, a lei torna aquele plano um dos instrumentos de implementação da política nacional (Pereira Junior, 2012).

A perspectiva do aumento do PIB com redução dos GEE direciona o Brasil para o caminho do desenvolvimento sustentável, uma vez que suas emissões de CO₂ já se encontram num patamar bem inferior à média mundial e agora têm a tendência a se reduzirem ainda mais. Nesse sentido, a curva CKC/Brasil poderia constituir um modelo para outros países emergentes. No sentido oposto, a CKC/China ainda se encontra com tendência de elevação, principalmente em função do rápido crescimento do país, ensejando, pois, a necessidade de ajustes com políticas públicas mais efetivas de incentivo às energias limpas.

3 A MATRIZ ENERGÉTICA E TRANSPORTES NA CHINA

O crescimento acelerado da China exigiu um grande consumo de energia primária, que evoluiu a uma taxa anual de 9% a.a. ao longo da década de 2000. Em 2010, a demanda do país já representava 20% da mundial, de acordo com dados da British Petroleum (BP, 2012). Este período também foi marcado pela aceleração do processo de urbanização do país, que requereu grandes investimentos em infraestrutura.

No que diz respeito à infraestrutura energética, em 2010, a oferta interna de energia foi superior a 2.400 Mtep, um valor maior do que o verificado nos Estados Unidos, que representa 20% da oferta total mundial. Uma vez que a principal fonte de energia chinesa é o carvão, a consequência disso é que haja um grande volume de emissão de GEE na atmosfera contribuindo para seu crescimento econômico. A participação do carvão na matriz energética do país é de 67%, como mostra a tabela 4, um valor muito superior ao verificado no Brasil e mesmo nos Estados Unidos ou na média mundial.

TABELA 4

Participação das fontes na matriz energética (2009)

(Em %)

	China	Brasil	Estados Unidos	Mundo
Carvão	67	5	22	27
Petróleo e derivados	17	40	37	33
Gás natural	3	7	25	21
Nuclear	1	1	10	6
Hidráulica e eletricidade	2	15	1	2
Eólica, solar etc.	1	0	1	1
Biomassa e biocombustíveis	9	32	4	10

Fonte: Agência Internacional de Energia (AIE).

O carvão também predomina na geração de energia elétrica, representando 79% da produção do país. O montante total da geração, em 2009, foi superior a 3.700 TeraWatts-hora (TWh), colocando a China como a segunda maior produção mundial, atrás dos Estados Unidos. Dados recentes do BP (2012), entretanto, já mostram que em 2011 a China superou aquele país. Em comparação, em 2009 o total de geração no Brasil não passou de 470 TWh. A tabela 5, a seguir, mostra a participação de diferentes fontes nos referidos países.

TABELA 5

Participação das fontes na geração de energia elétrica (2009)

(Em %)

	China	Brasil	Estados Unidos	Mundo
Carvão	79	2	45	40
Óleo	0	3	1	5
Gás natural	1	3	23	21
Nuclear	2	3	20	13
Biomassa	0	5	2	1
Hidráulica	17	84	7	17
Eólica, solar etc.	1	0	2	2
Total	100	100	100	100
Importação	0	9	1	3
Exportação	0	0	0	-3

Fonte: AIE.

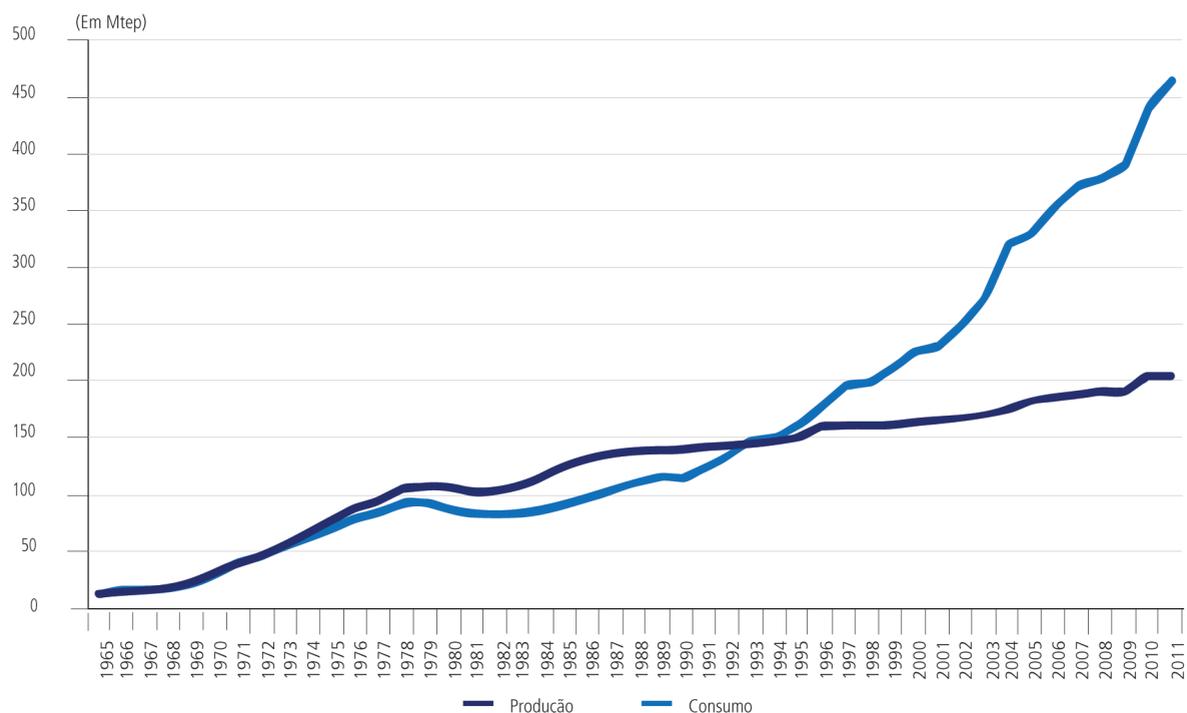
A exemplo do que ocorre no Brasil, a base do transporte de carga e de passageiros na China também é majoritariamente rodoviária, muito embora o 9º Plano Quinquenal do governo chinês previsse massivos investimentos no transporte ferroviário e metroviário (Jabbour, 2004). Esta característica representa um crescente desafio para a segurança energética, em razão de ampliar a dependência chinesa de petróleo. O país era autossuficiente nesta fonte combustível até 1993, graças à descoberta de petróleo, em 1959, em Daqing, na região nordeste do país (Corrêa, 2012). Porém, a oferta não acompanhou o crescimento da demanda provocada pelo processo de crescimento econômico acelerado, como mostra o gráfico 1 a seguir. Atualmente, a importação de petróleo representa 56% da demanda doméstica.

O padrão de desenvolvimento da China implicou, pois, um aumento significativo das emissões de GEE, devido à forte participação de fontes fósseis na sua matriz energética (com destaque para o carvão mineral). Além disso, também criou dificuldades para a segurança energética do país, por conta do aumento da dependência de petróleo. Por estas razões, a China tem adotado recentemente várias medidas de conservação de energia e promoção de fontes renováveis (Yan e Crookes, 2010).

No caso específico de carvão, a estratégia chinesa caminha no sentido do desenvolvimento de tecnologias limpas de carvão – *clean coal technologies* (CCTs), tais como gaseificação, caldeiras de leito fluidizado, caldeiras de pressão supercrítica, além da captura geológica de carbono – *carbon capture and storage* (CCS). A efetividade de tal estratégia parece ser maior que de outras que vêm sendo também implementadas, tais como os investimentos em fontes renováveis (hidráulica, eólica e solar) e energia nuclear, uma vez que o país ainda goza de abundância de carvão mineral, que se reflete no baixo custo deste insumo.

GRÁFICO 1

China: produção e consumo de petróleo



Fonte: BP, 2012.

Para viabilizar o aproveitamento da energia das grandes centrais hidrelétricas em construção (com destaque para Três Gargantas, que será a maior usina hidráulica do mundo quando completar a motorização com 18 MW), o governo chinês tem investido em linhas de transmissão de Ultra-Alta Tensão – UAT (1.000 kV). Estas redes de transmissão em elevada voltagem possibilitam a troca segura e confiável de energia entre as regiões do país, além de otimizar o despacho dos recursos energéticos para os principais centros de carga (Proença *et al.*, 2010).

Tais investimentos possibilitaram ainda o domínio tecnológico da cadeia completa do desenvolvimento dos equipamentos de UAT, que hoje são comercializados no exterior com propriedade intelectual chinesa. Assim, fabricantes chineses estão aptos a atuar de forma competitiva em concorrências internacionais de grandes projetos no setor elétrico, liderando e também incentivando mundialmente o desenvolvimento de linhas UAT (Proença *et al.*, 2010). No Brasil, por outro lado, a implantação de linhas UAT tem sido realizada por meio de projetos *turn key*, que implicam um baixo nível de transferência de tecnologia para as empresas nacionais.

Em relação ao petróleo, o governo chinês tem feito vários esforços no sentido de diversificar as fontes de importação do óleo, visto que seus principais fornecedores estão localizados no Oriente Médio e na África, regiões politicamente instáveis. Uma das principais estratégias para essa diversificação é a busca de novos parceiros comerciais na América Latina, onde o Brasil desponta como um alvo prioritário em razão de sua capacidade de produção, a qual se acha em franca expansão após a descoberta das reservas do pré-sal.

No setor de transportes, a China tem investido em tecnologias para melhoria dos motores, na promoção de veículos a diesel e na melhoria das condições das estradas. Adicionalmente, há investimentos na promoção de combustíveis alternativos, tais como etanol e biodiesel, além dos veículos elétricos. Atualmente, o etanol é misturado à gasolina na proporção de 10% (E10) e há planos de promover a mistura do biodiesel no diesel na proporção de 20% (B20). Entretanto, há uma grande preocupação no país em relação a possíveis problemas para a segurança alimentar oriundos do direcionamento de parte da produção agrícola para a produção de energia. Não obstante estes desafios, alguns autores já apostam em uma predominância dos carros elétricos (incluindo os híbridos) no longo prazo no país (Yan e Crookes, 2010).

De uma forma geral, conforme destacam Bambawale e Sovacool (2011), os investimentos no setor de energia na China são planejados para proporcionar a segurança energética do país, a partir da atenção aos seguintes requisitos: *i*) segurança de abastecimento de energia; *ii*) autossuficiência e comercialização; *iii*) impacto sobre mudanças climáticas; *iv*) descentralização; *v*) eficiência energética; *vi*) pesquisa e inovação; e *vii*) geopolítica.

A hipótese de descentralização de energia é vista com pouca importância por parte da sociedade chinesa, segundo uma pesquisa de opinião pública realizada em 2011. Isso se deve em parte às próprias grandes dimensões do país, sendo uma tradição o planejamento centralizado para decisões de políticas energéticas (Bambawale e Sovacool, 2011). Caso essa descentralização fosse incentivada, poderia haver grandes benefícios ao meio ambiente em razão da redução no consumo de carvão e na emissão de GEE. A geração de energia por meio de fontes renováveis (biomassa, eólica e solar), a partir de produtores independentes, não apenas reduziria a dependência em relação aos combustíveis fósseis mas também aprimoraria a segurança energética do país, por meio da diversificação e descentralização de sua base geradora. Contudo, é importante ressaltar que a China ainda não assumiu compromissos formais junto aos fóruns internacionais para limitar suas emissões de GEE, nem tampouco foi introduzido no país um sistema nacional com metas consistentes de redução da poluição (Hoffmann, 2010).

É atribuída significativa importância no país à eficiência energética, especialmente na produção de bens e serviços, não obstante o crescimento econômico tenha sido acompanhado até aqui de um aumento substancial no consumo de energia (carvão, gás natural e óleo). Tal padrão deve se modificar no futuro próximo, a exemplo de outros países emergentes, como o Brasil, uma vez que o desenvolvimento sustentável passa pelo aumento do PIB, com redução de intensidade de energia empregada – ou seja, com aumento da eficiência energética. Porém, uma vez que a base energética do país ainda se acha concentrada em carvão, nem mesmo a crescente eficiência na utilização desse recurso em usinas térmicas supercríticas (SC) e ultracríticas (USC) – por meio das chamadas CCTs – pode fazer com que o país reverta no curto prazo a tendência de aumento na poluição de sua base geradora, de modo que a redução nas emissões de GEE deve ser planejada estrategicamente para a economia chinesa como um todo, cabendo a busca pela eficiência no consumo energético um papel ainda mais fundamental (Hu *et al.*, 2010).

Os esforços da China na redução da intensidade energética de sua economia ao longo dos últimos trinta anos são notórios. Segundo Chen e Xu (2010), os setores da economia chinesa como um todo vêm se tornando mais eficientes, com destaque para o setor de comércio, que, no período de 1991 a 2005,

logrou reduzir de 52,8% para 9,1% sua intensidade energética. Mas ainda assim estão acima da média mundial. Apesar desse esforço, neste mesmo período houve aumento das emissões de carbono *per capita* de 4,03% atingindo 1,05 tonelada de carbono (tC) *per capita* em 2005 (Chen e Xu, 2010).

Bambawale e Sovacool (2011) destacam ainda a estratégia chinesa de direcionar elevados recursos para pesquisas e inovações tecnológicas no campo da eficiência energética e na geração de energias limpas. Esta estratégia configura uma efetiva política de mercado, dado que a China tem um *status* internacional como líder no desenvolvimento de tecnologias renováveis no mundo, além de um potencial que pode reduzir a sua escassez de energia endógena e a dependência de petróleo e gás natural no mercado internacional.

Outra estratégia de reaproveitamento dos recursos disponíveis adotada pelo governo chinês para redução dos GEE são as pesquisas relacionadas a tecnologias de CCS e, em especial, à chamada *integrated gasification combined cycle* (IGCC), iniciativas que fazem parte dos planos quinquenais do país desde 1991 (Hoffmann, 2010). Como resultado desse esforço, a China pode atualmente projetar plantas IGCC baseando-se em tecnologias desenvolvidas no país, tal qual o projeto *GreenGen* de 250 MW_{el} (elétrico) utilizando um gaseificador menos poluente. O aperfeiçoamento das técnicas de geração de energia a partir das fontes convencionais do país certamente constitui uma estratégia pertinente que amplia o leque de reduções de GEE. Porém, a matriz energética chinesa continuará dependente de combustível fóssil, de modo que será fundamental o uso das novas energias renováveis como contrapeso no processo de sustentabilidade.

As hipóteses levantadas por Bambawale e Sovacool (2011), analisadas neste trabalho, sugerem que os vetores de mudança na política de segurança energética da China, adotados frente ao rápido crescimento econômico e sua dependência de suplementos em combustível fóssil, poderiam ser reforçados por meio de iniciativas mais consistentes de limitação à emissão de poluentes, bem como de adoção de regras menos restritivas para incentivos ao setor.

Nesse sentido, em 2005, a China promulgou uma nova Lei de Energias Renováveis com suporte à indústria de renováveis, além de uma série de regulações e requerimentos para que seus fornecedores operem na rede de energia elétrica, tais como incentivos financeiros, subsídio à pesquisa e desenvolvimento e taxas preferenciais para projetos com matrizes renováveis (Bambawale e Sovacool, 2011). Exemplo desses incentivos são as tarifas *Feed-In* atreladas à geração de energia eólica e de biomassa, que culminaram em um aumento na capacidade instalada de produção de energia eólica de 25 GW em quatro anos, desde a promulgação da lei até 2009. Contudo, a China não contemplou, nesse novo marco jurídico, a energia solar que também poderia contribuir para a expansão da geração distribuída e, destarte, para melhoria das condições ambientais do país.

Mais recentemente, a China revisou o seu sistema de tarifa fixa nos leilões de energia eólica e estabeleceu um novo patamar de preços que considera as diferenças geográficas do país, além de contemplar também as usinas de geração fotovoltaica (Pereira Junior *et al.*, 2013). Desse modo, buscou-se assegurar a viabilidade econômica dos novos projetos de geração de energia renovável, sobretudo no interior do país.

Dentro do *mix* de energias renováveis chinesas encontra-se ainda o potencial hidrelétrico, com estimativa de geração de 542 GW, sendo que o governo tem como objetivo construir novas usinas que totalizarão 300 GW até 2020 (Yan e Crookes, 2010). A participação de usinas hidrelétricas na matriz energética da China é crescente, tendo alcançado em 2009 a marca de 17% do total de energia gerado no país, embora alguns autores já estimem um percentual superior a 20% (Hoffmann, 2010).

4 A MATRIZ ENERGÉTICA E DE TRANSPORTES NO BRASIL

O Brasil, ao contrário da China, tem sido destaque na mídia internacional pela forte presença de fontes renováveis na sua matriz energética. Como mostrado anteriormente na tabela 4, tais fontes representavam 47% da oferta interna de energia do país em 2009, enquanto a média mundial era de 13%; nos Estados Unidos, 6% e na China, 12%. Grande parte desse percentual é relativo à forte participação dos biocombustíveis, no setor de transportes, e das centrais hidrelétricas, que responderam por 84% da geração de energia elétrica em 2009, conforme apresentado na tabela 5.

Entretanto, o crescimento da demanda por energia vai exigir que o país lance mão de todas as fontes disponíveis para garantir o suprimento para a população. Nesse sentido, em uma perspectiva de longo prazo, vários caminhos podem ser seguidos, de acordo com o interesse da sociedade em melhor aproveitar a grande disponibilidade de recursos no país.

O Brasil pode manter a alta participação das hídricas no setor elétrico, visto que, de todo o seu potencial, apenas 30% é explorado atualmente. Contudo, do potencial remanescente, uma parte importante se localiza na Região Amazônica e no Cerrado, onde a questão ambiental se mostra bastante sensível. Por isso, as novas usinas hidrelétricas do país estão sendo projetadas para minimizar os impactos ambientais, sendo que muitas delas inclusive não possuem reservatório de regularização (ou seja, operam a “fio d’água”), de forma a reduzir a área alagada. Assim, a capacidade de regularização do sistema tende a se reduzir, sendo necessária a ampliação da complementação térmica.

Entre as termelétricas existentes no país, destacam-se as usinas a carvão mineral, a gás natural, a óleo e nucleares. No caso do carvão mineral, as reservas nacionais somam mais de 32 bilhões de toneladas (EPE, 2010), e a produção é de aproximadamente 6 milhões de toneladas do minério por ano. Este volume, entretanto, representa pouco mais de 1% da energia primária produzida no país. Praticamente toda a produção nacional é de carvão vapor, que alimenta as usinas termelétricas nacionais.

Na década de 1970, 20% da produção de carvão eram destinados à fabricação de coque para a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), de acordo com um decreto do presidente Getúlio Vargas, de 1946. Com a construção das usinas termelétricas de Candiota, no Rio Grande do Sul, e de Jorge Lacerda, em Santa Catarina, o perfil da produção começou a mudar. A partir da década de 1990, com a desregulamentação do setor, o carvão metalúrgico nacional, que é de qualidade inferior, foi sendo substituído pelo importado.

As reservas brasileiras de carvão mineral estão localizadas na região Sul, nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. O grande teor de cinzas *in natura* com camadas de pequenas espessuras, as condições geológicas adversas, a capacidade de produção subutilizada e os contratos de suprimento com o setor elétrico por curtos períodos (em torno de três anos) são fatores que

aumentam os custos de produção e não estimulam esforços financeiros para implantação de novas tecnologias de lavra e beneficiamento.

Ainda que o carvão nacional tenha elevado teor de cinzas e de enxofre, a disponibilidade de reservas dessa fonte fóssil conjugada com o desenvolvimento de tecnologias menos poluentes (CCT) e a crescente demanda por energia elétrica no país poderão fazer com que não se descarte a expansão das termelétricas a carvão no Brasil. De qualquer forma, o aproveitamento do carvão nacional para geração elétrica está restrito à região Sul do país. Para as outras regiões existe a possibilidade de importação do mineral, aproveitando-se da sinergia dos portos. Na verdade, esta já é uma realidade no Porto do Pecém, em Fortaleza; e no Porto do Açu, no Rio de Janeiro.

Assim, não havendo restrições à penetração de fontes com grande potencial de emissão de GEE no Brasil, a geração a carvão tem significativas possibilidades de expansão no país, até porque o preço deste combustível no mercado internacional é estável em comparação ao do gás natural e ao do petróleo, o que proporciona maior segurança energética.

As usinas termelétricas a gás natural, ao contrário das alimentadas por carvão mineral, têm aumentado bastante a participação no parque de geração nacional. Como principais fatores, podem ser apontados: o prazo menor de maturação dos investimentos que estas usinas demandam, o custo de capital mais baixo e o menor risco para o setor privado.

O crescimento foi significativo a partir de 1998, em grande parte, devido ao Programa Prioritário das Termelétricas (PPT), que previa inicialmente a implantação de 49 usinas térmicas, sendo 43 a gás natural. O PPT também tinha como objetivo aumentar a confiabilidade do sistema, já que o nível dos reservatórios às hidrelétricas, no referido ano, estava abaixo do adequado.

A análise da participação de termelétricas no sistema hidrotérmico brasileiro deve levar em consideração aspectos de natureza econômico-financeira, técnica, socioambiental e operacional para o sistema interligado. No caso específico das usinas a gás natural, outros aspectos necessitam ser considerados, como a disponibilidade do referido combustível e a competição com outros usos, principalmente na indústria.

A recente descoberta de jazidas de gás natural *offshore* na camada do pré-sal dá a indicação de que haverá grande disponibilidade deste recurso. Tanto que nos leilões de energia nova organizados pelo governo, gás natural é a única fonte de geração fóssil que está sendo considerada. Portanto, há grandes perspectivas de expansão da geração a partir desta fonte.

A participação das térmicas a óleo combustível e a diesel no parque de geração brasileiro, por sua vez, é relativamente pequena. Seu uso é caracterizado pelo atendimento da demanda de ponta (principalmente no caso das térmicas a óleo combustível) e pelo atendimento da demanda dos sistemas isolados (térmicas a óleo diesel, principalmente).

As usinas que geram energia elétrica a partir de derivados de petróleo no Brasil são localizadas principalmente nas regiões Sudeste e Norte. Na região Sudeste, essas usinas são importantes para garantir a complementaridade térmica do sistema interligado nacional; no Norte, elas atendem à demanda de sistemas isolados.

Nos primeiros leilões de energia nova, várias térmicas a óleo (diesel e combustível) foram bem-sucedidas, em detrimento de fontes renováveis. O principal motivo do beneficiamento de tais fontes poluentes era a metodologia de cálculo da garantia física que privilegiava usinas com baixo fator de capacidade, favorecendo com que elas tivessem baixas tarifas. O governo, entretanto, corrigiu essa distorção e novamente se verifica haver pouca expansão prevista destas tecnologias no Brasil. Adicionalmente, algumas usinas que conseguiram contratos nos leilões não saíram do papel por conta do preço do combustível, reforçando a dificuldade de expansão da geração a partir de derivados de petróleo.

A análise da geração termonuclear mostra que ela apresenta fases sucessivas de *boom* e de retração. A consolidação da tecnologia se deu com os choques do petróleo em que vários países apostaram nesta solução para reduzir a dependência do óleo. Os eventos de Three Miles Island (TMI) em 1979 e Chernobyl (1986), entretanto, deram um freio na expansão, pois fizeram com que investimentos em segurança fossem elevados de forma a reduzir o risco de novos acidentes. Assim, a geração nuclear vinha perdendo competitividade frente a outras fontes.

O quadro de baixa competitividade se reverteu com o desenvolvimento de novas tecnologias de geração nuclear e pelo fato de que esta energia não emite GEE. Assim, na primeira década do século XXI, conheceu-se o renascimento da energia nuclear. Tal expansão, entretanto, parece não se manter no longo prazo, devido ao aumento nos custos de investimento, resultante da alta demanda de matéria-prima da China e do acidente ocorrido no ano de 2012 em Fukushima, no Japão.

O Brasil possui duas usinas nucleares (Angra I e II) e uma terceira está em fase de construção, devendo entrar em operação em 2015. No Plano Nacional de Energia 2030 (EPE, 2007) considerou-se a entrada de mais quatro usinas, pois se levou em consideração as condições internacionais e o fato de o país possuir a sexta maior reserva de urânio do mundo, além de dominar a tecnologia de todo o ciclo do combustível.

O quadro atual, entretanto, mostra que o custo de capital que já estava alto, conforme citado anteriormente, deve aumentar ainda mais por conta do encarecimento do investimento em segurança das usinas, devido ao evento ocorrido em Fukushima. Assim, a geração nuclear no país deve perder a competitividade no curto e médio prazo, em que pese o compromisso do governo brasileiro com a preservação e ampliação de suas usinas nos próximos anos.

Não obstante, o Brasil vem dando sinais de comprometimento com a manutenção da grande participação de fontes renováveis no setor elétrico, visto que tem implementado vários mecanismos para promoção das referidas fontes (Pereira Junior *et al.*, 2011). É esperada a manutenção de grandes investimentos em fontes renováveis para as próximas décadas. Entre esses projetos, pode-se destacar a biomassa, cuja disponibilidade é vasta e diversificada e, assim sendo, permite que haja grande aproveitamento como recurso energético, sem comprometer a produção de alimentos. Dessa maneira, várias rotas tecnológicas podem ser aplicadas nas diversas fontes, que vão desde os resíduos agrícolas, industriais e urbanos até as culturas dedicadas.

Para a geração de energia elétrica, as tecnologias de aproveitamento são muito similares umas às outras, variando principalmente em escala, e em alguns parâmetros de integração da unidade termelétrica com o sistema produtivo. O aspecto de maior significância é a disponibilidade da fonte, seja como resíduo seja como produção dedicada, tanto para a escolha do sistema quanto para a sua

viabilidade. Neste caso, destaca-se a grande disponibilidade de bagaço de cana-de-açúcar. Trata-se de um resíduo da produção de açúcar e de álcool combustível, utilizado nas caldeiras para cogeração, ou seja, para geração de vapor, utilizado no processo de fermentação do caldo de cana; e para geração de energia elétrica, tradicionalmente para autoconsumo dos produtores de cana.

Como o volume de produção tanto de açúcar quanto de álcool vem aumentando significativamente após o advento dos veículos *Flex Fuel* em 2002, a disponibilidade de bagaço de cana proporcionou um excedente que permite que parte da geração de energia elétrica seja comercializada no Sistema Interligado Nacional (SIN). A viabilidade desse novo mercado é atestada nos leilões de energia recentes, nos quais a geração a bagaço tem apresentado bons resultados em termos de contrato de geração de energia.

A extensão territorial do Brasil favorece também ao aproveitamento da energia eólica. O potencial técnico de geração total é estimado em 143 GW. O primeiro instrumento adotado no país para viabilizar o aproveitamento de tal fonte de energia renovável foi o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas (Proinfa), instituído pelo governo por meio da Lei nº 10.438 de 2002 que, embora ambicioso, não atingiu completamente seus objetivos. A geração elétrica por biomassa, por exemplo, não apresentou projetos suficientes para completar a cota de 1.100 MW, pois os empreendedores concluíram que poderiam conseguir preços melhores para a energia gerada em outras modalidades de contratação. Assim, a capacidade instalada necessária para completar os 3.300 MW do Proinfa foi atingida a partir da contratação de outros empreendimentos eólicos e baseados em pequenas centrais hidrelétricas (PCH). Dos 3.299,40 MW contratados na primeira etapa do programa, 1.191,24 MW são de 63 PCH; 1.422,92 MW são de 54 usinas eólicas; e 685,24 MW são de 27 usinas à base de biomassa.

No caso da energia eólica, vêm-se notando atrasos na entrada em operação da maior parte das usinas devido a uma série de obstáculos econômicos e institucionais. Em termos de legislação, a demora na regulamentação do programa pelo governo gerou incertezas sobre a divisão de competências, condições de aquisição de energia e prazos de contratação. Houve também problemas relacionados à obtenção de licenças ambientais por conta de fatores jurídicos, técnicos e financeiros. Já em termos de mercado, os principais entraves estiveram relacionados ao acesso de empreendedores a canais de financiamento adequados, uma vez que as linhas disponibilizadas pelo setor público estabeleceram critérios considerados irrealistas, em especial para o valor econômico dos projetos e o índice mínimo de conteúdo nacional da produção.

Entre as fontes renováveis contempladas pelo Proinfa, a eólica era a única que não havia sido bem-sucedida em nenhum dos Leilões de Energia Nova (LEN) realizados até 2009, dando a indicação de que tais usinas precisariam de condições especiais no Brasil. A maneira encontrada pelo governo para incentivar a geração eólica no país foi por meio de Leilões de Energia de Reserva (LER), um mecanismo que possibilitou que eólicas se tornassem competitivas frente às outras fontes de energia nos LEN organizados de 2010 em diante.

Em relação à energia solar, o Brasil recebe elevada incidência de radiação solar ao longo de quase todo o ano, principalmente na região Nordeste, seguida da região Centro-Oeste e grande parte das regiões Sudeste e Sul. Segundo o *Atlas Solarimétrico Brasileiro*, a radiação solar no país varia de 8 a 22 MJ/m² durante o dia, sendo que as menores variações ocorrem nos meses de maio a julho, quando a radiação varia de 8 a 18 MJ/m². Em média, o Brasil tem 280 dias de sol por ano, ou seja, a incidência

de radiação é de mais de 2.200 horas por ano, o que equivale a um potencial teórico de geração anual de 15 milhões de TWh se toda a superfície do país fosse utilizada para captação de energia solar.

As principais aplicações da energia solar são a geração heliotérmica – Concentrated Solar Power (CSP)–, a fotovoltaica e a solar térmica. Para o aproveitamento da energia heliotérmica é necessário dispor de um local com alta incidência de radiação solar direta, ou seja, onde não haja muita intensidade de nuvens, com baixos índices pluviométricos, como no Nordeste brasileiro, por exemplo. A tecnologia fotovoltaica, por sua vez, não precisa do brilho do sol para gerar energia. Ela também opera em dias nublados, todavia, a quantidade de energia gerada depende da densidade das nuvens.

Embora o Brasil disponha de grande potencial solar para o uso da energia fotovoltaica e tenha elevados níveis de radiação solar, o papel dessa fonte de energia na matriz energética brasileira ainda é irrelevante, devido ao alto custo de geração dessa fonte.

No que diz respeito ao setor de transportes, o país tem uma situação relativamente confortável em relação às emissões de GEE pelo uso em grande escala do etanol e do biodiesel. Entretanto, a base rodoviária faz com que o nível de poluição atmosférica seja alto nas grandes cidades, provocado pela queima dos combustíveis, além dos problemas cada vez maiores de mobilidade urbana.

Assim, o Brasil busca novas soluções para transportes coletivos e de carga. Nos dois casos, há um grande potencial de expansão de transporte ferroviário (devido à extensão geográfica do país) e fluvial (pelas características privilegiadas em termos de disponibilidade de bacias hidrográficas). Contudo, grandes investimentos na infraestrutura de transportes urbanos por enquanto só foram anunciados nas maiores capitais do país, com a construção de Bus Rapid Transit (BRT) e Bus Rapid Service (BRS) nas cidades de Rio de Janeiro e São Paulo. Embora considerados de baixo custo quando comparados ao metrô, estes projetos apresentam melhorias pouco expressivas tanto do ponto de vista da mobilidade urbana quanto da redução de poluição atmosférica.

De forma geral, conclui-se que o Brasil, quando comparado com outros países emergentes, historicamente, tem procurado implementar soluções inovadoras para questões ambientais e energéticas, por meio de estratégias bem-sucedidas que permitiram a substituição dos combustíveis fósseis por fontes renováveis para uma parcela significativa da matriz energética do país. De modo que iniciativas como a descentralização das fontes de energia, o uso de recursos renováveis e a busca pela eficiência energética já são adotadas no Brasil pelo menos desde a década de 1970, configurando um cenário virtuoso para o desenvolvimento posterior da política de segurança energética do país.

5 COMPLEMENTARIDADES NOS SETORES DE ENERGIA E TRANSPORTES: OPORTUNIDADES PARA CHINA E BRASIL

As assimetrias encontradas na comparação setorial das matrizes de energia na China e no Brasil são substanciais. Notadamente, enquanto a China possui uma matriz energética fortemente baseada em carvão mineral, a do Brasil ainda é predominantemente renovável. No caso do setor de transportes, contudo, essas assimetrias são menos salientes. Ambos os países apresentam forte dependência de sua base rodoviária para o transporte interno de cargas, com consequentes impactos para a poluição atmosférica e a mobilidade urbana nas grandes cidades.

Contudo, mesmo neste setor, a dimensão das dificuldades também é bastante distinta: enquanto no Brasil o problema da dependência da malha rodoviária se reflete, sobretudo, em termos de aumento dos custos e perda de competitividade, na China, em razão das dimensões muito maiores de sua economia e infraestrutura, o enfrentamento da poluição e a busca pela eficiência energética se mostram ainda mais desafiadores. Nesse sentido, o país asiático ainda apresenta a desvantagem adicional de não dispor de fontes suficientes para produção de biocombustíveis em larga escala, sendo obrigado a apostar na expansão dos veículos elétricos para reduzir a dependência de petróleo – uma estratégia que, contraditoriamente, esbarra na própria capacidade de geração elétrica do país, a qual ainda depende largamente de combustíveis fósseis.

Não obstante, existem complementaridades entre os referidos setores nos dois países que podem configurar no médio prazo oportunidades para a construção de uma efetiva parceria estratégica, assentada no aumento dos seus fluxos comerciais. De um lado, a China, que já possui vasto domínio sobre as melhores práticas de exploração de combustíveis fósseis, pretende realizar amplos investimentos na próxima década para a expansão de sua matriz hidrelétrica, a fim de reduzir sua dependência em relação a estas fontes. De outro, o Brasil, país com larga experiência na exploração de seu potencial hídrico para geração de energia, possui grandes reservas de carvão mineral que ainda são pouco exploradas ou se empregam tecnologias obsoletas, de pouca eficiência e elevado nível de poluição. Desse modo, tanto Brasil quanto China poderiam se beneficiar do conhecimento mútuo nesses campos para fomentar a cooperação e a internalização de novas técnicas produtivas, com ganhos não apenas econômicos para ambos mas também do ponto de vista do desenvolvimento sustentável.

No caso do setor de transportes, embora existam similaridades, os dois países buscam soluções diferentes. Enquanto a China busca dar um salto de qualidade na direção de novas fontes de energia para veículos e do aprimoramento de sua infraestrutura urbana, o Brasil ainda se encontra num estágio de desenvolvimento que exige a priorização de infraestruturas de transporte que conectem os grandes centros econômicos do país, a exemplo de ferrovias, hidrovias e aeroportos. Contudo, ainda se pode vislumbrar a possibilidade de colaboração nesta área para atender as necessidades de ambos. Uma possibilidade é o desenvolvimento de um veículo híbrido a partir das tecnologias de motores de combustão *flex*, cujo emprego já é um sucesso no Brasil. Assim, ambos os países poderiam desenvolver novas soluções que contemplassem não apenas a migração dos combustíveis fósseis para a energia elétrica mas, também, numa etapa intermediária, o aproveitamento de fontes como a biomassa, para a qual já possuem vantagens competitivas em termos de produção.

A China adotou como modelo de desenvolvimento a criação de *joint-ventures* de maneira a atrair investimentos externos e garantir a presença do poder público no processo produtivo, além de enfatizar a transferência de tecnologia para as firmas nacionais. No caso da cooperação proposta neste trabalho, o Brasil poderia também adotar este modelo para o desenvolvimento de novas tecnologias de geração a carvão mineral (CCTs) na região Sul do país. Tal iniciativa ajudaria a fortalecer ainda mais a parceria comercial entre os dois países, sem que a dinâmica dos termos de troca se mostrasse prejudicial, a exemplo do que acontece atualmente, pelo fato de o Brasil exportar em maior proporção produtos básicos e semimanufaturados.

REFERÊNCIAS

- BAMBAWALE, Malavika Jain; SOVACOOOL, Benjamin K. China's energy security: the perspective of energy users. **Applied energy**, v. 88, n. 5, p. 1.949-1.956, 2011.
- BANCO MUNDIAL. **World development indicators**. The World Bank, 2012. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/china>>.
- BP – BRITISH PETROLEUM. **Statistical review of world energy**. British Petroleum, 2012. Disponível em: <www.bp.com>.
- CHEN, Wenying; XU, Ruina. Clean coal technology development in China. **Energy policy**, v. 38, n. 5, p. 2.123-2.130, May 2010.
- CORRÊA, A. P. **Segurança energética da China**: um estudo das relações entre Estado e mercado com foco na indústria do petróleo e gás natural no período de 1978 a 2010. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- EPE – EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Plano nacional de energia 2030**. Rio de Janeiro, 2007.
- _____. **Balanco energético nacional**. Rio de Janeiro, 2010.
- HERZOG, Timothy; BAUMERT, Kevin A.; PERSHING, Jonathan. **An analysis of greenhouse gas intensity target**. World Resources Institute, 2006. (WRI REPORT).
- HOFFMANN, Bettina Susanne. **O ciclo combinado com gaseificação integrada e a captura de CO₂**: uma solução para mitigar as emissões de CO₂ em termelétricas a carvão em larga escala no curto prazo? 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- HU, Zhaoguang *et al.* Integrated resource strategic planning: case study of energy efficiency in the Chinese power sector. **Energy policy**, v. 38, n. 11, p. 6.391-6.397, 2010.
- IEA – INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **World energy outlook**. IEA: Paris, 2012.
- JABBOUR, Elias Marco Khalil. **Infra-estrutura em energia e transportes e crescimento econômico na China**. 2004. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- MATHEWS, John A. Os BRICs e o desenvolvimento Verde: como a China está forjando um novo modelo de desenvolvimento verde que o Brasil, a Índia e outros já estão copiando. **Jornal da economia**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 33-63, jan./abr. 2011.
- MÜLLER-FÜRSTENBERGER, Georg; WAGNER, Martin. Exploring the environmental Kuznets hypothesis : theoretical and econometric problems. **Ecological Economicseconomics**: the transdisciplinary journal of the international society for ecological economics, Amsterdam: Elsevier, v. 62, n. 3-4, p. 648-660, 2007.
- PEREIRA JUNIOR, Amaro Olímpio. **A ascensão da China e as oportunidades para o Brasil no setor de energia e de transporte**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENERGIA, 14. Rio de Janeiro: CBE, 2012.
- PEREIRA JUNIOR, Amaro Olímpio *et al.* Energy in Brazil: toward sustainable development? **Energy policy**, v. 36, n. 1, p. 73-83, 2008.
- _____. Strategies to promote renewable energy in Brazil. **Renewable and sustainable energy reviews**, v. 15, n. 1, p. 681-688, 2011.

_____. Perspectives for the expansion of new renewable energy sources in Brazil. **Renewable and sustainable energy reviews**, v. 23, p. 49-59, July 2013.

PROENÇA, Adriano *et al.* **Tecnologia e competitividade em setores básicos da indústria chinesa**: estudos de caso. Relatório técnico final. Rio de Janeiro, 2011. (Cooperação 008/2010 – Convênio SAE / UFRJ).

YAN, Xiaoyu.; CROOKES, R. J. Energy demand and emissions from road transportation vehicles in China. **Progress in energy and combustion science**, v. 36, n. 6, p. 651-676, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CHAN, Leong; DAIM, Tugrul. Exploring the impact of technology foresight studies on innovation: case of BRIC countries. **Futures**, v. 44, n. 6, p. 618-630, 2012.

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 Bastos Dias
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
Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

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

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

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

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.

