

Número 04
Out. - Dez. 2010

Boletim de Economia e Política Internacional

Deint

ipea

Número 04
Out. | Dez. 2010

Boletim de Economia e Política Internacional



ipea

Governo Federal

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

Ministro – Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, 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

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

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

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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

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

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável

André Rego Viana

Membros

André de Mello e Souza

Honório Kume

Luciana Acioly da Silva

Marcos Antonio Macedo Cintra

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Ipea ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

SUMÁRIO

EDITORIAL	5
O BRASIL DO PRÉ-SAL E A ORGANIZAÇÃO DOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO (OPEP)	7
Pedro Silva Barros Luiz Fernando Sanná Pinto	
PRESENÇA ESTRANGEIRA NA PRODUÇÃO DE <i>COMMODITIES</i>: O CASO DA INDÚSTRIA DE ETANOL NO BRASIL	17
Keiti da Rocha Gomes	
A GESTÃO DA POLÍTICA CAMBIAL CHINESA: AS LIÇÕES DO PERÍODO DA CRISE FINANCEIRA DE 2008	31
Rodrigo Pimentel Ferreira Leão	
A PRESENÇA ECONÔMICA SUL-AFRICANA NA ÁFRICA: COMÉRCIO E INVESTIMENTO	41
Elton Jony Jesus Ribeiro James Augusto Pires Tibúrcio	
ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE (2007-2010)	53
Guilherme de Oliveira Schmitz João Brigido Bezerra Lima Alan Somaio	
UMA ANÁLISE DA OFERTA INDIANA PARA O SISTEMA GLOBAL DE PREFERÊNCIAS COMERCIAIS (SGPC) COM BASE NOS INDICADORES DE VANTAGEM COMPARATIVA REVELADA DE BRASIL E ÍNDIA	61
Daniel da Silva Grimaldi Flávio Lyrio Carneiro Luís Felipe Oliveira Wesley Silva	
A INSERÇÃO DO BRASIL NOS SISTEMAS DE LIQUIDAÇÃO CAMBIAL	71
Rafael Bianchini Abreu Paiva André Bojikian Calixtre	

Editorial

Este quarto número do *Boletim de Economia e Política Internacional* (BPI), da Diretoria de Estudos de Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint), do Ipea, é aberto pelo texto de Pedro da Silva Barros e Luiz Fernando Sanná Pinto, que debatem a conveniência de o Brasil aderir à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em razão das descobertas de reservas petrolíferas do pré-sal. O artigo seguinte, ainda explorando os temas de conjuntura e de energia, é de autoria de Keiti da Rocha Gomes e trata do crescimento do investimento externo direto na indústria de etanol brasileira.

O boletim traz dois artigos que exploram estudos de caso: o primeiro, de autoria de Rodrigo Pimentel Ferreira Leão, discute a gestão da política cambial chinesa durante a crise, e o segundo põe em relevo a presença econômica da África do Sul no seu entorno continental e é assinado por Elton Jony Jesus Ribeiro e James Augusto Pires Tibúrcio.

A análise de políticas públicas domésticas tem o seu foco na experiência brasileira recente com ações de assistência humanitária internacional, em texto de autoria de Guilherme de Oliveira Schmitz, João Brigido Bezerra Lima e Alan Somaio, e se completa com o artigo de Daniel da Silva Grimaldi, Flávio Lyrio Carneiro, Luís Felipe Oliveira e Wesley Silva, em que se examina a oferta indiana para o SGPC com base nos indicadores de vantagem comparativa revelada de Brasil e Índia.

Finalmente, encerra este número do boletim o artigo de Rafael Bianchini Abreu Paiva e André Bojikian Calixtre, que explicam a inserção do Brasil nos sistemas de liquidação cambial.

Desejamos a todos uma boa leitura.

André Rego Viana e André de Mello e Souza

Editores

O BRASIL DO PRÉ-SAL E A ORGANIZAÇÃO DOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO (OPEP)

Pedro Silva Barros*
Luiz Fernando Sanná Pinto**

1 Introdução

A partir de 2006, as descobertas de campos com imensas reservas de petróleo na plataforma marítima brasileira revelou o início de uma nova realidade geológica para o país e para a indústria petrolífera internacional: a província do pré-sal, mapeada em uma região que vai do norte de Santa Catarina ao sul do Espírito Santo. Diante disso e das perspectivas de produção e consumo, estima-se que, em dez anos, o Brasil obterá um excedente de cerca de 2 milhões de barris diários (Mbd) de petróleo. Coloca-se, assim, entre outros, o debate sobre as possíveis estratégias de inserção internacional de um país exportador de petróleo cru e/ou seus derivados. Será inevitável, num futuro próximo, um debate nacional para sopesar os ônus e os bônus advindos de um possível ingresso do Brasil na Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Criada no dia 14 de setembro de 1960, a OPEP, que acaba de completar 50 anos, nasceu para defender os interesses dos países exportadores em suas relações com as corporações estrangeiras e com os países consumidores. Após ter seu auge nos anos 1970 e perder importância nos anos 1990, a OPEP voltou a ganhar relevância na última década, quando houve um movimento casado de aumento dos preços da energia e de aumento da participação das empresas nacionais de petróleo nesse mercado. Este artigo pretende apresentar as características e a evolução da OPEP e a pertinência da associação do Brasil à Organização após as descobertas do pré-sal.

2 A OPEP

A partir do pós-Segunda Guerra Mundial, com a difusão dos bens de consumo duráveis e do *american way of life*, a economia se “petrolizou”, na medida em que essa matéria-prima ultrapassou todas as suas concorrentes como principal fonte de energia do mundo industrial. De 1945 a 1973, embora a demanda por petróleo tenha crescido a taxas superiores a 7% ao

* Técnico de Pesquisa e Planejamento da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea e titular da missão Instituto em Caracas, Venezuela.

** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) junto à Deint/Ipea.

ano (a.a.), o preço apresentou tendência permanente à queda, já que as reservas e a produção de petróleo barato do Terceiro Mundo cresceram ainda mais rapidamente (YERGIN, 2008; TORRES FILHO, 2007). Entretanto, essa tendência se sustentava em arranjos institucionais que definiam a distribuição da renda petroleira entre os principais *players* da indústria: as companhias internacionais de petróleo (CIPs);¹ os Estados nacionais exportadores; e os Estados consumidores.

Por meio de acordos interfirmas e articulações com seus Estados de origem, as companhias internacionais de petróleo conseguiram organizar o seu acesso às reservas de petróleo barato dos países exportadores, de modo a controlar a produção fora dos Estados Unidos, onde os altos custos relativos de extração e a política da Texas Railroad Commission garantiam a existência de uma elevada capacidade de produção ociosa.

Conquanto os preços do petróleo tivessem permanecido relativamente baratos até meados de 1973, foi a partir da segunda metade da década de 1950 que os arranjos institucionais criados no pós-guerra começaram a ruir: a União Soviética, então excluída do mercado mundial de petróleo, dobrou sua produção e promoveu agressiva política de exportação para o bloco capitalista; as companhias independentes, insatisfeitas com sua exclusão das fontes de petróleo barato do Oriente Médio, decidiram oferecer acordos de partilha de resultados muito mais favoráveis aos Estados proprietários dos que os que as *majors* ofereciam, adquirindo, assim, algumas concessões; e os Estados Unidos, no intuito de proteger a renda de seus produtores, impuseram, a partir de 1959, cotas para o petróleo importado.

Logo, houve um *oil glut* que pressionou os preços para baixo. As companhias internacionais, que não estavam dispostas a ver os seus ganhos extraordinários minguarem, decidiram baixar unilateralmente o preço de referência do petróleo pago aos países do Oriente Médio, numa ação que estimulou movimentos reativos por parte dos Estados proprietários das grandes jazidas de óleo barato: reunidos na Conferência de Bagdá, instituíram, no dia 14 de setembro de 1960, a OPEP, num acordo que previa o estabelecimento: *i*) de uma comissão consultiva de petróleo; *ii*) de políticas coordenadas para defender a estrutura de preços; e *iii*) de auxílio mútuo na criação de companhias estatais em todos os países-membros.

A proposta da OPEP foi inspirada no modelo de funcionamento da Texas Railroad Commission, cujo objetivo básico era garantir a estabilidade dos preços do petróleo no mercado norte-americano por meio de uma política de controle de produção. Para que o cartel pudesse agir dessa maneira, era preciso que os países-membros tivessem o controle direto sobre a produção, o que só passou a ocorrer a partir da década seguinte.

Em pouco tempo, os fatos acima mencionados, somados ao enorme declínio da capacidade ociosa dos Estados Unidos, às turbulências geopolíticas e à instabilidade do sistema

1. Expressão utilizada para designar as companhias que, na primeira metade do século XX, definiram o modelo de desenvolvimento da indústria petrolífera mundial. Muitas delas se destacaram por deter as principais concessões das grandes reservas de petróleo barato na Venezuela, Indonésia e no Oriente Médio. Nesse sentido, as CIPs eram: Standard Oil of New Jersey (Exxon), Royal Dutch-Shell, British Petroleum, Gulf Oil, Chevron, Mobil Oil e Texaco. Mais tarde, importante dirigente da companhia estatal de petróleo italiana apelidaria esse grupo de "sete irmãs". Outros, entretanto, designam o grupo de *majors* ou *Big Oil*.

monetário internacional, deflagraram um conflito distributivo intenso, expresso, sobretudo, na volatilidade dos preços.

Os Estados exportadores, beneficiados pelo aumento de seu poder de barganha – em função dos preços altos, da atuação conjunta e do controle sobre vultosas quantidades de recursos líquidos –, lançaram mão de uma política de “participação direta” no negócio petrolífero, ou seja, de construção de companhias nacionais de petróleo e de aquisição dos direitos sobre as reservas que haviam sido concedidas às companhias internacionais. Sucedeu, então, uma mudança radical no panorama petrolífero mundial. As *majors*, que controlavam financiamento, tecnologia e mercado, passaram a não mais ter acesso às reservas – se em 1970 elas controlavam 85% das reservas internacionais, dez anos depois, em 1980, esse número não chegava a 12%, enquanto hoje não chega nem a 6% (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2008).

Durante a década de 1970, a OPEP chegou a regular o mercado internacional de petróleo, administrando os preços e os suprimentos. Apesar disso, os conflitos entre os países-membros não foram incomuns e as condições dos anos 1980 chegaram a diminuir muito a influência da Organização – o que se refletiu nas diferentes estratégias da Arábia Saudita ao longo da década. Convertida em *swing producer* entre os anos 1970 e início dos 1980, coube à sua estatal aumentar e diminuir a produção para que o preço almejado fosse alcançado.²

O esforço saudita, entretanto, esbarrou nos *free riders*: exportadores dos campos que ganharam viabilidade em meio ao ciclo de alta dos preços da década de 1970 – Mar do Norte, Golfo do México –, e que não faziam parte da OPEP, embora se beneficiassem de sua política, na medida em que ganhavam fatias de mercado sem que houvesse muita pressão para uma baixa nos preços.

Em 1985, a capacidade ociosa da Arábia Saudita chegou a 80%, com a sua receita tendo caído de US\$ 119 bilhões para US\$ 20 bilhões em apenas quatro anos. Foi então que Riad decidiu inverter sua estratégia, de modo a retomar o *market share*: a ideia era colocar como prioridade a defesa do volume de produção e não os preços, adotando os *netback deals* – acordos em que os preços a serem pagos pelo petróleo acompanham o mercado à vista de derivados, com a subtração de uma margem que remunera os custos ao longo da cadeia, fazendo com que transportadores, revendedores, distribuidores e refinadores também ganhem com volumes crescentes, pouco se interessando com a queda nos preços (YERGIN, 2008).

Com isso, produziu-se o contrachoque de 1986, que diminuiu enormemente os preços do barril. Logo, os Estados Unidos e os outros produtores de mais alto custo decidiram negociar com a Arábia Saudita e os demais exportadores de baixo custo. Feitas as negociações, estabeleceu-se um acordo entre os países da Agência Internacional de Energia (AIE)³ e a OPEP,

2. A Arábia Saudita converteu-se numa sorte de “ofertante em última instância” no mercado internacional de petróleo, em função da quantidade de reservas que sua empresa nacional controla, dos baixos custos de sua produção e de sua capacidade técnica de aumentar e diminuir a quantidade de cru no mercado em curto espaço de tempo (ver YERGIN, 2008; TORRES FILHO, 2007).

3. Instituição criada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1974, como resposta à atuação da OPEP e ao embargo realizado pelos países árabes.

em que se previa a manutenção de uma política de “flutuação suja”, na qual os países atuariam no sentido de garantir o preço do barril dentro de uma banda que tinha um piso e um teto.

Para o contexto da época, o piso era alto o suficiente para garantir a produção americana e o teto era baixo o suficiente para auxiliar as políticas de combate à inflação e para pressionar por uma desvalorização dos direitos de propriedade da terra dos Estados exportadores – condição fundamental para que as CIPs pudessem ter maior margem de manobra em seus intentos de incluir reservas em seus inventários.

Essa pressão foi fundamental para que se deflagrasse na indústria petrolífera a tendência liberalizante das décadas de 1980 e 1990, quando ocorreram privatizações, aberturas ao capital estrangeiro, flexibilização de monopólios estatais e diminuição de impostos, taxas e *royalties*.

De modo geral, os preços permaneceram em patamares relativamente baixos durante toda a década de 1990, tendo alcançado o valor mais baixo em 1998, quando houve, inclusive, uma implosão momentânea na estrutura cooperativa da OPEP, com os países, no afã de aumentar a sua fatia de mercado, tendo produzido além de sua cota.

Com exceção desse interregno de 1998, foi só a partir dos anos 2000 que os preços do petróleo voltaram a sair do controle – dessa vez, para cima –, alcançando patamares que poucos poderiam imaginar alguns anos antes. No dia 11 de julho de 2008, o preço do barril (*Brent*) chegou a atingir a marca de U\$ 143,9. Não cabe aqui uma análise de todos os fatores que determinaram essa escalada de preços. O importante é apontar que tal fenômeno está relacionado, também, com a rearticulação e a reorientação da OPEP, a partir de 1999 e 2000, quando teve início um processo de diminuição da capacidade produtiva ociosa planejada e foi estabelecida, junto com a AIE, nova banda de preços, cujo teto era U\$ 28 e o piso U\$ 22.

De lá para cá, os países-membros da OPEP mudaram de estratégia algumas vezes: até 2003, decidiram que sua oferta deveria acompanhar a demanda incremental, de modo a evitar que os preços ficassem por muito tempo fora da banda. A partir de então e até meados de 2007, a estratégia passou a ser outra, porquanto a OPEP tinha permitido que a demanda incremental fosse suprida pelos produtores marginais,⁴ o que contribuiu para forçar os preços para muito acima da banda. Quem liderou esse movimento foi a Arábia Saudita, que pouco expandiu sua capacidade de produção entre 2003 e 2006, promovendo nova diminuição da capacidade ociosa. A situação só se alterou novamente a partir de 2007 e 2008, quando, em face das evidências de “destruição de demanda”⁵ e da perspectiva de

4. “Denomina-se produtor marginal o produtor que equilibra o mercado ‘na margem’, i.e., aquele que oferta os últimos volumes requeridos para igualar a oferta e a demanda de mercado. De acordo com a racionalidade econômica, em geral, tal produtor tem custos maiores que os anteriores, o que implica o aumento do preço de mercado quando sua oferta adicional é requerida para equilibrar oferta e demanda. Ressalte-se que, no mercado de petróleo, há produtores da OPEP (sobretudo, a Arábia Saudita) que poderiam atender a demanda a custos mais baixos que o produtor marginal atual (óleos extra-pesados canadenses). Todavia, faz parte da estratégia dos países da OPEP permitir que o atendimento da demanda adicional seja feito pelo produtor de maior custo, de tal forma que os países membros da OPEP, com menor custo, se apropriem da renda econômica (ricardiana) gerada no mercado” (EPE, 2008, p. 44).

5. É importante enfatizar que, a despeito de essa tendência de “destruição da demanda” se manifestar a partir de 2007, houve, no final desse ano e na primeira metade do ano seguinte, uma explosão nos preços do petróleo, mas a mesma se deu em função da “corrida pela liquidez” deflagrada pela crise do *subprime*. Dado o alto risco das operações com certos ativos financeiros, os investidores institucionais transferiram seus recursos para ativos mais “seguros”, no que o mercado futuro de *commodities* afigurou-se como uma boa alternativa, já que os papéis negociados são fáceis de serem transacionados e as perspectivas de rentabilidade nas operações superam as dos títulos do Tesouro norte-americano. Logo, a elevação dos preços do petróleo entre setembro de 2007 e julho de 2008 se deve, em grande medida, a fatores puramente especulativos.

investimentos em outros combustíveis líquidos, Riad decidiu ampliar seus investimentos em exploração e produção, objetivando aumentar a capacidade ociosa e retomar a condição de produtor *swing* de petróleo.

Integrada por Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita, Venezuela, Qatar, Líbia, Emirados Árabes Unidos, Argélia, Nigéria, Equador e Angola, a OPEP detém 76% das reservas e 44,8% da produção de petróleo do mundo (BP, 2009).

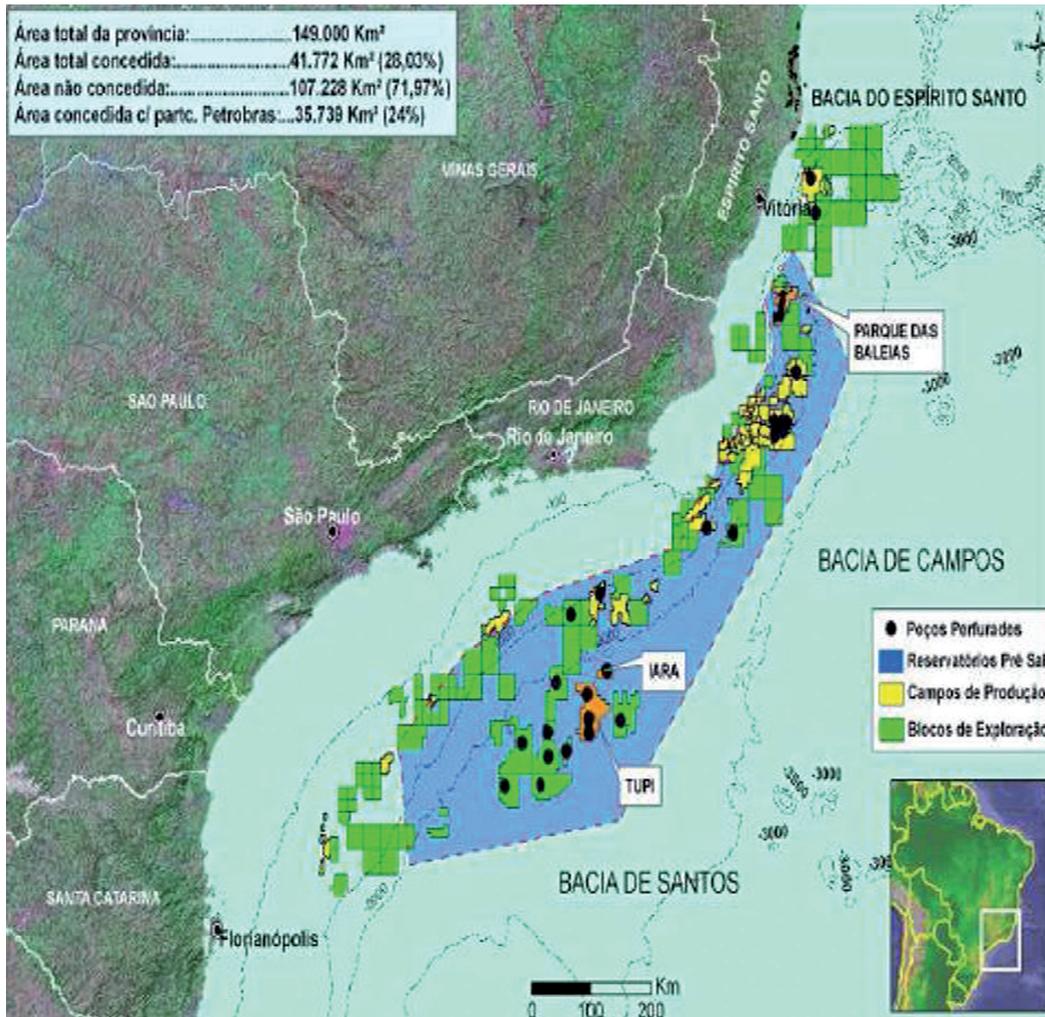
3 O Brasil do pré-sal

Em abril de 2006, no lançamento da P-50, maior plataforma brasileira, o país comemorou a conquista da autossuficiência na produção de petróleo, alcançando o sonho que deu origem à Petrobras. Alguns meses depois, em agosto, como resultado de um enorme esforço de engenharia, a Petrobras, liderando um consórcio com a British Gas e a Partex, encontrou petróleo no poço RJS-628 A (mais tarde batizado de Tupi), depois de perfurar mais de 5 mil metros desde a superfície do mar, atravessando uma camada de sal. As análises indicaram reservas do campo entre um intervalo de 5 bilhões de barris e 8 bilhões de barris de petróleo. O êxito levou à perfuração de mais poços, com destaque para Yara, na Bacia de Santos, com intervalo de 3 bilhões de barris a 4 bilhões de barris, e para Baleias, na Bacia de Campos, com intervalo de 1,5 bilhão de barris a 2 bilhões de barris. Essas descobertas revelaram-se o início de uma nova realidade geológica para o Brasil e para a indústria petrolífera internacional: a província do pré-sal, mapeada em uma região que vai do norte de Santa Catarina ao sul do Espírito Santo.

Embora todo o potencial do pré-sal ainda não tenha sido mapeado, o reconhecimento desses primeiros poços já catapultou as reservas de petróleo do país para um lugar entre as dez maiores do mundo, conformando um lastro que fortalecerá a inserção internacional autônoma reivindicada pelo Brasil.

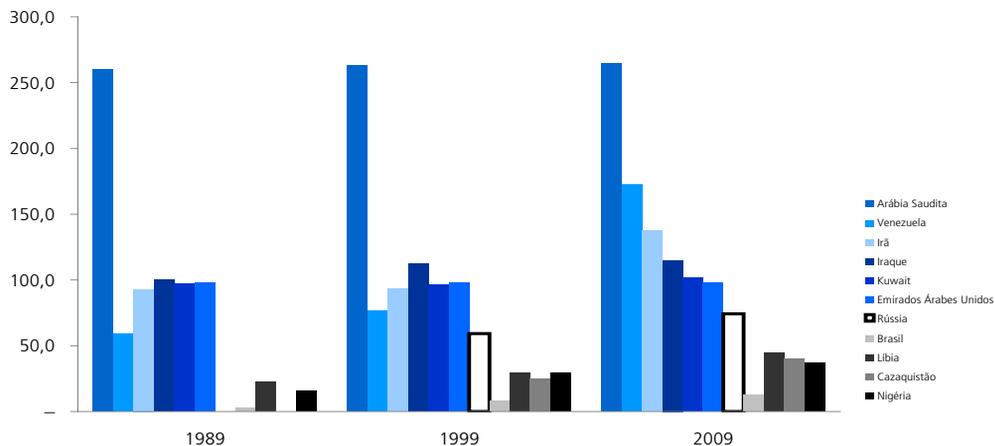
O debate sobre o gerenciamento da exploração e produção do pré-sal envolve questões estratégicas que dialogam com o desafio de desenvolvimento do país e a sua inserção internacional. Embora as duas dimensões não possam ser dissociadas, enfocaremos, aqui, o tema da inserção internacional. Em primeiro lugar, o debate envolvendo a exportação. A Petrobras estima que, em dez anos, a produção do pré-sal corresponderá a 1,815 milhão Mbd de petróleo, ou 46% da produção total do Brasil. Esse montante, somado aos 3,9 Mbd que se espera que a Petrobras produza fora do pré-sal (incluindo fora do país) e a 1,1 Mbd que se espera que as outras empresas que atuam no Brasil produzam, conformaria uma produção diária de 5 milhões de barris em 2020. Com isso e diante das perspectivas de consumo no Brasil, a produção de 5 Mbd geraria um excedente de cerca de 2 Mbd, invertendo drasticamente o movimento tradicional da balança comercial de petróleo e derivados do país. Além disso, com os contratos de partilha do pré-sal, parte considerável do excedente será de propriedade da União, que poderá decidir se vai exportar o petróleo bruto ou seus derivados, e para quem.

FIGURA 1
Extensão da província do pré-sal



Fonte: Estrella (2009).

GRÁFICO 1
Petróleo: as maiores reservas provadas e potenciais
(Em bilhões de barris)



Fonte: BP (2009); US Geological Survey (2009); para 2010, foram contabilizadas as novas reservas do pré-sal e as reservas comprovadas pela Venezuela na faixa do rio Orinoco.

Sem dúvida, pode haver uma tensão entre o mercado internacional, cujo interesse é uma exploração com maior intensidade e o mais rápido possível, e o interesse nacional de impulsionar as estratégias de desenvolvimento do país. Nesse sentido, coloca-se, entre vários outros assuntos, o que diz respeito à possibilidade de envolvimento do país com a OPEP.

4 O Brasil e a OPEP

Em setembro de 2008, representante do Irã convidou o Brasil para se associar à OPEP. Para o Brasil, uma das leituras possíveis é a de que o principal bônus advindo do ingresso na Organização seria político, secundado por algumas oportunidades no campo econômico. O país teria voz e voto num dos principais centros de decisão das relações internacionais: com o acirramento da “corrida por recursos naturais”, o papel da Organização num mundo com poder menos concentrado tende a se fortalecer, projetando a influência dos exportadores. Atores-pivô do Movimento dos Países não-Alinhados, do G-77 e da Liga Árabe, os países-membros da OPEP também podem promover o multilateralismo ativo do Brasil, apoiando as posições do país nas principais organizações intergovernamentais. O adensamento das relações com países que tradicionalmente acumulam grandes superávits na balança de transações correntes pode trazer benefícios econômicos – investimentos e exportações. Contatos estabelecidos e a prática da cooperação na área petrolífera podem extrapolar os eixos de atuação da OPEP, favorecendo o desenvolvimento da capacidade produtiva brasileira, de modo a impulsionar a conversão do país no quarto polo fornecedor de bens e serviços para a indústria do petróleo,⁶ ocupando os mercados dos países da América do Sul e do Oeste da África.

Ademais, o argumento de que a exportação de cru não seria o ideal pode ser contestado: o mercado internacional de derivados é consideravelmente menor do que o de petróleo bruto. As margens de refino, isto é, o lucro gerado a partir da industrialização de um barril de petróleo bruto, transformado em gasolina, diesel e outros combustíveis, têm sido reduzidas, e devem permanecer mínimas nos próximos anos.⁷ A tecnologia de refino não qualificaria a base produtiva nacional⁸ – uma alternativa seria usar os recursos de exportação do petróleo cru para investir em setores realmente de ponta, gerando capacidade tecnológica endógena.

Entretanto, outra leitura possível é a de que o ingresso na OPEP não seria vantajoso para o Brasil. Diferentemente do que se observa nos países-membros da Organização, em que as estatais petrolíferas são mais instrumentos fiscais do que propriamente empresas integradas, as CIPs têm pouca influência no Brasil. Isso reduz os ganhos de cooperação com

6. Os outros três polos são: *i*) o do Golfo do México, concentrado em Houston; *ii*) o do Norte da Europa, concentrado no Reino Unido e na Noruega; e *iii*) o asiático, concentrado em Cingapura.

7. As razões apontadas são duas: *i*) o declínio na demanda global, ancorada pela crise; e *ii*) a proliferação de novas refinarias na Ásia e no Oriente Médio. Entre 2007 e 2009, o preço chegou a cair 60%. As grandes empresas do setor, como a British Petroleum, a Royal Dutch Shell, a Chevron Corp., a ConocoPhillips e a Valero Energy Corp., chegaram a reduzir suas operações em refino frente aos preços internacionais.

8. Importante frisar que haverá, de qualquer forma, a necessidade de ampliar significativamente a capacidade de refino para responder à crescente demanda interna, que supera essa capacidade com um consumo de derivados acima da média mundial.

os outros Estados proprietários, na medida em que a necessidade de se aumentar o poder de barganha nas relações com investidores externos e consumidores é relativamente menor. A ideia de que entrar na OPEP ampliaria a participação do país nos centros internacionais de decisão também pode não se coadunar com a realidade. De um lado, o exercício de voz e voto na Organização pode ser bem menos efetivo do que à primeira vista pareceria, uma vez que a Arábia Saudita, com a maior reserva, a maior produção e, sobretudo, o controle quase absoluto da capacidade ociosa, assumiu, a partir da década de 1980, o controle *de facto* sobre a OPEP – cenário que não se alteraria com a inclusão do Brasil, já que o país possui altos custos relativos de produção e nenhuma capacidade ociosa. De outro, o ingresso não necessariamente garantiria boas relações com os países-membros da Organização, haja vista as intensas disputas entre os países populosos (Irã, Venezuela e Argélia) e os não populosos (Arábia Saudita, Kuwait e Qatar) sobre a política a ser adotada na década de 1970⁹ e a Guerra Irã-Iraque na de 1980. Durante a década de 1990, os baixos preços e a estratégica volumétrica dos países-membros chegaram a provocar a implosão da estrutura cooperativa da Organização, com o sistemático desrespeito às cotas e a competição por fatias de mercado.

De qualquer forma, o Brasil ainda terá tempo para sopesar os ônus e os bônus de um possível ingresso. Embora o país já tenha alcançado superávit financeiro e volumétrico na balança comercial de hidrocarbonetos em 2009, calculado com base nas exportações e importações de petróleo e derivados da Petrobras – excluídos gás natural, gás natural liquefeito (GNL) e nitrogenados –, ainda não é o suficiente para garantir a participação na OPEP: quando decidido um corte na produção dos países-membros, o Brasil deixaria de ser exportador e se converteria em importador de petróleo.

5 Considerações finais

As descobertas dos primeiros campos do pré-sal já alteraram completamente a posição do Brasil no quadro petrolífero internacional: as reservas do país alcançaram um lugar entre as dez maiores do mundo, superando a de países exportadores como Líbia, Cazaquistão e Nigéria. Isso, somado à capacidade de investimento das empresas que atuam no Brasil, encabeçadas pela Petrobras, colocam na ordem do dia o debate sobre as possíveis estratégias de atuação internacional de um país que possui considerável produção excedente de petróleo.

Nesse sentido, a possibilidade de ingresso na OPEP aparece como polêmico tema de discussão. Criada em 1960, a Organização chegou a regular o mercado internacional de petróleo na década de 1970, administrando os preços e os suprimentos. Apesar disso, os conflitos entre os países-membros não foram incomuns, e as condições dos anos 1980 chegaram a diminuir muito a sua influência. Apenas em 1986, depois do choque provocado pelo aumento da produção saudita, a OPEP reestruturou sua forma de atuação: os *free riders*

9. Os países populosos, em função das maiores pressões sociais, tendiam a defender a maximização de preços, de forma a financiar grandes projetos econômicos e sociais no curto prazo; os países pouco populosos, por sua vez, defendiam uma política de preços mais moderada, preocupados com os efeitos de médio e longo prazo da continuidade de preços muito altos.

tiveram de negociar com os países-membros da Organização e foi estabelecido um sistema de ajuste de produção conforme as flutuações da demanda global e as oscilações em torno de uma banda de preços.

Embora esse arranjo tenha garantido a estabilidade dos preços durante boa parte da década de 1990, ficou muito difícil manter os preços dentro da faixa da banda, mesmo depois dos ajustes de 2000. A partir de 2004, em função de nova estratégia da OPEP e da Arábia Saudita, os preços extrapolaram muito a banda, que deixou de ser adotada como instrumento de controle da flutuação dos preços.

Para o Brasil, o ingresso na OPEP apresenta perspectivas favoráveis e desfavoráveis: de um lado, existe a leitura de que a participação do país nesse importante centro de decisão pode trazer dividendos políticos e econômicos, na medida em que adensaria as relações do Brasil com atores-pivô do mundo em desenvolvimento, abrindo novo espaço de legitimação para os projetos internacionais promovidos por Brasília e favorecendo a expansão das relações financeiras e comerciais com países que costumam acumular grandes superávits na balança de transações correntes; de outro, existe a leitura de que o ingresso não traria vantagens, já que o controle *de facto* da Organização continuaria com Riad e que a participação na mesma não garantiria boas relações com os países-membros.

REFERÊNCIAS

- BP. British Petroleum. **Statistical review of world energy**, 2009.
- EPE. Empresa de Pesquisa Energética. **Contexto mundial e preço do petróleo**: uma visão de longo prazo. Rio de Janeiro: EPE, 2008.
- ESTRELLA, G. **Pré-sal**: regime de partilha. Apresentação na Comissão de Serviços de Infra-Estrutura do Senado Federal, realizada em 5 de outubro de 2009. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/ci/ap/AP20091005_Senado_E.pdf>
- TORRES FILHO, E. T. O papel do petróleo na geopolítica americana. *In*: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2007.
- USGS. **US Geological Survey**. Washington: USGS, 2009. Disponível em: <<http://www.usgs.gov/>>
- YERGIN, D. **The prize**: the epic quest for oil, money and power. New York: Simon & Schuster, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- AL-CHALABI, F. **OPEC and the international oil industry**: a changing structure. Oxford: OAPC, 1980.
- AL-SOOF, N. A. **The role of OPEC spare capacity**. *In*: OFFSHORE TECHNOLOGY CONFERENCE. Houston, 2007. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/en/press_room/866.htm>
- ALFONSO, J. P. P. **El pentágono petrolero**. Caracas: Política Ediciones, 1967.
- APERJIS, D. **The oil market in the 1980s**: OPEC oil policy and economic development. Massachusetts: Harper & Row, 1982.

FATTOUH, B. **OPEC pricing power**: the need for a new perspective. Oxford Institute for Energy Studies, 2007 (Working Paper, n. 31).

MOMMER, B. **Oil prices and fiscal regimes**. Oxford Institute for Energy Studies, 1999 (Working Paper, n. 24).

_____. **The governance of international oil**: the changing rules of the game. Oxford Institute for Energy Studies, 2000 (Working Paper, n. 26).

OPEC. **Annual Statistical Bulletin**. Viena: Ueberreuter, 2009.

SAMPSON, A. **As sete irmãs**: as multinacionais do petróleo e o mundo que elas dominam. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1976.

SÉBILLE-LOPEZ, P. **Geopolíticas do petróleo**. Lisboa: Piaget, 2008.

TANZER, M. **Os trustes petrolíferos e os países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

VELOZA, M. La Opep: cuarenta y cinco años de historia y dos interpretaciones teóricas. **FACES**, Mérida, Año 8, n. 11, jul./dec. 2005.

PRESENÇA ESTRANGEIRA NA PRODUÇÃO DE *COMMODITIES*: O CASO DA INDÚSTRIA DE ETANOL NO BRASIL

Keiti da Rocha Gomes*

1 Introdução

Nos anos recentes, os quatro grandes mercados emergentes – China, Brasil, Índia e Rússia – vêm ganhando destaque na atração de investimento estrangeiro direto (IED). Um estudo publicado no início de setembro pela Organização das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, em inglês) mostrou que o Brasil superou pela primeira vez os Estados Unidos como destino dos IEDs, nos planos das multinacionais, e apareceu na terceira posição entre os mercados preferidos para os investimentos externos, ficando atrás apenas da China e da Índia, respectivamente, primeiro e segundo lugares.¹

De modo análogo, os dados do *Censo de Capitais Estrangeiros* divulgados pelo Banco Central do Brasil (BCB) explicitaram um aumento significativo no ingresso de investimentos externos a partir de 2003, majoritariamente direcionados para as atividades primárias e secundárias relacionadas à produção e à industrialização de *commodities*. Um dos destaques desta atual dinâmica referiu-se à maior presença do capital internacional na produção do etanol brasileiro, o que trouxe à tona as preocupações sobre os potenciais impactos deste processo na estrutura da indústria sucroalcooleira do país.

O debate em torno dessa questão passa pelo entendimento do recente e rápido movimento de elevação da participação estrangeira nos vários segmentos de *commodities* no Brasil, dos reflexos deste quadro na produção doméstica do etanol, bem como dos complexos arranjos econômicos que vêm sendo progressivamente montados entre os participantes do setor.

2 IED nas atividades de *commodities*

Entre as várias preocupações presentes na pauta geopolítica global, a exploração dos recursos energéticos, aliada ao crescimento econômico intensivo em energia, tem assumido uma posição central. O progressivo consumo de petróleo, carvão e gás natural é, por um lado,

* Mestre em Economia pelo Instituto de Pesquisa Econômica (IPE) da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo (USP) e Assistente de Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

1. UNCTAD (2010). Segundo o estudo, os cinco países mais citados nos planos de investimentos externos das multinacionais entre 2010 e 2012, são, pela ordem, China, Índia, Brasil, Estados Unidos e Rússia. Esta é a primeira vez que os quatro maiores mercados emergentes – China, Índia, Brasil e Rússia – estão todos entre as principais destinações dos IEDs.

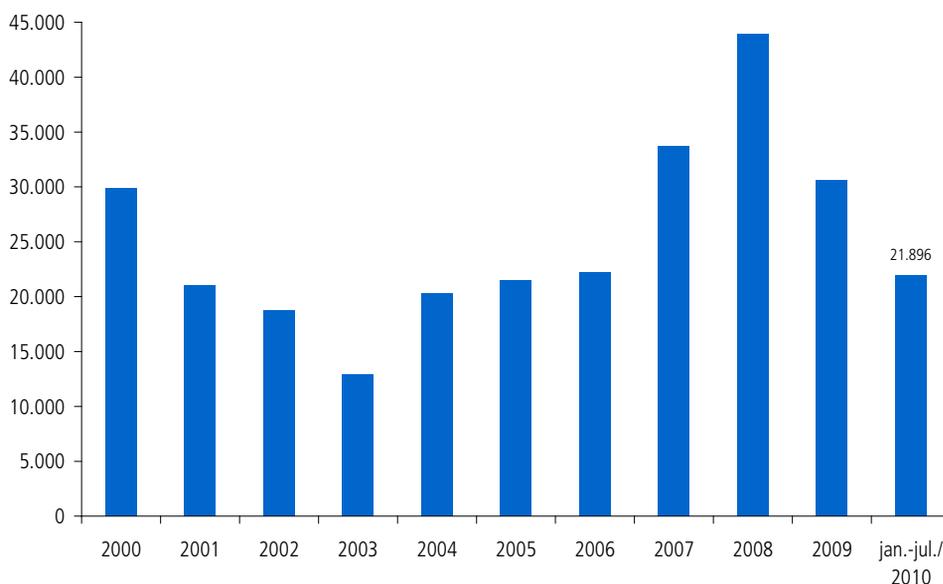
acompanhado de pressões políticas relacionadas à emissão dos gases causadores do efeito estufa e suas implicações sobre as mudanças climáticas, e, por outro, sujeito ao contexto de maior pressão sobre os preços dos combustíveis fósseis no mundo, em parte decorrente tanto do aumento da demanda mundial como dos crescentes custos envolvidos na exploração do insumo.² Na tentativa de superação de tais dificuldades, cresce o interesse de governos e empresas privadas por fontes alternativas de energia renováveis e, paralelamente, por mercados externos potencialmente fornecedores de recursos primários.

Nessa conjuntura, o Brasil assume dupla posição de destaque em ambas as estratégias apontadas, seja pelo notório sucesso da experiência brasileira na produção e comercialização do álcool combustível a partir da cana-de-açúcar, seja pela tradicional vantagem competitiva do país na atividade agrário-exportadora. Não surpreende que o aumento recente dos capitais estrangeiros na economia doméstica tenha estado fortemente atrelado ao interesse dos investidores na produção e industrialização de *commodities*. Segundo dados do *Censo de Capitais Estrangeiros* divulgados pelo BCB e apresentados no gráfico 1, verificou-se, a partir de 2003, uma importante tendência de avanço da participação das empresas estrangeiras no país, comportamento acentuado nos anos posteriores a 2006. Entre 2003 e 2008, as entradas de IED na economia triplicaram, passando de US\$ 12,9 bilhões para quase US\$ 43,8 bilhões, volume recorde na década. Em 2009, a despeito dos efeitos da crise financeira internacional, os ingressos de IED somaram US\$ 30,6 bilhões e, nos primeiros sete meses de 2010, este volume superou US\$ 21,8 bilhões, o equivalente a 70% do total registrado em todo o ano de 2009 e a 50% do volume recorde de 2008.

GRÁFICO 1

Ingresso de IED no Brasil

(Em US\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do BCB.

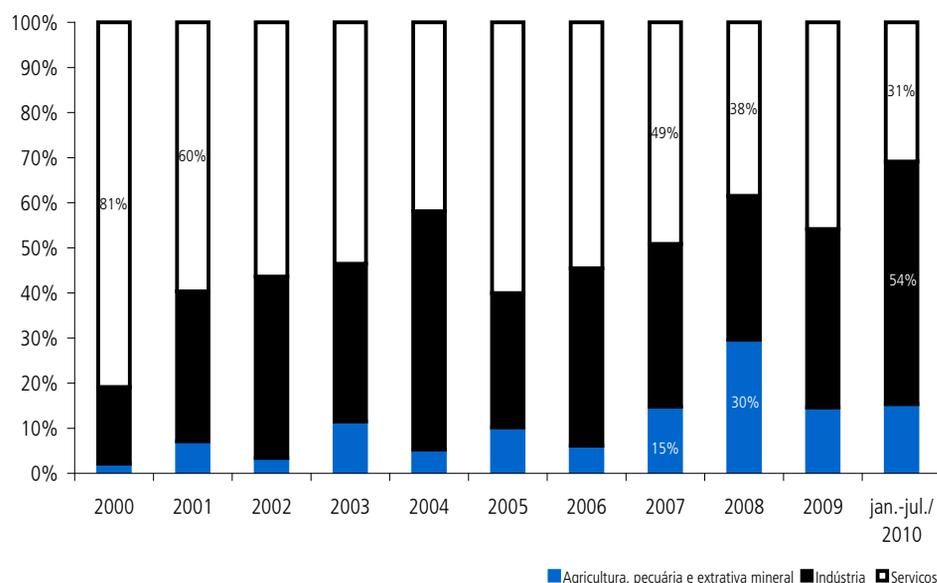
2. Ver discussão em Acioly e Cintra (2010).

A análise mais detalhada dessa evolução expõe uma mudança importante nos setores para os quais os investimentos externos têm se orientado. De acordo com o gráfico 2, no ano 2000 mais de 80% destes capitais foram direcionados para as atividades de serviços, restando para a agricultura³ e a indústria valor não superior a 2% e 17%, respectivamente. Desde então, os ingressos de capitais internacionais nestas duas atividades tiveram aumentos consideráveis, partindo de aproximadamente US\$ 640 milhões e US\$ 5 bilhões, no ano 2000, para cerca de US\$ 4 bilhões e US\$ 12 bilhões, em 2009, na agricultura e na indústria, respectivamente. O impacto setorial mais expressivo pode ser verificado nos dados registrados entre janeiro e julho de 2010, quando a indústria foi responsável por quase 54% do total de IED registrado, e a agricultura por mais de 15%.

GRÁFICO 2

Ingresso de IED no Brasil por setor de atividade

(Em %)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do BCB.

Mais especificamente sobre as atividades primárias, o crescimento da presença estrangeira tem sido significativa na extração de petróleo e gás natural, atividade que recebeu pouco mais de US\$ 480 milhões de IED no ano 2000 e atingiu em 2008 o auge de US\$ 2,5 bilhões. Paralelamente, nos anos seguintes a 2006, também se observa maior inversão de capitais internacionais na produção agrícola e pecuária, seguido pela extração de minerais metálicos e não metálicos, com recordes de ingressos registrados nos anos de 2007 e 2008, antes dos efeitos da crise financeira internacional, como mostra o gráfico 3. Em 2010, as entradas apuradas entre janeiro e julho para estes segmentos superaram o volume total recebido em 2009, e já equivalem a 50% dos fluxos de 2007.⁴

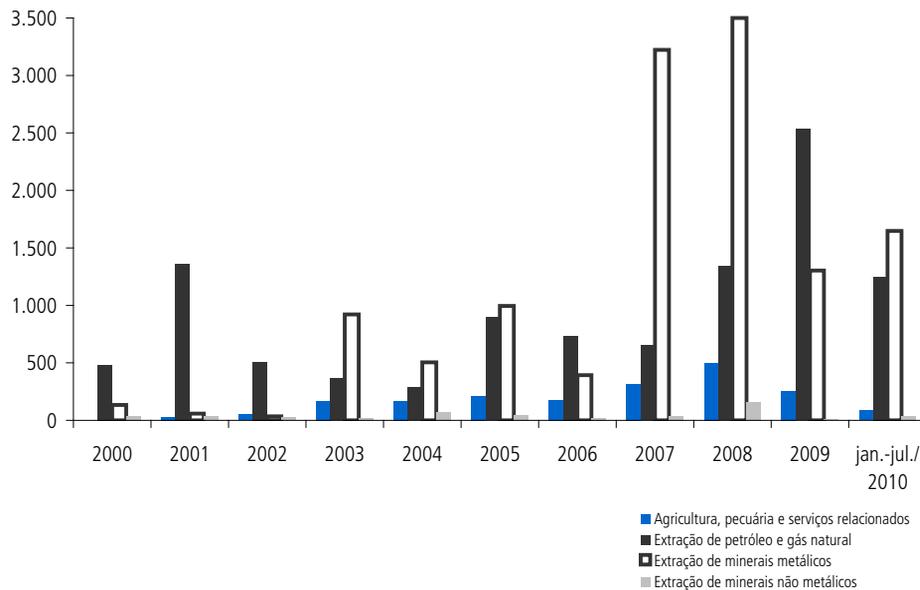
3. Inclui os setores de pecuária e extração mineral.

4. Em 2008, o segmento de extração de minerais metálicos registrou um IED recorde de US\$ 10,6 bilhões, resultado, entre outras operações, da venda pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) da sua participação de 40% na Nacional Minérios S.A. (Namisa) para um consórcio de siderúrgicas sul-coreanas e japonesas, em dezembro daquele ano.

GRÁFICO 3

IED no Brasil – segmentos da atividade primária¹

(Em US\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do BCB.

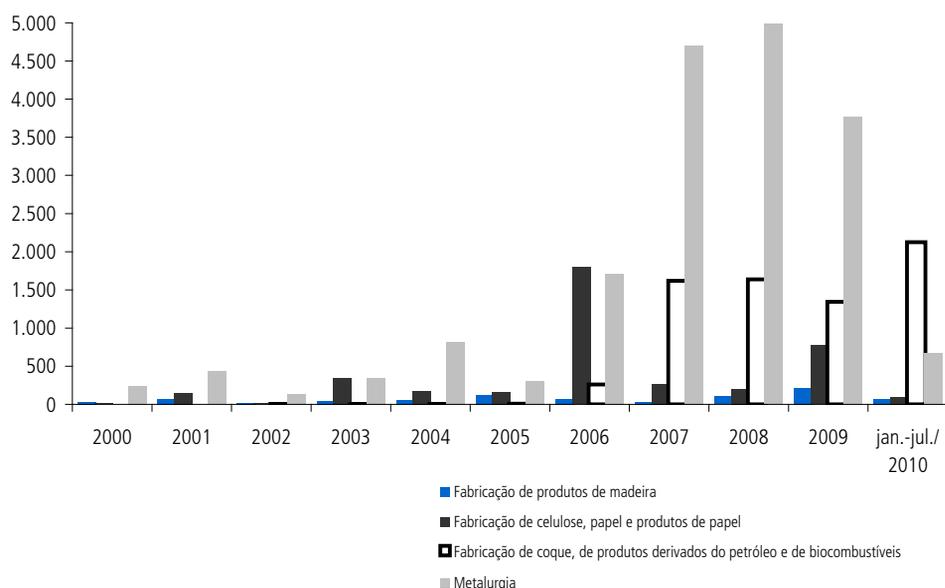
Nota: ¹ A divisão acompanha a tabela de Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae-2.0), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O segmento de atividades primárias representa os setores de agricultura, pecuária e extração mineral na Cnae.

Em relação às atividades industriais, os investimentos estrangeiros também estiveram concentrados nos ramos relacionados às *commodities*. Particularmente nos anos posteriores a 2005, a maior parcela do IED foi direcionada para a metalurgia, seguida pela fabricação de combustíveis, o que inclui a fabricação de coque e de biocombustíveis (majoritariamente o álcool), e, em menor magnitude, a de celulose e papel e outros produtos de madeira.⁵ O gráfico 4 traz a evolução desses capitais a partir de 2000 e ressalta a expressiva dinâmica da metalurgia, que em 2005 recebeu em torno de US\$ 300 milhões e em 2008 atingiu o patamar de US\$ 4,9 bilhões. Na mesma linha, o segmento de combustíveis brasileiro, outro alvo dos investidores internacionais, partiu de US\$ 259 milhões em 2006 e alcançou o montante de US\$ 1,6 bilhão em 2008. Ainda sobre esta atividade, entre janeiro e julho de 2010 a presença externa atingiu o patamar de US\$ 2 bilhões e superou em 30% o volume registrado em 2008. Quando comparado a 2009, ano que mais refletiu os efeitos da crise financeira internacional, o percentual foi de 58%.

Essa perceptível mudança no interesse setorial dos investidores internacionais já tem reflexos em segmentos importantes do ramo de *commodities* no Brasil. Em alguns setores de sucesso, como o da indústria sucroalcooleira, o aumento da presença estrangeira tem provocado transformações relevantes na estrutura produtiva, com implicações tanto para o mercado doméstico como para as estratégias políticas mais amplas na indústria do etanol.

5. Outro segmento de destaque é a fabricação de produtos alimentícios, o qual, entretanto, é marcado por elevada volatilidade na série IED direcionado para a atividade. O segmento engloba: abate e fabricação de produtos de carne; fabricação de conservas de frutas; legumes e outros vegetais; fabricação de óleos e gorduras vegetais e animais; laticínios; moagem, fabricação de produtos amiláceos e de alimentos para animais; fabricação e refino de açúcar; torrefação e moagem de café; fabricação de outros produtos alimentícios.

GRÁFICO 4
IDE no Brasil – segmentos da atividade industrial¹
(Em US\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do BCB.

Nota: ¹ A classificação acompanha a tabela da Cnae-2.0, do IBGE.

Sobre esse último aspecto, o movimento de entrada das empresas internacionais levanta duas questões centrais, porém com desdobramentos opostos na análise acerca da sua consequência para a produção do álcool combustível brasileiro. Por um lado, a maior presença estrangeira, ao mesmo tempo em que aumenta o grau de internacionalização do setor, traz impactos positivos ao processo de “commoditização” do biocombustível, na medida em que reduz, em tese, a resistência dos países sedes das multinacionais a aceitarem ou elevarem a adição do álcool na gasolina. Isto eleva o potencial do mercado consumidor e aumenta a variedade das multinacionais produtoras. Tal resultado vai ao encontro dos esforços da política externa brasileira de, nos últimos anos, tentar transformar o etanol numa *commodity* mundialmente negociável.

Por seu turno, o referido processo de internacionalização pode estar sendo acompanhado pela desnacionalização e concentração das unidades produtoras locais, exibindo uma face unidirecional, qual seja, a entrada de companhias internacionais não acompanhada pela igual capacidade das empresas nacionais de avançarem para o exterior. Ao contrário do que se expôs, este movimento levanta barreiras para a estratégia do governo brasileiro de levar para o exterior as tecnologias e os equipamentos desenvolvidos no mercado doméstico, de modo a se estimular tanto a inserção internacional das empresas brasileiras quanto a produção de etanol pelo setor privado nos outros países.⁶

6. A discussão sobre os esforços do governo brasileiro para o aumento do número de produtores de etanol no mundo é realizada por Schutte e Barros (2010).

Com base nos problemas citados, apresenta-se a seguir uma análise mais detalhada acerca do aumento recente da presença estrangeira na indústria da cana-de-açúcar no Brasil, e dos principais impactos desse processo para a estrutura produtiva da *commodity*.

3 A entrada estrangeira no setor sucroalcooleiro

A perspectiva de crescimento da demanda mundial por biocombustíveis tem atraído a atenção de grandes empresas multinacionais para o setor, o que geralmente é acompanhado pela introdução de complexos arranjos de investimentos nas diferentes etapas da cadeia produtiva. No caso do etanol, o interesse tornou-se relativamente maior a partir do início dos anos 2000, quando três fatores ganharam relevância para se explicar o maior reconhecimento desta *commodity* como alternativa energética (GUEDES; TEIXEIRA, 2009). Primeiro, o crescimento contínuo da economia mundial e o decorrente impacto na demanda global por energia, com ênfase para a China e a Índia nesse processo. Segundo, o fortalecimento dos debates internacionais acerca das questões ambientais ao longo da última década, com especial destaque para o estudo da Organização das Nações Unidas (ONU) (ver IPCC, 2007) sobre as mudanças climáticas oriundas da concentração dos gases de efeito estufa no planeta. Terceiro, o expressivo aumento da cotação dos preços das *commodities* de energia nos mercados mundiais.

Mais especificamente sobre o terceiro aspecto, alguns estudiosos apontam o movimento de alta dos preços internacionais, notadamente a partir de 2003, como o principal elemento de indução à busca por novas fontes de energia e, conseqüentemente, de ampliação dos investimentos no segmento de biocombustíveis. Segundo Benetti (2008), a partir daquele ano os preços do setor de energia passaram a crescer de forma geométrica, definindo uma tendência que somente viria a se estabilizar a partir de 2006, ainda que num patamar 3,5 vezes superior ao registrado ao longo dos anos 1990. No Brasil, este período coincidiu com o crescimento do mercado doméstico de etanol, estimulado pela comercialização dos veículos com tecnologia *flex-fuel*, lançados em 2003, e que foram responsáveis por mais de 50% do total de veículos produzidos em 2005. Em 2008, mais de 90% dos novos carros vendidos (2,3 milhões de unidades, segundo estimativas) possuíam esta tecnologia e representavam aproximadamente 25% da frota total brasileira. Projeta-se que o percentual suba para 52% em 2012 e para 65% em 2015 (BENETTI, 2008; 2009), o que explica, portanto, o relativo maior interesse dos investidores nesta reserva de mercado para etanol nos últimos anos.

O movimento inicial de entrada das companhias internacionais esteve baseado tanto na perspectiva de crescimento acelerado no mercado doméstico, garantido pela referida tendência na comercialização de veículos bicompostíveis,⁷ como na expectativa positiva para as exportações brasileiras ainda no início de 2003.⁸ Um dos primeiros investimentos

7. Segundo Benetti (2008, p. 4), essa reserva de mercado como fator de atração para as empresas é importante como garantidor da demanda, uma vez que "(...) ela pode contar, praticamente, com um piso garantido para a colocação de sua produção".

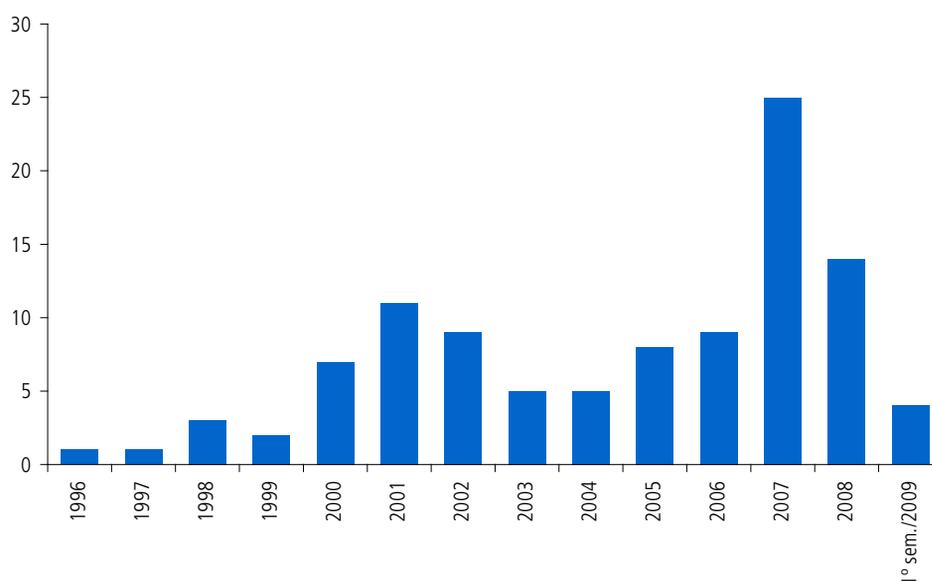
8. Segundo Mattoso (2008), as exportações brasileiras de etanol cresceram mais de 300% entre 2003 e 2005, constituindo um fator importante para o aumento do interesse dos investimentos empresariais no setor.

estrangeiros na indústria brasileira foi o realizado pelo grupo francês Louis Dreyfus, por meio da aquisição de uma empresa nacional do setor no ano 2000. Deste momento em diante, diversos grupos originários de países europeus e asiáticos, além dos Estados Unidos, começaram a operar no Brasil, adquirindo pequenas unidades produtoras locais ou recorrendo a formas mais sofisticadas de atuação no setor. Entre os principais grupos (ver quadro A.1 no anexo), destacam-se: Adecoagro (investidor George Soros), Cargill, Bunge e Archer Daniels Midland Company – ADM (Estados Unidos); Louis Dreyfus e Tereos (França), Evergreen e Infinity Bio-Energy (Reino Unido); Noble (Cingapura); e Abengoa (Espanha).

Em consequência dessa rápida dinâmica que marcou a chegada das empresas multinacionais, observam-se expressivas mudanças em toda a cadeia produtiva do etanol no Brasil, com impactos significativos na estrutura doméstica de produção, tradicionalmente caracterizada pela preponderância de empresas familiares de capital nacional e pela pulverização das unidades produtivas.

Mais recentemente, o setor sucroalcooleiro, que já exibiu um lento e gradual movimento de concentração no início de 2000, conforme demonstrado no gráfico 5, parece adentrar, nos últimos anos, em uma nova fase de consolidação, na qual a estratégia de comprar pequenas usinas para se ter ganhos de escala começa a ser suplantada por negociações que objetivam conquistar e ampliar os mercados existentes, do que resulta o aumento da participação dos capitais estrangeiros entre os concorrentes mais fortes do setor.

GRÁFICO 5
Fusões e aquisições no setor sucroalcooleiro do Brasil



Fonte: KPMG (2009).

Tal percepção pode ser justificada pelos números de atividade nesse segmento. Um estudo da KPMG (2009) mostrou que em 2007, auge das aquisições e fusões no setor, houve 25 transações desta natureza, enquanto em 2008, apesar da crise, ocorreram 14, e

no primeiro semestre de 2009 aconteceram 4 transações. Uma visão mais detalhada sobre estas operações mostrou que das 14 fusões e/ou aquisições realizadas em 2008, 8 envolveram capital estrangeiro, enquanto que entre as 4 apontadas em 2009, 3 aquisições tiveram como contraparte empresas ou investidores de capital externo. O quadro A.2 no anexo traz exemplos destas transações ocorridas no setor de etanol no Brasil nos últimos anos. Este movimento sinalizou não somente um processo de concentração da produção, como também um expressivo interesse dos *players* internacionais no mercado, uma vez que, das cinco maiores usinas duas possuem capital estrangeiro.⁹

Além dessas tradicionais operações de aquisições e fusões, o processo de internacionalização da indústria brasileira do etanol tem assumido diferentes nuanças. Outras formas mais complexas e sofisticadas de participação, algumas vezes acompanhadas por arranjos com instrumentos financeiros, têm sido com frequência utilizadas para o ingresso estrangeiro no mercado doméstico. Tais operações, crescentemente praticadas nesta indústria, são caracterizadas pela formação de *joint ventures*, alianças com empresários locais, entrada de capitais via fundos de investimentos, acordos estratégicos formais de intercâmbios nas áreas de produção, comércio, pesquisa e transferência de tecnologia, entre outros. Segundo Benetti (2008), em relação a estas formas de atuação a complexidade das relações econômicas que têm sido criadas entre os grupos nacionais e estrangeiros tornou-se de tal forma acentuada que fica difícil conhecer todas as conexões que envolvem os protagonistas da cadeia de produção e comercialização do etanol, bem como o real tamanho de cada participante no mercado.

Um exemplo das intrincadas conexões na estrutura da indústria sucroalcooleira do Brasil pode ser ilustrado com as operações realizadas pelo grupo Santelisa Vale S.A., detalhadas adiante. Preliminarmente, cabe apenas ressaltar que a tendência de entrada estrangeira no mercado vem se consolidando também mediante a construção de novas plantas produtoras, os chamados projetos *greenfield*, os quais envolvem volumosos aportes financeiros. Entre os principais exemplos desta modalidade de investimento, cite-se a construção de novas plantas pelos grupos Louis Dreyfus, ETH Bioenergia (controlada pelo grupo Odebrecht e parceira da japonesa Sojitz Corporation) e Brenco.¹⁰

A seguir são apresentadas duas transações envolvendo a entrada de novos atores no setor de etanol brasileiro com o objetivo de exemplificar, no primeiro caso, a complexidade das relações econômicas que têm sido estabelecidas entre os grupos nacionais e internacionais do setor, e, no segundo, a magnitude dos recentes investimentos atraídos pelas perspectivas positivas de ganhos no mercado.

9. *Ranking* de produção na safra 2008-2009 das unidades do Estado de São Paulo divulgado pela União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica), disponível na página eletrônica: <www.unica.com.br>

10. Mais detalhes sobre esses empreendimentos são apresentados em Ramos *et al.* (2008).

3.1 Grupo Santelisa Vale S.A.

A Santelisa Vale S.A., ou Santelisa, está entre as cinco maiores produtoras de açúcar e álcool no Brasil, e é a primeira na geração de energia a partir do bagaço da cana-de-açúcar. A constituição do grupo remonta a 2007, quando da fusão de duas empresas nacionais: a Companhia Energética Santa Elisa (Cese) e a Companhia Açucareira Vale do Rosário.

No mesmo ano, a formação de uma *joint venture* entre a Santelisa e uma das empresas do grupo nacional Maeda, importante produtora de algodão em Goiás, deu origem à companhia Tropical Bioenergia. Também em 2007, o banco de investimento Goldman Sachs e a subsidiária do mercado de capitais BNDES Participações (BNDESPAR), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), assumiram parte do controle da Santelisa, tornando-se sócios das famílias proprietárias do grupo. Cabe mencionar, ademais, a constituição de outra *joint venture* em 2007, envolvendo a Santelisa e o fundo de investimento Global Food Holding, sediado nas Antilhas Holandesas, formando a Companhia Nacional de Açúcar e Álcool (CNAA), a qual adquiriu recursos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para financiar parte do projeto de construção de quatro unidades industriais em Minas Gerais e Goiás. O interessante desta última operação foi a participação de uma instituição multilateral de fomento no financiamento de projetos privados no setor.

No ano seguinte, a terceira maior petroleira do mundo – a British Petroleum (BP) – adquiriu 50% do capital dessa empresa, passando a nova sociedade a nomear-se BP Etanol. Uma terceira *joint venture* também foi formada em 2008 entre a *trading* Crystalsev, uma subsidiária da Cese, e a norte-americana Amyris, dando origem à Amyris-Crystalsev, que objetivava atuar principalmente na produção e na comercialização de biocombustíveis de última geração. Neste arranjo, a Santelisa atuou na produção da cana-de-açúcar, enquanto a Crystalsev respondeu pela comercialização da produção e a Amyris encarregou-se da transferência de tecnologia, sendo esta última a empresa com participação majoritária no controle do grupo.¹¹ A mesma Crystalsev realizou uma adicional parceria com a Dow Chemical para a produção de polietileno, passando o grupo a ter uma participação também na indústria química, mais especificamente na indústria alcoolquímica.

Por fim, com o objetivo de construir e operar uma malha de dutos para transporte de etanol, a Crystalsev realizou uma associação com a Cosan e a Cooperativa de Produtores de Cana-de-açúcar, Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (Copersucar), criando a Uniduto, buscando viabilizar recursos para o empreendimento que transportaria o combustível das usinas das regiões do Centro-Sul e Sudeste para o porto de Santos.

Todas essas operações chamam a atenção para a complexidade das relações na indústria sucroalcooleira nacional, a qual se expressa também na diversidade de investidores

11. Cabe ressaltar que a Crystalsev já possuía uma estrutura de comercialização de açúcar e álcool capaz de atender aos mercados interno e internacional de usinas pertencentes ou não ao grupo. A Amyris é empresa norte-americana líder na última geração de combustíveis renovados, constituída por recursos da Fundação Bill e Melinda Gates e de empresas do Vale do Silício, como a Kleiner Perkins, Khosla Ventures e TPG Biotech (BENETTI, 2008).

participantes: empresas de produção nacionais do setor, instituições governamentais, instituição de fomento nacional e internacional, bancos de investimentos, empresas internacionais, fundos de investimento, entre outros.

3.2 Cosan e Shell

No primeiro semestre de 2010, a Cosan anunciou a abertura das negociações para a criação de uma *joint venture*, estimada em US\$ 12 milhões, com a holandesa Shell. A operação, concluída em agosto deste ano, criou a segunda maior distribuidora de combustíveis do país, com faturamento em torno de R\$ 50 bilhões. Segundo o jornal *Valor Econômico* (ver SCARAMUZZO, 2010), em abril de 2010 as duas empresas juntas tiveram uma participação de aproximadamente 19,1% em todos os mercados de combustíveis no Brasil – diesel, gasolina, etanol, aviação e gás natural veicular (GNV) –, o que representou a segunda maior parcela do setor. O grupo Ultra (Texaco e Ipiranga), em terceiro lugar, respondeu por 18,4%, enquanto a líder BR Distribuidora (grupo Petrobras) respondeu por 36,7%.

A companhia resultante foi particularmente beneficiada por uma aquisição anterior, a qual envolveu a compra do grupo Esso Brasileira de Petróleo S.A. pela mesma Cosan, em 2008, e que, até o momento, é considerada uma das maiores transações já realizadas pela empresa. Com essa aquisição, a Cosan mantinha planos de utilizar a estrutura da Esso e aumentar a sua rede de distribuição em mais de 100 postos, uma vez que a companhia possui 1.650. Segundo informação da própria empresa, a estratégia seria expandir a distribuição por meio de bandeiras brancas e contratos diretos com os postos de combustíveis. A Shell, por sua vez, que tinha no país cerca de 2.700 unidades, planejava englobar outros 150 postos. Para esta empresa, o anúncio da *joint venture* constituiu um passo ousado no setor de distribuição e produção de etanol, considerando que a multinacional mantinha apenas pesquisas na segunda geração de combustíveis.

Com a confirmação do acordo, a Shell e a Cosan transferem mutuamente os respectivos segmentos brasileiros de distribuição e varejo de combustíveis, resultando numa rede de aproximadamente 4.500 postos de gasolina em todo o território, o que torna a companhia resultante a terceira maior varejista de combustíveis do país e com elevado potencial de crescimento. De acordo com o memorando de entendimento, as duas empresas concordam em expandir o escopo da companhia a fim de torná-la um *player* global na produção de açúcar e de etanol, ficando vedada a concorrência das suas filiais com a *joint venture* proposta. Cabe ainda ressaltar que o acordo prevê também a emissão de opções de compras recíprocas em momentos previamente estabelecidos, o que não descarta a possibilidade de futuras compras parciais ou totais dos grupos envolvidos, caso uma das partes opte por exercer tais opções.

A união dessas empresas constitui mais um exemplo do processo de concentração e internacionalização do segmento de etanol do Brasil, que passou a ficar especialmente movimentado

a partir de 2000.¹² A magnitude da operação em questão certamente constitui um marco importante neste processo, com reflexos futuros sobre todo o mercado de combustíveis.

4 Considerações finais

Em síntese, o aumento do IED na economia brasileira tem sido caracterizado pela sua concentração em atividades relacionadas a *commodities*. A compreensão das mudanças em andamento é fundamental para as discussões sobre o futuro da exploração dos recursos energéticos no Brasil e a consequente soberania nacional no aproveitamento do seu potencial exportador.

Apesar dos aspectos positivos da presença estrangeira na indústria doméstica, a entrada de capitais internacionais na produção e comercialização do álcool combustível brasileiro tem sido acompanhada por um significativo processo de concentração e desnacionalização das unidades produtivas domésticas, o que resulta em mudanças importantes em toda a cadeia produtiva da cana-de-açúcar.

O processo de internacionalização da indústria de etanol no Brasil tem avançado de forma rápida e unidirecional nesta década, caracterizando-se pelo aumento da entrada de companhias estrangeiras no setor, sem contrapartida da expansão das empresas nacionais para o exterior. Ou seja, a internacionalização tem ocorrido majoritariamente de fora para dentro, num forte processo de substituição das unidades produtoras locais.

Essa forma de expansão da produção tem implicações importantes para o modelo de desenvolvimento esperado para o etanol brasileiro, bem como para questões de soberania nacional na exploração do recurso. Tais fatores reforçam a necessidade de monitoramento e avaliação contínua dos desdobramentos futuros desse processo.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, L.; CINTRA, M. A. M. (Org.). Além da autossuficiência: o Brasil como protagonista mundial no setor energético. **Inserção Internacional Brasileira**. Brasília: Ipea, 2010. Mimeografado.

BENETTI, M. D. A internacionalização recente da indústria de etanol brasileira. **Indicadores Econômicos FEE**, Fundação de Economia e Estatística, Secretaria do Planejamento e Gestão, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, v. 36, n. 4, 2008.

_____. Como vai a indústria do etanol no Brasil. **Indicadores Econômicos FEE**, Fundação de Economia e Estatística, Secretaria do Planejamento e Gestão, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, v. 37, n. 1, 2009.

GUEDES, C. A. M.; TEIXEIRA, M. R. Inovação e internacionalização na cadeia produtiva do etanol no Brasil: avaliação e perspectiva. In: CONGRESSO DA SOBER, 47., Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2009.

12. Nesse ano o mercado foi surpreendido pela compra do grupo Ipiranga pela Ultra.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Climate Change 2007. **Fourth Assessment Report**, ONU, IPCC, 2007.

KPMG. Sucroalcooleiro: melhora no ambiente traz boas perspectivas para o setor. **KPMG Business Magazine**, nov. 2009.

MATTOSO, E. S. **Estratégias de atuação das empresas de etanol no Brasil**. 2008. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) – Fundação Getúlio Vargas (FGV), Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE), Rio de Janeiro, 2008.

RAMOS, H. R. *et al.* A estratégia de internacionalização do setor sucro-alcooleiro do Brasil através da teoria de Born Global. *In*: ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE ESTRATÉGIA (ELBE), 2., **Anais...** Lisboa, 2008.

SCARAMUZZO, M. Combustíveis: conclusão da associação entre as duas companhias está prevista para julho. *Joint venture* entre Cosan e Shell já está na briga pela vice-liderança. **Jornal Valor Econômico**, 15 jun. 2010.

SCHUTTE, G. R.; BARROS, P. S. A geopolítica do etanol. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ipea, n. 1, jan./mar. 2010.

UNCTAD. **World investment prospects survey 2010-2010**. New York e Genebra, UNCTAD, Sept. 2010. Disponível em: <www.unctad.org.br>

VALORONLINE. Diversas edições. Disponível em: <www.valoronline.com.br>

Anexo

QUADRO 1

Presença estrangeira no setor de etanol no Brasil

Empresa	País	Informações
Adecoagro	Argentina	Soros.
Abengoa	Espanha	
ADM	Estados Unidos	Achier Daniels Midland.
AGRERG	Diversos	Direção de Roberto Rodrigues com fundos estrangeiros.
Amyris	Estados Unidos	Recursos da Fundação Bill e Melinda Gates e capitais do Vale do Silício.
BP (British Petroleum)	Grã Bretanha	
BRENCO	Diversos	Tarpon Investments, Semco, Vinod Khosla, Steve Case, Ronald Burkle, Stephen.
Bing e James Wolfensohn	Estados Unidos	Investidores americanos.
Bunge e Born	Argentina	
Cargill	Estados Unidos	
Cluster de Bioenergia	Diversos	Empresa formada por 20 investidores, entre eles, instituições financeiras, construtoras e grupos petrolíferos.
Coinbra/Dreyfus (França)	França	LDC Louis Dreyfus Bioenergia (Brasil).
DOW Chemical	Estados Unidos	
Epuron	Alemanha	Grupo Conergy.
Eridania Beghin Say (EBS)	França	
Evergreen	Reino Unido	
Fundos de Investimentos: Carlyle/Riverstone, Di Maio Ahmad, Discovery Capital, Goldman and Sacks e Global Foods	Diversos	Fundos de Investimento.
Glencore Intl AG	Suíça	
Global Energy	Espanha	
Globex	Estados Unidos	
Grupo Stanley Morgan	Estados Unidos	
Infinity Bio-Energy	Estados Unidos	Fundos de investimentos Kidd & Company e banco de investimentos Merry Lynch.
Logen Corporation	Canadá	
Mitsubishi Corporation	Japão	
Mitsui	Japão	
Noble Group	Cingapura	
Shell	Holanda	Criação de uma joint venture com a Cosan no valor de aproximadamente US\$ 12 bilhões em agosto/2010.
Sojitz Coporation	Japão	Participação de 33,3% na empresa ETH Bioenergia do Grupo Odebrecht.
Tereos	França	
Toyota Tshusho	Japão	
Trading Noble Group	Hong Kong	
Trading Sucden	França	
Truenergy (Grupo Upstreamcap)	Estados Unidos	

Fontes: Benetti (2008) e notícias do jornal *Valor Econômico*.

QUADRO 2

Negócios de empresas estrangeiras na indústria de etanol brasileira: fusões e aquisições (2000 a 2010)

Empresa/grupo comprador	Alvo	Local
ADECOAGRO (Soros)	Monte Alegre	MG
Bunge e Born	Santa Juliana	MG
Cargill (Estados Unidos)	CEVASA	SP
Coinbra/Dreyfus/LDC (França)	Cresciumal	SP
Coinbra/Dreyfus/LDC (França)	Luciânia	MG
Coinbra/Dreyfus/LDC (França)	Ativos do grupo Tavares de Melo	PB, RN, MS
Coinbra/Dreyfus/LDC (França)	São Carlos	SP
Eridania Beghin Say (EBS) (França)	Guarani	SP
FDA - Franco Brasileira A&A	Ipaussu	SP
FDA - Franco Brasileira A&A	Univalem	SP
FDA - Franco Brasileira A&A	Santo Antônio	SP
Glencore Intl A G (Suiça)	Portobello	SC
Infinity Bio-Energy (Estados Unidos)	UNISAVI	MS
Infinity Bio-Energy (Estados Unidos)	Alcana	ES
Infinity Bio-Energy (Estados Unidos)	CRIDASA	ES
Infinity Bio-Energy (Estados Unidos)	DISA	ES
Infinity Bio-Energy (Estados Unidos)	Celsa	ES
Infinity Bio-Energy (Estados Unidos)	Infisa	ES
Infinity Bio-Energy (Estados Unidos)	Guaricanga	SP
KIDD & Company (Fdo Investimento) (Estados Unidos)	Coopernavi	MS
Noble Group (Hong Kong)	Petribui	SP
Shell	Cosan (<i>join venture</i>)	SP
Tereos França	Paraguaçu-Parálcool	SP

Fontes: Benetti (2008) e notícias do jornal *Valor Econômico*.

A GESTÃO DA POLÍTICA CAMBIAL CHINESA: AS LIÇÕES DO PERÍODO DA CRISE FINANCEIRA DE 2008*

Rodrigo Pimentel Ferreira Leão**

1 Introdução

Desde que iniciou seu processo de abertura econômica no final dos anos 1970, a China passou a ter na produção de bens exportados uma fonte importante para desenvolver a sua estrutura produtiva e tecnológica, bem como para expandir sua renda interna. Por um lado, as empresas chinesas passaram a concorrer e liderar setores de tecnologia de ponta da cadeia de produção global. Por outro lado, a participação das exportações e a do saldo comercial sobre o Produto Interno Bruto (PIB) se ampliaram significativamente. Segundo dados da United Conference of Trade and Development (UNCTAD), entre 1994 e 2008, por exemplo, a relação exportações sobre o PIB cresceu de 21% para 33% e a relação saldo comercial sobre o PIB saltou de 1% para 7% (UNCTAD, 2009).

Esse dinamismo do comércio exterior chinês, em especial das suas exportações, foi produto de uma série de fatores, entre os quais a forma como o governo conduziu sua política cambial. Desde que a taxa de câmbio foi unificada em 1994,¹ o governo chinês procurou sustentar o preço do iuane em relação ao dólar num patamar extremamente competitivo, de forma a estimular exportações de todos os tipos de bens.

Partindo dessa perspectiva, a recente autorização para que a taxa de câmbio pudesse flutuar, concedida em junho de 2010, não teve como objetivo final a valorização da moeda ou o estímulo às importações. Na realidade, esta e as demais modificações da gestão da política cambial chinesa obedeceram às transformações estruturais e conjunturais da economia nacional e global. Partindo dessa perspectiva, as pressões realizadas por países desenvolvidos – principalmente os Estados Unidos – e organismos multilaterais, o realinhamento das moedas dos

* O autor agradece à colaboração de Emilio Chernavsky, da Universidade de São Paulo (USP), na preparação conjunta de trabalhos anteriores que deram origem a este artigo.

** Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Pesquisador-bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

1. No início das reformas econômicas, o mercado de câmbio era dividido em dois compartimentos separados. O primeiro era o oficial, administrado por meio de uma taxa flutuante, e o segundo era o mercado de *swaps*, com acesso restrito às empresas localizadas nas zonas econômicas especiais e às corporações estatais especializadas em exportações. Nesse segundo mercado, a taxa de câmbio era mais desvalorizada, de modo a favorecer a produção de bens exportados. “Essa situação permaneceu até 1994, quando ocorreu a unificação da taxa de câmbio, com significativa desvalorização do iuane, e se estabeleceu um mercado interbancário de divisas em Xangai, de forma a substituir os centros de *swaps*” (MEDEIROS, 1999, p. 402). Essa desvalorização da moeda, longe de impactar somente a taxa nominal, fez com que a taxa de câmbio em termos reais também se depreciasse, saindo de 0,59 para 5,23 iuane por dólar, entre 1980 e 1994.

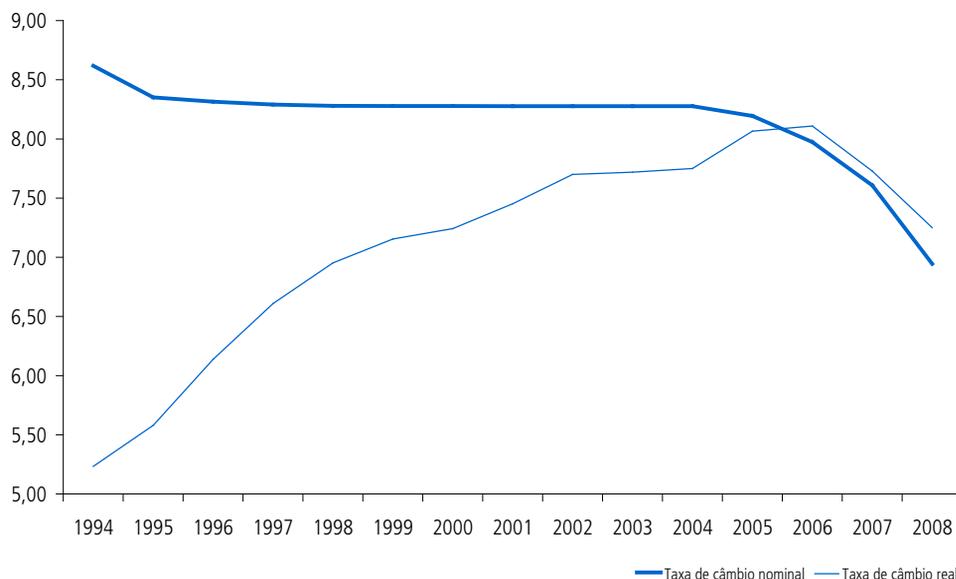
principais parceiros comerciais chineses, bem como os interesses do Estado chinês foram alguns dos aspectos que condicionaram a gestão dessa política.

Em termos gerais, as mudanças observadas na condução da política cambial chinesa, no período anterior à crise financeira internacional de 2008, puderam ser definidas em duas fases distintas, como mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1

China: evolução das taxas de câmbio real e nominal (1994-2008)

(Em iuane por dólar – CNY/USD)



Fonte: International Financial Statistics (IMF).

A primeira fase, que compreende os anos entre 1994 e 2005, foi marcada por uma contínua depreciação da taxa de câmbio real, diferentemente da taxa nominal que apresentou grande estabilidade.² No começo dessa fase, houve uma pequena valorização da taxa de câmbio nominal, que saiu de 8,65 iuane por dólar em 1994 para 8,29 em 1997, e uma desvalorização da taxa real cujo valor, no mesmo período, saltou de 5,23 para 6,14 iuane por dólar. A partir de então, a taxa nominal permaneceu fixa em 8,28 iuane por dólar, enquanto a taxa real foi se desvalorizando de forma progressiva até alcançar, em 2005, o valor de 8,07 iuane por dólar.

A condução da política cambial nesse período posterior à unificação do mercado de câmbio, quando o valor nominal do iuane frente ao dólar permaneceu estável, configurando-se num regime de câmbio fixo, foi resultado de várias mudanças econômicas de natureza interna e externa.

A partir de 1995, quando houve um movimento de depreciação do iene em relação ao dólar e de indexação das moedas dos quatro principais países da Associação de Nações

2. No cálculo da taxa real, utilizou-se como deflator a relação dos índices de preços ao consumidor dos Estados Unidos e da China (essa metodologia também foi utilizada para o gráfico A.1 no anexo).

do Sudeste Asiático (Asean, em inglês) – Tailândia, Filipinas, Indonésia e Malásia – a esta última abriu-se uma oportunidade para a China absorver as indústrias exportadoras localizadas na Asean. Com o câmbio mais valorizado naqueles quatro países, a manutenção do processo de desvalorização do iuane se tornou um elemento-chave para a China fortalecer suas exportações (atraindo indústrias antes localizadas nesses países) frente aos seus principais competidores asiáticos. Assim, o país poderia continuar recebendo investimentos estrangeiros dirigidos para ampliar sua capacidade de produção e de exportações (MEDEIROS, 1998).

Adicionalmente, esse período foi caracterizado pela sucessão de crises financeiras nos países em desenvolvimento, criando um grande cenário de instabilidade das economias e das moedas desses países. Como resposta a esse cenário, o governo chinês utilizou fortes controles de capital a fim de evitar a incidência de movimentos especulativos contra o mercado de câmbio e manter sua moeda estável. Essa estabilidade esteve relacionada também à estratégia de ampliar a participação do iuane nas trocas regionais, principalmente depois que ocorreu a crise de 1997 na Ásia quando as moedas de vários países do continente se desvalorizaram rapidamente, em razão das abruptas saídas de capital. Juntamente com esse aspecto, a conservação do iuane num valor ainda depreciado, além de continuar incentivando as exportações da China, permitiu que a moeda chinesa passasse a exercer a função de “âncora” asiática.

A segunda fase, que começou em julho de 2005, modificou aquele sistema de paridade fixa em relação ao dólar, sendo substituído por um sistema cambial flexível, administrado segundo a variação de uma cesta de moedas onde o dólar tinha grande peso. Desse modo, aquele regime que na prática funcionava como uma taxa nominal fixa em relação ao dólar deu lugar a uma política na qual o câmbio passou a flutuar dentro de uma banda estreita (CUNHA *et al.*, 2006). Foi graças à instauração desse novo regime que a taxa nominal de câmbio sofreu uma depreciação de 2004 a 2008, caindo de 8,27 para 6,95 iuane por dólar. Entretanto, ao contrário do que se esperaria, essa mudança do regime cambial não afetou a competitividade da economia e das exportações chinesas em relação ao conjunto de seus parceiros comerciais. Isto porque depois de um período de estabilidade ou mesmo valorização (particularmente acentuada em alguns casos) frente às principais moedas do mundo na segunda metade da década de 1990, os anos 2000 assistiram a uma consistente desvalorização do dólar nos mercados globais de divisas. Essa depreciação da moeda norte-americana fez com que a valorização do iuane fosse menos intensa em relação às moedas dos seus demais parceiros comerciais, que não os Estados Unidos.³

Nesse período, a economia internacional presenciou uma fase de grande dinamismo, em especial das nações em desenvolvimento, gerando um aumento dos preços das *commodities* e de alguns produtos intensivos em recursos naturais. Essas duas mudanças também ajudaram a limitar o impacto da valorização do câmbio sobre as exportações chinesas. Em primeiro

3. Exemplo desse processo é a desvalorização do dólar verificada em relação ao euro, entre meados de 2001 e meados de 2008, de mais de 60%. Tamaña depreciação do dólar carregou consigo a cotação da moeda chinesa, provocando a continuidade da desvalorização do iuane frente às moedas de uma parcela considerável de seus parceiros comerciais.

lugar, a demanda para os produtos chineses cresceram fortemente em razão do superaquecimento da economia internacional. Em segundo lugar, o efeito de aumento dos preços daqueles produtos contrabalançou em parte a valorização da moeda chinesa, ainda que a participação desses bens na sua pauta de exportação não tenha sido tão elevada.

Por esses fatores, a apreciação do iuane não afetou a capacidade de exportar da economia chinesa, muito pelo contrário, uma vez que suas exportações cresceram em termos absolutos e relativos, entre 2004 e 2008. Segundo dados da UNCTAD (2009), nesse período, as exportações chinesas aumentaram de US\$ 593 bilhões para US\$ 1.428 bilhões e sua taxa de crescimento médio atingiu 25% ao ano (a.a.) – um valor superior ao período 1994-2003 quando essa taxa foi de 17% a.a.⁴

Ao lado de um cenário internacional extremamente favorável, a flutuação do iuane também foi produto das excessivas pressões exercidas pelo mundo ocidental, em especial pelos Estados Unidos. Essas pressões atingiram seu ápice no primeiro semestre de 2005, quando o senador norte-americano do Partido Democrata, Charles Schumer, apresentou um projeto de lei cujo objetivo era colocar uma tarifa de 27,5% sobre as importações norte-americanas de produtos chineses em função da “manipulação” do valor do iuane.

Portanto, no período anterior à crise, a gestão da política cambial foi realizada de forma cautelosa na medida em que incorporou as transformações do cenário externo sem perder de vista a necessidade de continuar estimulando as exportações. A China aproveitou as condições favoráveis da economia internacional, reforçadas por suas políticas macroeconômicas extremamente expansionistas, para atender às pressões externas contrárias a sua política cambial. Isso possibilitou a introdução de um regime de câmbio flutuante que estabeleceu uma valorização gradual do iuane, mas não afetou seu desempenho exportador. Todavia, quando a economia internacional começou a enfrentar mais intensamente os efeitos da crise financeira internacional de 2008, o governo chinês novamente alterou sua política cambial.

2 A política cambial chinesa na crise financeira internacional de 2008

A partir de julho de 2008, quando houve o aprofundamento da crise financeira internacional, a política cambial da China de flutuação do iuane frente a uma cesta de moedas foi interrompida.⁵ Dessa forma, o governo chinês, a exemplo do que havia feito após a crise

4. Essa expansão da taxa de crescimento das exportações chinesas não foi superior apenas em relação aos anos 1990 e começo dos anos 2000, mas também se comparada à evolução da taxa de crescimento das exportações mundiais. De 2004 até 2008, as exportações mundiais alcançaram uma taxa de crescimento médio de 15% a.a., o que representou um aumento de US\$ 9.192 bilhões para US\$ 16.026 bilhões (UNCTAD, 2009).

5. Neste trabalho, utiliza-se a periodização da crise exposta por Farhi e Cintra (2009). Segundo os autores, essa crise se iniciou em junho de 2007, sendo o mês de outubro de 2008 o seu período mais crítico: “(...) entre junho de 2007 e março de 2009, houve vários momentos mais agudos da crise, com repercussões acentuadas nos mercados interbancários globais. Esses momentos ficaram explícitos no comportamento da chamada *TED spread* – a diferença entre a taxa dos títulos do Tesouro americano de três meses (no mercado secundário) e a London Interbank Offered Rate (taxa Libor) para os depósitos interbancários em eurodólar de três meses –, referência internacional para empréstimos entre bancos (...). Apesar da acentuada queda da taxa básica de juros americana e da redução conjunta de taxas de juros das principais economias desenvolvidas, a *TED spread* persistiu em patamar elevado” (FARHI; CINTRA, 2009, p. 8).

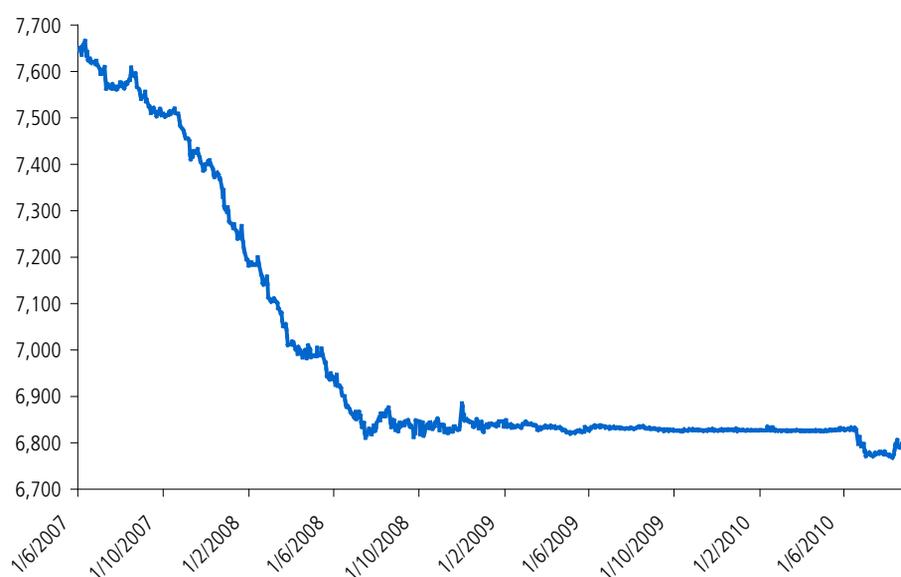
asiática de 1997, fixou o valor do iuane em relação ao dólar como forma de responder à retração da economia internacional e manter sua posição de âncora das moedas asiáticas.

De acordo com o gráfico 2, a partir de julho de 2008, o governo chinês atrelou a trajetória do iuane ao dólar, logo a taxa de câmbio passou a flutuar sob uma banda muito estreita – entre 6,81 e 6,89 iuane por dólar – que na prática funcionou como um regime de câmbio fixo.⁶

GRÁFICO 2

China: evolução diária da taxa de câmbio nominal no período da crise (2007-2010)

(Em CNY/USD)



Fonte: Bloomberg. Elaboração própria.

Da mesma forma que na segunda metade dos anos 1990, essa decisão do governo chinês teve como objetivo, de um lado, limitar os efeitos deletérios da crise financeira sobre suas exportações e, de outro, fortalecer o uso da moeda local nas trocas regionais.⁷ Assim, buscou-se amenizar a retração da demanda externa para as exportações chinesas que desempenham um papel fundamental para sustentar os superávits do balanço de pagamentos e do crescimento econômico do país. Nesse sentido, é importante lembrar que a manutenção das exportações e do crescimento econômico na China também sustentou o dinamismo da

6. Essa estabilidade da taxa nominal também se observou na taxa real de câmbio. Como mostra o gráfico A.1, no anexo, a taxa de câmbio real mensal (iuane por dólar) esteve num patamar muito próximo da taxa nominal mensal, com exceção dos últimos meses de 2008.

7. "Uma reportagem veiculada à versão eletrônica do jornal *O Estado de S. Paulo*, de 6 de julho de 2009, mostrou os primeiros avanços desse processo de internacionalização do iuane. Segundo a reportagem, foi naquele período que "a China formalmente permitiu o uso do [iuane] para transações comerciais entre fronteiras e três empresas sediadas em Xangai já concluíram negociações usando a moeda do país. (...) Trata-se também de um primeiro passo importante rumo à promoção do [iuane] como moeda regional e para reduzir a dependência da China ao dólar. (...) [Outra medida, foi feita pelo] *Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC), cuja unidade [instalada] na Indonésia concedeu uma carta de crédito de Y\$ 372 mil para um exportador sediado na China em nome da PT Indotruck Utama, uma empresa indonésia. O *Bank of Communications* recebeu a carta de crédito na China. O *Industrial and Commercial Bank of China* disse que essa é a primeira carta de crédito no mundo denominada em [iuane] para o comércio entre fronteiras" (FERREIRA, 2009).

economia asiática, uma vez que o mercado consumidor chinês continuou absorvendo os produtos exportados por essa região, tanto para o consumo interno como para a reexportação.

Além disso, procurou-se ampliar o papel do iuane como referência monetária da Ásia, já que vários países do continente sofreram com as fugas de capitais e a depreciação de suas moedas. Esse processo se materializou não somente pela permissão para utilização do iuane em transações comerciais realizadas com países vizinhos, mas também por meio das crescentes operações de *swaps* realizadas com várias nações. Essas operações buscavam reduzir a utilização do dólar nos negócios realizados entre a China e terceiros países, como Argentina, Hong Kong, Indonésia e Coreia do Sul. Segundo Vine (2009), o valor total dessas operações, entre novembro de 2008 e março de 2009, foi de US\$ 95 bilhões.

As fugas de capitais que afetaram não apenas a Ásia, mas quase todos os outros países, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento, corresponderam a um movimento de “corrida” para o dólar no auge da crise (MCKINNON; LEE; WANG, 2009). Em função da elevada incerteza e da aversão ao risco, grande parte dos investidores internacionais transferiu seus recursos para adquirir os títulos do Tesouro norte-americano, considerados os ativos mais seguros da economia internacional. Conforme lembraram McKinnon, Lee e Wang (2009), essa corrida para o dólar, que motivou uma apreciação da moeda norte-americana, no segundo semestre de 2008, consolidou a decisão do governo chinês de interromper a valorização de sua moeda. Com o dólar mais valorizado, uma contínua apreciação do iuane em relação à moeda norte-americana e, em consequência, às dos demais parceiros comerciais poderia onerar excessivamente suas exportações. Desse modo, além da retração da demanda externa e da estratégia de fortalecer a utilização do iuane nas trocas regionais, a apreciação do dólar também justificou a manutenção da taxa de câmbio num valor fixo.

Segundo o relatório da Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2010) e Zhang (2009), os principais instrumentos para sustentar o valor do iuane num patamar fixo foram, de um lado, a realização de fortes controles à saída de capital e, de outro, o maior volume da venda de iuane. Sobre o segundo aspecto, “o *State Administration of Foreign Exchange* vendeu iuane, liderando uma contínua acumulação das reservas internacionais, entre 2008 e 2009, [a fim de conter a tendência de maior apreciação da moeda local]” (OECD, 2010, p. 60). Quanto ao primeiro aspecto, Zhang (2009) lembrou que a gestão da conta financeira foi marcada por fortes e extensivos controles na saída de capital. Esses controles se mantiveram e se reforçaram ao longo da crise financeira internacional.

Como sugere o gráfico 2, somente em junho de 2010, quando os sinais mais fortes de recessão da crise foram dirimidos e o movimento de “corrida” para o dólar se reduziu significativamente – resultando num movimento de valorização de várias moedas, principalmente dos países em desenvolvimento –, o governo chinês permitiu novamente a flutuação do iuane, ainda que até o presente momento essa flutuação não tenha produzido uma valorização importante de sua moeda.⁸ Partindo dessa perspectiva, pode-se constatar

8. Nesse ponto, vale ressaltar que as pressões externas para o governo chinês valorizar sua moeda se intensificaram.

que a flexibilização do valor do iuane não deveria se refletir necessariamente em grandes variações da moeda chinesa. O comunicado do Banco do Povo da China (o Banco Central chinês) de 19 de junho de 2009 reproduzido pela versão eletrônica do jornal *O Estado de S. Paulo* atesta essa constatação:

“É necessário adotar medidas adicionais para fazer avançar a reforma do mecanismo de formação da taxa de câmbio e reforçar a flexibilidade da taxa de câmbio do [iuane]”, disse o comunicado [do Banco do Povo da China], depois de destacar que “a economia global está se recuperando gradualmente, a base da recuperação econômica da China está mais consolidada e a atividade econômica está se estabilizando”. (...) *O comunicado* (...) [ainda] afirma que “atualmente não há nenhuma base para grandes oscilações ou mudanças na taxa de câmbio do [iuane]” (MANGUEIRA, 2009, grifos meus).

Dessa maneira, os chineses procuraram, desde o início da crise financeira internacional, sustentar uma política cambial pragmática na qual a taxa de câmbio deveria ser mantida em patamares competitivos levando-se em conta não somente os aspectos internos, mas também as transformações da economia global, analisando seus possíveis efeitos para o setor externo da economia do país. Foi a partir dessa ótica que se entendeu a postura do governo chinês de, num primeiro momento (julho de 2008), fixar o valor do iuane em relação ao dólar para ampliar o papel regional de sua moeda e contrabalançar os efeitos negativos da crise, tendo em vista a relevância de suas exportações para o avanço da industrialização e para a manutenção do crescimento econômico. Já num segundo momento (junho de 2010), a recuperação da economia internacional, a relativa valorização das moedas de outros parceiros comerciais chineses que não os Estados Unidos e as crescentes pressões sobre a política cambial explicaram a permissão do governo chinês para flutuar a sua taxa de câmbio.

3 Considerações finais

A trajetória da política cambial chinesa respondeu aos objetivos impostos pelo Estado chinês e às transformações observadas na economia nacional e internacional. Analisando esses aspectos, após o início das reformas de 1978, o governo adotou uma via deliberada de desvalorização da moeda, seguida pela adoção de uma política de câmbio na qual o iuane permaneceu quase fixo frente ao dólar até 2005. Houve então uma flexibilização da taxa de câmbio em relação a uma cesta de moedas (com grande peso do dólar), mas que continuou sofrendo intervenções contínuas do Banco do Povo da China. Essas intervenções permitiram a adoção de uma taxa de câmbio fixa durante a crise financeira de 2008, em função da forte recessão da economia internacional e também por causa do interesse do governo chinês de ampliar o papel do iuane como moeda regional. Em julho de 2010, quando ficou claro que os efeitos mais perversos da crise haviam passado, as autoridades monetárias chinesas novamente sinalizaram que iriam permitir a flutuação da sua taxa de câmbio.

As mudanças apresentadas ao longo deste trabalho deixam evidente a gestão da política cambial chinesa. Essa gestão está atrelada aos objetivos de dinamizar as exportações, assim como impedir grande volatilidade das taxas de câmbio. Em razão disso, o Banco do Povo,

especialmente em momentos de crise ou retração da demanda externa, tem plena liberdade para atuar no mercado de câmbio a fim de garantir a estabilidade e a competitividade do iuane em relação às moedas dos outros países. Foi justamente isso que se observou ao longo da crise financeira internacional, uma vez que a intervenção do Banco do Povo no mercado cambial foi fundamental para dirimir os efeitos recessivos sobre o setor externo da economia chinesa, bem como para sustentar uma taxa de crescimento do país relativamente alta no biênio 2008-2009.

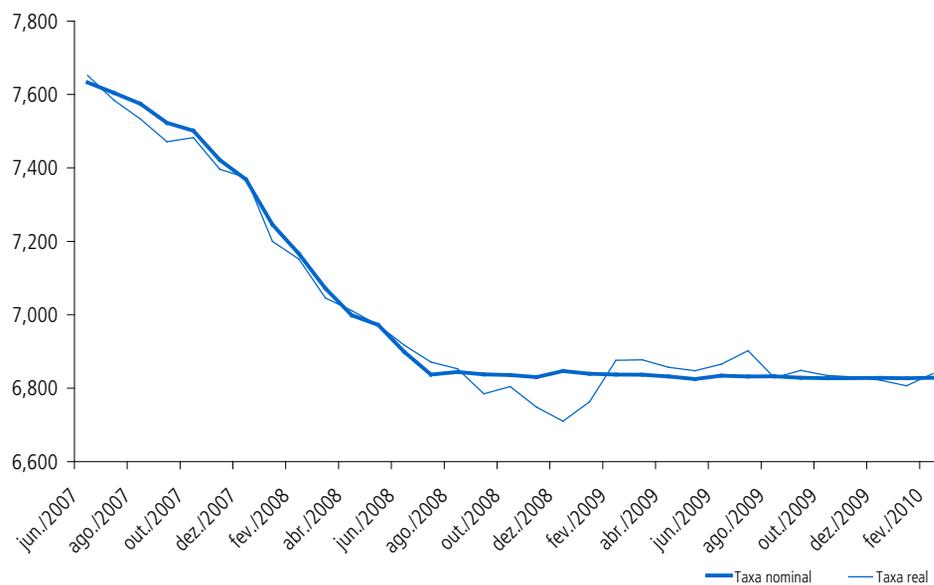
REFERÊNCIAS

- CUNHA *et al.*, A. M. A diplomacia do Yuan: uma análise da estratégia de internacionalização financeira da China. *In: REUNIÓN DE ECONOMIA MUNDIAL*, 7. **Anais...** Alicante, abr. 2006.
- FARHI, M.; CINTRA, M. A. M. A crise financeira e o global shadow banking system. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA*, 14. **Anais...** São Paulo: SBEP, 09-12 jun. 2009.
- FERREIRA, N. Empresas da China iniciam comércio em moeda local. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 06 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/>> Acesso em: 15 set. 2010.
- MANGUEIRA, C. BC chinês adotará medidas para flexibilizar yuan. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 jun. 2009. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/not_23869.htm> Acesso em: 15 de set. de 2010.
- MCKINNON, R.; LEE, B.; WANG, Y. D. **The global credit crisis and China's exchange rate**. Stanford Center for International Development, Jun. 2009. (Working Paper, n. 391).
- MEDEIROS, C. A. Raízes estruturais da crise financeira asiática e o enquadramento da Coreia. **Economia e Sociedade**, n. 11, p. 151-172, dez. 1998.
- _____. China: entre os séculos XX e XXI. *In: FIORI, J. L. (Org.). Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **OECD economic surveys: China**, 2010. Paris, 2010.
- UNCTAD. **Handbook of statistics**. Genebra: United Nations, 2009. Disponível em: <<http://stats.unctad.org/handbook/>> Acesso em: 10 set. 2010.
- VINE, S. L. Lentamente, China prepara Yuan para ser reserva global. **BusinessWeek**, reproduzido no Valor Econômico, São Paulo, 1º jun. 2009.
- ZHANG, L. **China's policy responses to the global financial crisis: efficacy and risks**. *In: CONFERENCE GLOBAL FINANCIAL GOVERNANCE: CHALLENGES AND REGIONAL RESPONSES*. Berlim, Sept. 2009.

ANEXO

GRÁFICO A.1

China: evolução mensal das taxas de câmbio nominal e real no período da crise (2007-2010)
(Em CNY/USD)



A PRESENÇA ECONÔMICA SUL-AFRICANA NA ÁFRICA: COMÉRCIO E INVESTIMENTO

Elton Jony Jesus Ribeiro*

James Augusto Pires Tibúrcio**

A República da África do Sul possui a 24ª maior economia do mundo, com um Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 508 bilhões em 2009. O país é também a maior economia do continente africano, responsável por 12% do PIB da África e 61% da economia da Southern Africa Development Community (SADC),¹ que é sua principal zona de influência, da qual possui 20% da população comunitária – proporção pequena se comparada ao seu peso econômico na região. Além disso, desde a eleição de Nelson Mandela à presidência do país, em 1994, e com mais força a partir do início dos anos 2000, as empresas sul-africanas têm aumentado substancialmente seus investimentos na África Subsaariana, o que tornou o país um dos principais realizadores de investimentos diretos na região – o maior entre os países em desenvolvimento. Dessa forma, a África do Sul se apresenta como o principal centro econômico da região subsaariana e sua dinâmica influencia vários países da região.

O objetivo deste artigo é apresentar a dimensão econômica da África do Sul no continente africano, em especial na região subsaariana, com foco sobre o comércio regional e o investimento direto estrangeiro (IDE) do país para o continente.

1 A política externa da África do Sul para a África Subsaariana

O desenvolvimento da política externa sul-africana contemporânea se divide em dois períodos: os anos do Partido Nacional, entre 1948 e 1994, e os do governo do Congresso Nacional Africano, desde 1994. O primeiro período foi caracterizado pelo esforço constante do governo sul-africano pela manutenção de um regime de minoria branca. Envolvimento em guerras regionais, isolamento econômico, boicotes, pressões e contradições como o apoio de Israel e Estados Unidos em organismos internacionais, inseridos no contexto da Guerra Fria, dominaram a agenda da política externa do país. Com a libertação de Nelson Mandela, em 1990, um período de transição (1990-1994) foi sucedido por uma fase de boas relações com os vizinhos e a comunidade internacional em geral (SIDIROPOULOS, 2008).

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

** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), e da Deint/Ipea.

1. A SADC é uma organização criada em 1992 pelos países da África Meridional como substituta da Southern Africa Development Co-ordination Conference (SADCC), que tinha como principal objetivo coordenar o desenvolvimento de projetos para reduzir a dependência econômica dos países dessa região em relação à África do Sul sob o regime do *Apartheid*. O objetivo central da SADC é promover a integração econômica entre seus membros, que são: África do Sul, Angola, Botsuana, Ilhas Maurício, Ilhas Seychelles, Lesoto, Madagascar, Malawi, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue (ver mapa).

Na atualidade, a economia mais industrializada do continente africano, com questões domésticas desafiadoras – desemprego elevado, altos índices de criminalidade, imigração ilegal crescente, tensões sociais e étnicas e questões graves de saúde pública, como a disseminação do *human immunodeficiency virus* (HIV), procura manter e expandir sua influência em uma África ao sul do Saara cada vez mais priorizada pelas grandes economias mundiais (GAMES, 2010).

No plano econômico da política externa, o lançamento da New Partnership for African Development (NEPAD), em 2001, com atuação decisiva do presidente Thabo Mbeki, procurou unir os países africanos com os objetivos principais de combater o atraso econômico, erradicar a pobreza, retirar o continente africano da marginalização frente à globalização econômica e acelerar a valorização da mulher por meio do desenvolvimento de um arcabouço socioeconômico integrado para a África.

A presente política externa da África do Sul para a África Subsaariana se baseia no entendimento de que não pode haver desenvolvimento socioeconômico sem que haja estabilidade política e paz na região, porém o pragmatismo comercial tem prevalecido sobre a chamada “Agenda sul-africana para a África” (LANDSBERG, 2009).²

2 O comércio exterior da África do Sul com o continente africano

A África do Sul possui um perfil econômico bastante diferenciado em relação aos seus vizinhos da África Subsaariana. O seu PIB de US\$ 508 bilhões torna a economia sul-africana vital para os países da SADC, onde a África do Sul exerce expressiva influência econômica, com 61% do PIB do bloco. Esse desbalanceamento, reforçado pelo fato de a África do Sul possuir setor empresarial e parque industrial modernos, somado à maior atenção dada pelo país ao continente africano após o difícil período do *Apartheid*, fez aumentar a complementaridade entre a economia sul-africana e sua vizinhança. Essa situação tem se cristalizado nas relações de comércio e investimento mantidas entre ambos e que serão tratadas nesta e na próxima seção.

A África do Sul, ao longo de décadas, teve na Europa seu parceiro comercial preferencial. Nos últimos anos, entretanto, o perfil geográfico do comércio exterior do país tem mudado: a Ásia passou a ocupar o posto da Europa de maior parceiro sul-africano, a partir de 2007, e a África tornou-se o terceiro maior parceiro comercial da África do Sul em 2009, posição que antes era ocupada pelo continente americano.

Dados do Department of Trade and Industry (DTI) da África do Sul mostram que nos últimos quatro anos o comércio exterior do país com a África, relativamente a outras

2. Idealizada durante o período em que Thabo Mbeki (1999-2008) esteve à frente da presidência da África do Sul e reformulada no governo de Jacob Zuma, a Agenda inclui o fortalecimento de iniciativas de integração econômica regional e segurança (LANDSBERG, 2009; MANGCU, 2010).

regiões, foi o que mais cresceu, com aumento de 59%, enquanto a expansão das transações comerciais totais da África do Sul foi de 23%. Quando exportações e importações são separadas, verifica-se que a expansão dos fluxos sul-africanos com a África deveu-se principalmente ao aumento das exportações, que cresceram 72%, enquanto as exportações totais do país cresceram 33%. Apesar disso, o comércio da África do Sul com a África, ainda que crescente, é de apenas 12% do comércio total do país.

Entre as regiões consideradas,³ apenas com o continente africano a África do Sul apresentou superávits, crescentes, nos últimos quatro anos, o que tem atenuado, mas não resolvido, os constantes déficits comerciais do país (tabela 1).

TABELA 1

Saldo da balança comercial da África do Sul entre 2006 e 2009

(Em US\$ milhares)

Região	2009	2008	2007	2006
Saldo comercial com a África	6.233.023	2.737.317	3.478.775	2.969.161
Saldo comercial com o mundo	-3.684.748	-11.428.451	-12.175.389	-11.092.103

Fonte: DIT da África do Sul (www.dti.gov.za). Elaborado pelos autores.

Quanto ao perfil setorial do comércio exterior sul-africano, desde 1992 os setores de mineração e de manufatura têm sido responsáveis por aproximadamente 95% das exportações sul-africanas. Os produtos agrícolas não chegaram a representar no período mais do que 5% das transações comerciais do país com o mundo.

Até 1994, entretanto, mais de 50% das exportações do país eram de bens do setor de mineração, enquanto pouco mais de 40% eram de produtos manufaturados. Essa situação mudou no ano seguinte, quando o setor de manufatura respondeu por 50% das exportações e o de mineração, por 44%. Desde então, a diferença entre os dois setores aumentou constantemente até uma razoável estabilização da pauta exportadora entre 2003 e 2008, em que por volta de 63% dos produtos exportados eram derivados do setor de manufatura, 32% eram produtos de mineração e 5% advinham do setor agrícola.

O continente africano tem grande importância para as exportações da África do Sul. Em 2009, 27,4% das exportações sul-africanas de manufaturados, 31,5% de minerais, 37,6% do setor agrícola e 50% do setor de alta tecnologia foram para a África. Enquanto isso, a maior proporção alcançada pelas importações sul-africanas da África, em relação às importações totais do país, foi no setor agrícola, com apenas 2,3% de participação (tabela 2).

O setor de alta tecnologia é o que apresenta a maior dependência da África do Sul em relação ao continente, com metade das exportações do país direcionada para seus vizinhos – só a SADC é responsável por um terço do total dessas exportações.

3. Para apresentar essas informações, o DTI divide o mundo em cinco regiões/continentes: África, Américas, Ásia, Europa e Pacífico.

TABELA 2
Dados do comércio sul-africano com a África por região e setor
 (Dados de 2009)

Região da África	Manufatura					Mineração				
	Exportações		Importações		Região	Exportações		Importações		Região
	Em US\$ milhões	% sobre o global	Em US\$ milhões	% sobre o global		Em US\$ milhões	% sobre o global	Em US\$ milhões	% sobre o global	
SADC	6.297,47	19,20	479,02	1,00	Occidental	1.737,24	16,60	174,46	0,80	SADC
Occidental	1.325,69	4,00	55,54	0,10	SADC	1.344,25	12,90	45,01	0,20	Occidental
Nordeste	847,70	2,60	39,15	0,10	SACU ¹	169,78	1,60	22,99	0,10	Nordeste
Norte	360,60	1,10	29,92	0,10	Central	46,42	0,40	21,70	0,10	Norte
Central	163,26	0,50	20,33	0,00	Norte	0,72	0,00	1,77	0,00	Central
Total África	8.994,72	27,40%	624,85	1,30	Total África	3.298,79	31,50	265,93	1,20	Total África
Agricultura										
Alta tecnologia ²										
Região da África	Exportações		Importações		Região da África	Exportação		Importação		Região
	Em US\$ milhões	% sobre o global	Em US\$ milhões	% sobre o global		Em US\$ milhões	% sobre o global	Em US\$ milhões	% sobre o global	
	SADC	953,61	28,90	40,21	1,10	SADC	678,14	33,20	36,28	0,30
Occidental	123,75	3,70	26,91	0,80	Occidental	168,01	8,20	9,00	0,10	Occidental
Nordeste	86,30	2,60	9,05	0,30	Nordeste	112,07	5,50	4,88	0,00	Norte
Norte	43,01	1,30	1,85	0,10	Norte	45,61	2,20	4,22	0,00	Central
Central	36,45	1,10	0,03	0,00	Central	17,63	0,90	4,10	0,00	Nordeste
Total África	1.243,12	37,60	78,23	2,30	Total África	1.021,45	50,00%	58,54	0,40	Total África

Fonte: DIT da África do Sul (www.dti.gov.za). Elaborado pelos autores.

Notas: ¹ Southern Africa Customs Union.

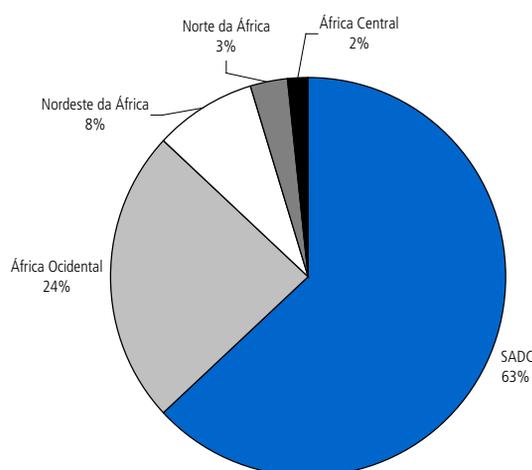
² Apesar de aparecerem separados na tabela como um setor, os produtos de alta tecnologia já se encontram dentro do setor de manufatura, sendo, portanto, um subsetor deste.

Em termos absolutos, entretanto, é no setor manufatureiro que a África do Sul obtém a maior parte dos seus superávits com o continente africano, uma vez que esse é o setor com maior participação no comércio exterior com a África e com o mundo.

Outro dado importante é que, apesar do predomínio da manufatura, as exportações sul-africanas são tecnologicamente pouco intensivas. Entre os produtos manufaturados em 2009, os de alta tecnologia representam apenas 11%. Os cinco principais produtos de alta tecnologia exportados para o mundo foram instrumentos de medição, aeronaves, motores elétricos, fármacos, e televisores e rádios, que juntos representaram 54,5% das exportações mais tecnologicamente intensivas. Por outro lado, no mesmo ano, os manufaturados mais exportados pelo país foram ferro e aço (*basic iron and steel*), veículos motores, metais preciosos e não ferrosos (*basic precious and non-ferrous metal*), materiais químicos (*basic chemicals*) e outros maquinários de uso geral, que corresponderam a 47,5% do total das exportações de manufaturados.

O fluxo comercial da África do Sul para a África não se distribui igualmente entre as regiões do continente, ao contrário, as transações comerciais sul-africanas concentram-se na sua região de entorno. Em números, 63% do comércio sul-africano com a África são feitos com os países da SADC (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Distribuição do comércio exterior da África do Sul com a África

Fonte: DIT da África do Sul (www.dti.gov.za). Elaborado pelos autores.

Segundo a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento – United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2009), a África do Sul é ao mesmo tempo o maior exportador e o maior importador no comércio intra-africano. Nos números acumulados do período de 2004 a 2006, os sul-africanos responderam por 24,29% de todas as exportações intra-africanas e por 9,8% das importações.

A importância da África do Sul fica ainda mais clara quando consideradas as principais relações comerciais bilaterais.⁴ Entre as dez maiores correntes de comércio bilateral da África, oito têm os sul-africanos como um dos parceiros (tabela 3). Alargando-se a amostra, entre as 25 maiores parcerias comerciais no continente africano, a África do Sul aparece em 16: sete vezes como principal exportador e nove vezes como principal importador. Nessas parcerias, predominam os fluxos de recursos minerais em 12 dos 16 casos, nos quais petróleo e seus derivados aparecem seis vezes.

TABELA 3

Principais fluxos comerciais entre os países da África

Ranking	Exportador	Importador	Valor médio 2004-2006 (em US\$ bilhões)	Principal setor
1	Suazilândia	África do Sul	1.319.635	Óleos essenciais etc. (45%)
2	África do Sul	Zimbábue	1.056.705	Petróleo etc. (70%)
3	Nigéria	Costa do Marfim	1.016.878	Petróleo etc. (99%)
4	África do Sul	Zâmbia	916.256	Petróleo etc. (7%)
5	África do Sul	Moçambique	900.184	Petróleo etc. (70%)
6	Nigéria	África do Sul	858.912	Petróleo etc. (99%)
7	Nigéria	Gana	770.166	Petróleo etc. (98%)
8	Namíbia	África do Sul	695.949	Material impresso (24%)
9	Gana	África do Sul	604.508	Mineração (99%)
10	Mali	África do Sul	587.875	Mineração (99%)

Fonte: UNCTAD (2009, p. 32 e 33).

3 IDE da África do Sul para a África Subsaariana

A África do Sul é, entre os países africanos, a maior fonte de IDEs. Segundo a UNCTAD, em 2008 64%⁵ do estoque de IDEs oriundos de toda África pertencem a empresas sul-africanas. Apesar dessa dominância, a África do Sul permanecem com um estoque externo de IDE ainda modesto se comparado a outros países em desenvolvimento.⁶

Desde 1999, a economia sul-africana tem apresentado um estoque de entrada de IDE maior do que o de saída. Entretanto, em relação ao restante do continente africano, e particularmente à África Austral, a África do Sul tem se destacado como grande fornecedora de capitais produtivos.

Quanto à sua distribuição geográfica, os estoques de investimentos diretos sul-africanos no exterior têm sofrido uma forte mudança desde o ano 2000 (gráfico 2). Em 1993, a Europa era o destino preponderante dos IDEs da África do Sul, concentrando 93% dos estoques de investimentos diretos feitos pelo país. Os países desenvolvidos, em conjunto, concentravam

4. Um componente a se destacar da cooperação comercial sul-africana com seu entorno é a existência da SACU. A SACU é uma união aduaneira que reúne África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia. Nessa união alfandegária, o principal fluxo de comércio tem consistido em exportações de produtos industrializados sul-africanos que, com a ajuda da proteção aduaneira, têm mercado cativo nos países-membros. Além disso, o sistema alfandegário do bloco permite até uma distribuição desigual das tarifas que beneficiavam os membros menores do mercado comum, constituindo uma importante fonte de receita governamental (UNCTAD, 2008).

5. Esse percentual corresponde a US\$ 62,3 bilhões em estoques de IDE de empresas sul-africanas no exterior.

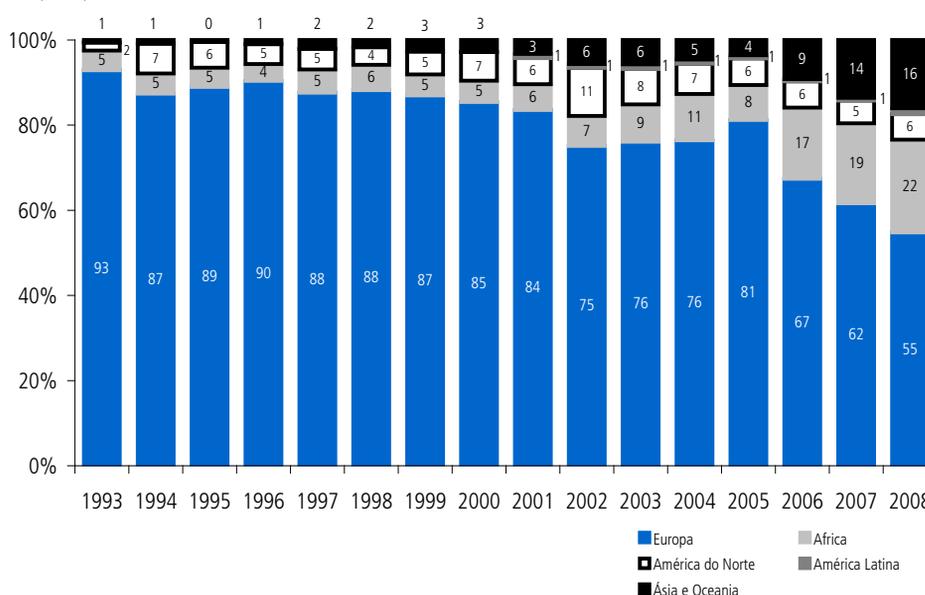
6. Em comparação com os países que formam os BRICS – Brasil, Rússia, Índia e China – em 2008, o percentual de participação sul-africana no IDE global foi de apenas 0,38%. Esse número foi inferior à participação da Federação Russa (1,28%), do Brasil (1%) e da China (0,91%), e igual ao da Índia (0,38%).

mais de 95% desses investimentos. Em 1999, essa concentração ainda era substancial, com a Europa concentrando 87% e a América do Norte – que aqui compreende os Estados Unidos e o Canadá –, 5%. A partir de então, houve uma significativa mudança no perfil dos estoques de IDE sul-africanos com a contínua perda de participação da Europa – que concentrava, em 2008, de 55% dos estoques externos de IDE da África do Sul – e crescente participação dos países da África e da Ásia e Oceania⁷ – 22% e 16%, respectivamente. Enquanto isso, a América do Norte e a América Latina permaneceram praticamente estagnadas como destino desses investimentos.

GRÁFICO 2

Estoque externo de IDE sul-africano por região

(Em %)



Fontes: UNCTAD (vários anos) e South African Reserve Bank (vários anos). Elaborado pelos autores.

Entre 1999 e 2008, o continente africano foi o carro-chefe do aumento ocorrido no estoque de IDE da África do Sul. De fato, os investimentos em direção à África representaram 35% do aumento total do estoque externo de IDE sul-africano no período. Por outro lado, a Europa respondeu por 30% desse aumento; a Ásia, por 26%; e o continente americano, por 8%. De forma geral, a África esteve à frente de um processo mais amplo de deslocamento dos estoques externos de IDE sul-africano dos países desenvolvidos em direção aos países em desenvolvimento.

A África do Sul é, entre as economias em desenvolvimento, o maior investidor direto na África. De fato, segundo a UNIDO (2007, p. 28), das quatro maiores empresas de países em desenvolvimento na África Subsaariana, pelo critério de vendas, três são sul-africanas.⁸ O país, entre todos os investidores, é também a quarta maior fonte de IDE no continente africano, atrás apenas do Reino Unido, dos Estados Unidos e da França (UNCTAD, 2009, p. 56).

7. Na base de dados da UNCTAD, de onde essas informações foram extraídas, a Ásia e Oceania foram consideradas conjuntamente.

8. Esse levantamento das Nações Unidas considera apenas 15 países selecionados: Burkina Faso, Camarões, Costa do Marfim, Etiópia, Gana, Quênia, Madagascar, Malawi, Mali, Moçambique, Nigéria, Senegal, Uganda, Guiné e Tanzânia. Essa escolha tende a reduzir a participação sul-africana, pois exclui vários países do seu entorno, onde a África do Sul é o investidor mais relevante.

A participação do investimento direto sul-africano sobre o total dos IDEs recebidos pelos países da África, em especial para os da SADC, tem resultado em um profundo impacto nessas economias. Para muitos desses países, a África do Sul é o principal investidor externo, chegando a ser responsável por mais de 80% do estoque de IDE no Lesoto e no Malawi, 70% na Suazilândia e na República Democrática do Congo e 50% em Botsuana (RUMNEY; PINGO, 2004, p. 18). É também o mais importante fornecedor de infraestrutura em algumas áreas relevantes como telecomunicações e transportes.

Com a abertura econômica da África do Sul após o *Apartheid*, o grau de desenvolvimento do país frente aos seus vizinhos levou a uma crescente presença de empresas sul-africanas na região, tendo os investimentos em direção aos países da África Negra adquirido uma velocidade impressionante. De fato, entre 1994 e 2008, o estoque externo de IDE do país para o restante da África cresceu 12 vezes, de US\$ 908 milhões para US\$ 10,8 bilhões, ao mesmo tempo em que o estoque de IDE sul-africano na Europa cresceu pouco mais de 1,5 vez, de US\$ 16,7 bilhões para US\$ 27,3 bilhões.

Apesar de ser uma economia em desenvolvimento, o perfil dos investimentos sul-africanos para a África se diferencia do perfil de outras economias emergentes – como Índia e China – e se assemelha mais aos investimentos de países desenvolvidos. Isso porque são eles mais intensivos em conhecimento e capital, mesmo em relação aos países ricos; emprega um grande número de pessoas com educação superior; tem preferência por estruturas formais de gestão, com forte ligação entre a estrutura local e a matriz sul-africana. Além disso, esses investimentos sul-africanos visam, em primeiro lugar, os mercados locais e não o investimento orientado para formar plataformas de exportações e têm um tempo de permanência média superior aos dos seus concorrentes asiáticos (HENLEY *et al.*, 2008).

A presença de empresas da África do Sul no restante do continente africano, em especial na África Subsaariana, tem crescido mais por fatores internos à economia sul-africana do que por fatores externos. Em uma pesquisa baseada em entrevistas com executivos das 15 principais empresas transnacionais sul-africanas que não são do setor de mineração,⁹ Dippenaar (2009) investigou os motivos que têm levado essas empresas a se internacionalizarem em direção à África. Um dos principais resultados alcançados é que, das 15 empresas entrevistadas, 12 afirmam terem sido levadas a investir na África mais por fatores de expulsão (*push factors*) do mercado local do que por fatores de atração (*pull factors*) dos mercados de destino. O *push factor* mais importante considerado pelos executivos dessas empresas foi a diversificação geográfica e dos lucros para evitar a excessiva dependência do mercado sul-africano. Outros motivos relevantes de expulsão foram a saturação do mercado interno – que se tornou pequeno para o tamanho de algumas empresas – e as tendências setoriais globais.

Por outro lado, os *pull factors* mais importantes estão relacionados ao fato de que o mercado regional é, em vários aspectos, ainda pouco explorado e possui grande potencial de crescimento. Além disso, fatores como a carência de infraestrutura na região subsaariana

9. A exclusão das empresas do setor de mineração faz sentido. Como estas dependem da localização dos recursos minerais para investir, sua capacidade de escolha quanto aos países onde atuar é restrita.

e a proximidade geográfica permitem às empresas sul-africanas explorarem suas vantagens tanto culturais – frente aos seus concorrentes não africanos – como de tecnologia – frente aos possíveis concorrentes locais.

Dessa forma, grandes empresas multinacionais sul-africanas como a Mobile Telephone Network Limited (MTN) e a Telkom, em telecomunicações; Sasol, em petroquímica; AngloGold e Gold Fields, em mineração; Nasper, no setor de comunicação; Bivest,¹⁰ serviços diversos para empresas; Datatec, em tecnologia da informação; e Barloworld,¹¹ serviços diversos, entre outras, possuem significativos investimentos no continente africano e são, em muitos países, os principais fornecedores de infraestrutura e serviços em suas respectivas áreas.

O mapa a seguir apresenta a distribuição de algumas empresas da África do Sul no continente africano. As empresas citadas, com exceção da AngloGold e da Telkom, são empresas relacionadas nas últimas três edições do *World Development Report* como algumas das maiores multinacionais de países em desenvolvimento. A AngloGold e a Telkom foram incluídas por representarem dois setores empresariais sul-africanos para os quais a África tem grande relevância, o de mineração e o de telecomunicações.

O grau de dependência mútua entre as empresas sul-africanas e o mercado consumidor da África Subsaariana fica bem demonstrado pela operação de empresas como a MTN e a Nasper.¹²

A MTN está presente em 14 países da África Subsaariana, além da África do Sul, fornecendo serviços de telefonia móvel. É a empresa sul-africana de maior grau de internacionalização¹³ e seus negócios concentram-se majoritariamente na África Negra. Desta região, a MTN extrai, desconsiderando a África do Sul, 61% do seu faturamento global e 73,2% do seu faturamento na África. Os principais mercados da MTN na África são, pelo tamanho, Nigéria, com 26% do faturamento global e 49% do mercado local; África do Sul, com 22% e 32%; e Gana, com 7% e 55%, respectivamente. O continente africano é responsável por 82,7% do faturamento global da MTN.

A Nasper atua na África Subsaariana principalmente no setor de TV paga. O sistema da Nasper – que inclui a empresa MultiChoice, da qual é dona de 100% do capital e uma rede de *joint ventures*, franquias e agentes licenciados – está presente em 32 países da região subsaariana, além da África do Sul. Apesar do surgimento de novos concorrentes, o sistema de TV paga na África Subsaariana é controlado basicamente por duas grandes companhias, a Nasper e a francesa Canal+ (*THE ECONOMIST*, 2008). Apesar de a região ao sul do Saara ser um mercado pequeno para a Nasper – responde por apenas 25% do faturamento total da região, excluindo a África do Sul – é um mercado em franca expansão, com crescimento de 20% no número de clientes entre 2009 e 2010.

10. A Bivest atua em setores que vão de serviços de frete a serviços terceirizados de limpeza, segurança etc.

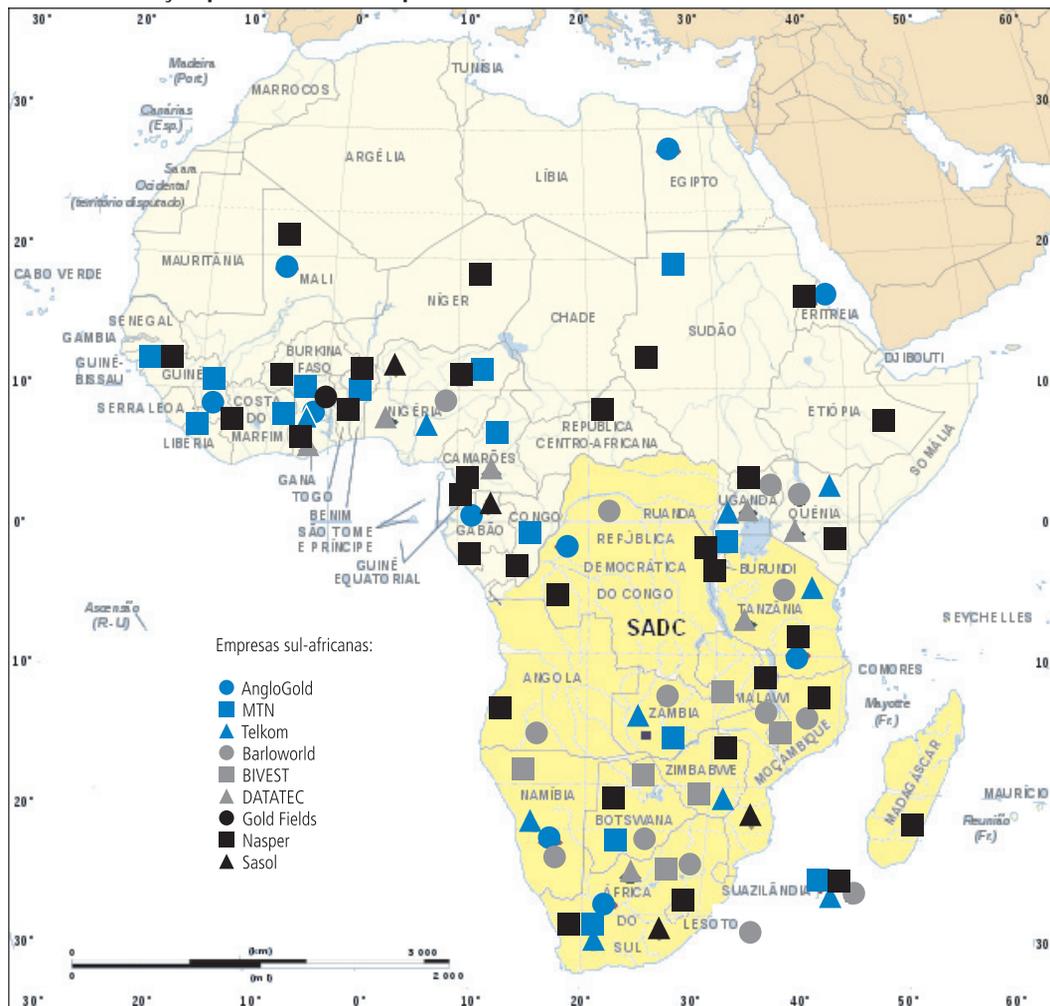
11. A Barloworld atua nos setores de revenda de automóveis, representação oficial de produtos Caterpillar (veículos para construção civil) e Hyster (*handles trucks*) revenda de equipamentos.

12. Conforme informações constantes nos sites eletrônicos das respectivas companhias.

13. Segundo o critério da UNCTAD, calculado pelo valor de ativos no exterior.

MAPA

Distribuição pela África de empresas sul-africanas selecionadas



Fonte: Wikimedia Commons (http://commons.wikimedia.org/wiki/File:African_continent-pt.svg). Editado pelos autores.

Obs.: As informações da distribuição geográfica das empresas foram colhidas nos sites eletrônicos de cada uma delas, em consultas realizadas nos dias 15 e 16 de setembro de 2010.

Também cabe destacar que entre os anos de 1997 e 2000 várias grandes empresas de origem sul-africana, como a Billiton, em 1997; a Anglo American, South African Breweries e a Old Mutual, em 1999; e a Dimension Data, em 2000, transferiram suas primeiras listagens da Bolsa de Valores de Johannesburg para a Bolsa de Londres e outros mercados da União Europeia, tornando-se, portanto, empresas europeias (BARBOSA; TEPASSÊ, 2009; RUMNEY, 2004; UNCTAD, 2006). Ainda assim, essas empresas continuam a manter operações relevantes na África Subsaariana, tendo como base regional a África do Sul.

4 Considerações finais

Desde meados da década de 1990, e de forma muito mais acentuada a partir dos anos 2000, o comércio da África do Sul com os demais países da África e os investimentos diretos do país para esta região tiveram aumentos significativos.

Em relação ao comércio, o continente africano, em especial a região subsaariana, é responsável por absorver grande parte das exportações de maior valor agregado da África do Sul, especialmente no setor mais intensivo em alta tecnologia. As importações sul-africanas de produtos da região ao sul do deserto do Saara ocupam, entretanto, uma proporção muito pequena em relação às importações totais do país. Em termos gerais, é a África do Sul o parceiro mais relevante do comércio intra-africano, onde ocupa o lugar de maior exportador e importador.

Os IDEs de origem sul-africana realizados na África também têm tido crescimento significativo nos últimos anos. O continente africano, que era, em 2000, destino de apenas 5% do IDE da África do Sul, absorveu, em 2008, 22% dos investimentos diretos do país.

Uma característica interessante do investimento direto sul-africano é seu perfil mais intensivo em conhecimento e capital, o que o diferencia dos investimentos de outros países em desenvolvimento na África. Nessa direção, tais investimentos têm sido fundamentais para muitos países da região que necessitam de investimento em infraestrutura, telecomunicações e transporte. Esses mercados exercem, por outro lado, um papel importante para as empresas sul-africanas, que encontram no continente africano um espaço pouco explorado em vários setores econômicos.

Essa crescente participação da África do Sul no restante da economia africana é um acontecimento recente e muito relacionado às transformações sofridas pelo país após o fim do regime de *Apartheid*. As mudanças internas ocorridas na maior economia da África na década de 1990, além de eliminarem as sanções sofridas pelo país durante as décadas de 1970 e principalmente de 1980, levaram os sucessivos governos do Congresso Nacional Africano a buscarem maior aproximação da África do Sul com o restante do continente, com vistas a fortalecer as relações econômicas e políticas regionais. As mudanças alteraram, também, a percepção dos países vizinhos sobre a África do Sul, ampliando as possibilidades de comércio e investimento por parte das empresas do país na região.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, A. F.; TEPASSÊ, A. C. África do Sul pós-apartheid: entre a ortodoxia econômica e a afirmação de uma política externa “soberana”. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. **Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionados**. Brasília: Ipea, 2009. p. 454-506.

DIPPENAAR, A. **What drives large South African Corporations to invest in sub-Saharan Africa?** CEO's perspectives and implications for FDI policies. National Resource Forum, United Nations, New York, n. 33, p. 199-210, 2009.

GAMES, D. Emerging commercial rivalries in Africa: a view from South Africa. **South African Journal of International Affairs Policy Briefing**, n. 15, Feb. 2010.

HENLEY, J. *et al.* **Foreign direct investment from China, India and South Africa in sub-Saharan Africa: a new or old phenomenon?** United Nations University, [S.l.], 2008 (Research Paper, n. 2008/24).

LANDSBERG, C. **South Africa's African agenda: Challenges of policy and implementation**. Preparado para o “Presidency Fifteen Year Review Project”. Presidência da África do Sul, 2009.

MANGCU, X. **A new foreign policy for Jacob Zuma's South Africa**. Brookings Institution, 20 July 2010.

RUMNEY, R. Sappi – a case study in South African outward FDI from straw-based paper mill in the African bush to world leader in coated fine paper. In: PAGE, S.; TE VELDE, D. W. **Foreign direct investment by African countries**. Prepared for UNECA, Addis Ababa, 2004. p. 109-121.

_____.; PINGO, M. Mapping South Africa's trade and investment in the region. In: EUROPEAN UNION; SARP. **Stability, poverty reduction and South African trade and investment in Southern Africa**. Pretoria: Conference Papers, 2004.

SIDIROPOULOS, E. South African foreign policy in the post-Mbeki period. **South African Journal of International Affairs**, v. 15, n. 2, p. 107-120, 2008.

SOUTH AFRICAN RESERVE BANK. **Quarterly Bulletin**. Pretoria: várias edições.

THE ECONOMIST. **Pay TV in Africa: going for goal – a newcomer is shaking up satellite television in Africa**. Publicado em 14 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/11920847>> Acesso em: 27 set. 2010.

UNCTAD. **World Investment Report 2006: FDI from developing and transition economies—implications for development**. New York and Geneva: United Nations, 2006.

_____. **Regional cooperation and integration in Sub-Saharan Africa**. New York and Geneva: United Nations, 2008 (Discussion Paper, n. 189).

_____. **Economic development in Africa: Report 2009—Strengthening regional economic integration for Africa's development**. New York and Geneva: United Nations, 2009.

_____. **World investment directory—country profile: South Africa**. Disponível em: <http://www.unctad.org/sections/dite_fdostat/docs/wid_cp_za_en.pdf> Acesso em: 4 ago. 2010b.

UNIDO. **Africa foreign investor survey 2005: understanding the contributions of different investor categories to development—implications for targeting strategies**. Vienna, 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DANIEL, J. South Africa in Africa: trends and forecasts in a changing African political economy. In: GUNNARSEN, G. *et al.* **At the end of the rainbow? Social identity and welfare state in the new South Africa**. Denmark, 2007.

DÖPCKE, W. Há salvação para a África? Thabo Mbeki e seu *New Patnership for African Development*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 45, p. 146-155, 2002.

KLEIN, S.; WÖKE, A. **Emerging global contenders: the South African experience**. [S.l.: s.n.], [2005].

LEVY, P. I. **Sanctions on South Africa: what did they do?** Economic Growth Center, Yale University, Connecticut, 1999 (Center Discussion Paper, n. 796).

TAKA, M. **The internalization of the South African telecommunications sector**. TIPS, Annual Forum, Johannesburg, 2001.

_____. **World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies – Implications for Development**. New York and Geneva: United Nations, 2006.

_____. **Regional cooperation and integration in Sub-Saharan Africa**. New York and Geneva: United Nations, 2008 (Discussion Paper, n. 189).

UNCTAD. **Economic Development in Africa: Report 2010—south-south cooperation: Africa and the new forms of development partnership**. New York and Geneva: United Nations, 2010a.

ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE (2007-2010)

Guilherme de Oliveira Schmitz*

João Brigido Bezerra Lima*

Alan Somaio**

1 Introdução

O Brasil vem ampliando de forma crescente seu engajamento internacional com o desenvolvimento de relações no âmbito Sul-Sul e a diversificação de áreas de ação mediante a conjugação de interesses nacionais com o objetivo abrangente da construção de uma ordem internacional mais inclusiva.

Neste contexto inserem-se as ações de assistência humanitária internacional (AHI), cujos principais registros de 2007-2010 serão apresentados neste artigo, bem como serão analisados os esforços de aperfeiçoamento dos processos de coordenação e de implementação realizados pelo governo brasileiro.

O estudo expõe inicialmente o significado do conceito de AHI adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU), seguindo-se a isto um exame das diferentes perspectivas no âmbito do governo brasileiro quanto à sua própria definição de AHI. Depois, apresentam-se a experiência brasileira recente (2007-2010), os processos de formulação e de execução das ações de AHI, os valores destinados no período, caracterizando-se formas de doação e grupos de países beneficiários. Finalmente, o artigo destaca a iniciativa do Brasil de aperfeiçoar os processos de decisão e de implementação das ações de AHI, alinhando-se aos padrões definidos pela Carta Humanitária e Normas Mínimas de Resposta em Situação de Desastre.

2 As definições de AHI

A AHI faz parte da ação internacional brasileira já há algum tempo. Inúmeras ações compatíveis com os ideais da AHI foram realizadas ao longo da história do país desde a aprovação da Resolução nº 46/182, da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1991, documento que estabelece diversos conceitos e ações a serem adotados pelos países-membros para evitar, diminuir efeitos e reparar situações de crise humanitária que possam vir a ocorrer.

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

** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) junto à Deint/Ipea.

Não obstante a prática de ações humanitária, a AHI ainda não possui definição exata. A ideia é abstrata e possibilita uma aplicação prática sob diferentes condições e enfoques. A finalidade será sempre a mesma: o auxílio às populações necessitadas de algum bem ou serviço devido à mudança repentina de suas condições. Entretanto, os meios pelos quais se age e dada a possibilidade da adoção de métodos distintos podem resultar em discordâncias quanto ao entendimento do conceito de assistência humanitária.

Um exemplo dessa possibilidade de divergência conceitual ocorre no âmbito da própria administração pública federal brasileira. O Ministério de Relações Exteriores (MRE) do Brasil adota a perspectiva estatal para explicar o que é AHI e a define como “toda e qualquer ação que contribua, de forma imediata e eficaz, para prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população” (MRE, 2010). Já o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por sua vez, elabora o significado pela perspectiva do indivíduo e define AHI como “a ajuda (logística, material, de recursos humanos ou financeiros, etc.) internacional que visa salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter a dignidade humana” (MDS, 2010).

Cumprir registrar que essas duas acepções resultam em diferentes posicionamentos quanto à delimitação das atividades que compõem a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Para o MDS, a AHI não deveria ser classificada como CID, tendo em vista a finalidade de longo prazo dessa última ao objetivar alterar a estrutura socioeconômica dos países recipientes. Já o MRE defende que as ações de AHI devem ser enquadradas no conceito de CID, porque são etapas iniciais na atuação do Brasil para estimular o desenvolvimento das nações (SCHMITZ; BEZERRA LIMA; CAMPOS, 2010).

A despeito dessas discrepâncias internas quanto ao seu entendimento, o debate do tema na arena política internacional também vem moldando o conceito de AHI. Nesse sentido, é relevante registrar que o Brasil argumenta e defende que se incluam as ações das missões de paz entre aquelas preconizadas na Cooperação para o Desenvolvimento e de Assistência Humanitária Sustentada (SEITENFUS; ZANELLA; MARQUES, 2007). Nesse sentido, tem-se que as ações do Brasil como líder da missão de paz da ONU no Haiti – as quais utilizam as estruturas brasileiras presentes naquele país não só para a sua estabilização política mas também para estimular o seu desenvolvimento – são maneiras de prestar AHI e de expor a necessidade de revisão do que se define como missão de paz e como ajuda para o desenvolvimento, para, assim, encaixá-las na ideia de AHI que resulte em desenvolvimento e em sustentabilidade.

Ademais, a experiência brasileira no combate à fome colaborou para a consolidação da atuação internacional do país no âmbito da AHI. Vale ressaltar que a provisão de alimentos se apresenta como um dos principais bens quando da ocorrência de desastres naturais, cujos danos materiais e perdas de vidas agravam crônicas vulnerabilidades. Sob esse aspecto, o conhecimento do Brasil, construído no campo da segurança alimentar com o Programa Fome Zero e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), possibilita ao país não só auxiliar aqueles em situação emergencial,

mas também transferir o seu conhecimento técnico. Assim, ao sair do estado emergencial, o país recipiente poderá melhorar seus próprios índices no combate à fome (MRE, 2009).

3 A experiência brasileira recente (2007-2010)

Nesta parte do estudo as ações da AHI realizadas pelo Brasil no período 2007-2010 são analisadas, discriminando-se em bases anuais os valores nominais dos gastos governamentais realizados.

Ao longo dos últimos cinco anos, aumentou a participação brasileira em ações de AHI. É recorrente na história do país doações com esse intuito. Entretanto, a partir de 2007, iniciativas no âmbito da AHI foram implementadas também como meio de ação coordenada da política externa brasileira.

A comparação direta entre os gastos anuais evidencia um crescimento no período da ordem de 19,9%; constatando-se, também, expressivo crescimento no número de países beneficiados, que passou de 15 para 35 no período em questão. No ano de 2008, provavelmente em decorrência das medidas de contenção adotadas para o enfrentamento da crise econômica mundial, os gastos decresceram em 15,6%. Até agosto de 2010, os gastos anuais do governo brasileiro com AHI totalizam R\$ 30.858.917,19, aplicados em 35 países. Esses registros iniciais sinalizam o avultamento das ações de AHI do Brasil em montante similar aos grandes doadores mundiais.

TABELA 1

Brasil: valores destinados à AHI

(Em R\$ mil)

Ano	Valor (R\$)	Índice (%)
2007	25.735	100,0
2008	21.747	84,4
2009	28.876	111,3
2010	30.859	119,9

Fonte: MRE (2009).

Notas: ¹ Valores nominais aproximados.

² Média anual do dólar em 2009: R\$ 1,99274. Dados organizados pelo autor.

³ Valor até 17 de agosto de 2010.

Quanto à forma da doação, o país tem operado de duas formas: o envio de doação em espécie, mormente de gêneros alimentícios, equipamentos e medicamentos, ou a transferência em moeda para a aquisição desses bens pelas embaixadas brasileiras nos países beneficiários.

No período coberto pelo estudo, prevaleceu a modalidade de transferência monetária para a aquisição dos bens no país a ser beneficiado, o que representa um significativo estímulo aos produtores locais, fortalecendo a economia local debilitada, haja vista que essa modalidade de doação corresponde a mais da metade dos recursos destinados à AHI.

Ademais, existem ganhos na administração de logística com a adoção em moeda, eliminando-se custos, risco e desperdício de tempo e de bens, seja no gerenciamento de estoques, seja no deslocamento de cargas para embarque no território brasileiro, afora os previsíveis problemas no recebimento dessas doações num país quase sempre com crônicas vulnerabilidades agravadas pelo desastre natural.

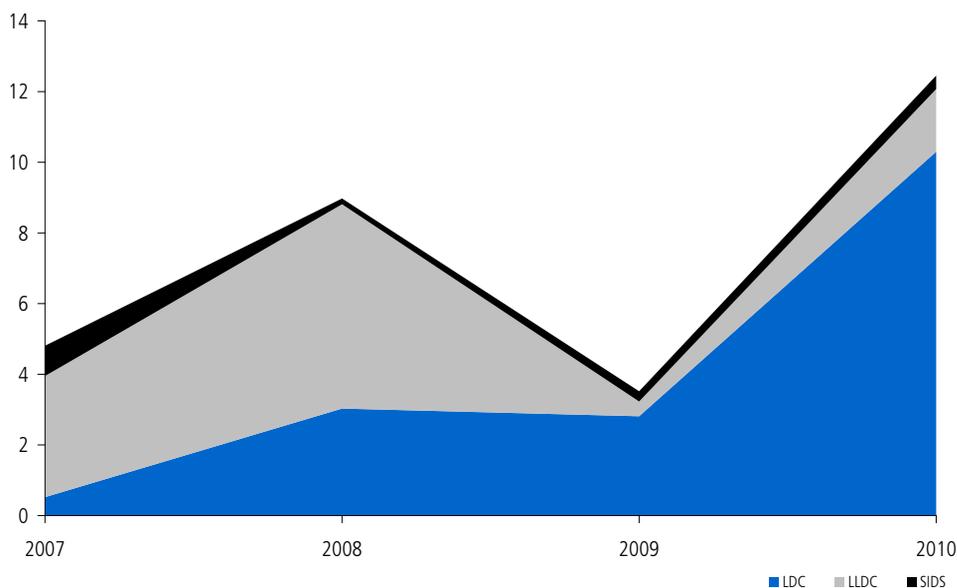
No que concerne ao destino das doações, a realidade socioeconômica do beneficiário ainda não se configura como critério de elegibilidade das doações brasileiras. Como signatário da Declaração do Milênio, na qual foram estabelecidos os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o Brasil comprometeu-se – nos termos da meta 8, Parceria Global para o Desenvolvimento – a visar às necessidades especiais desses grupos de países mediante parcerias globais para o desenvolvimento. No entanto, o montante de recursos encaminhados aos países de menor desenvolvimento relativo (LDC, sigla em inglês), aos países em desenvolvimento mediterrâneos (LLDC, sigla em inglês) e aos Estados insulares em desenvolvimento (SIDS, sigla em inglês) demonstra não existir critério de priorização a países beneficiados, evidenciando o caráter pouco programático das ajudas e o predomínio de prestações espontâneas de demandas de “balcão”.

Até agosto de 2010, o desembolso referente à AHI do Brasil para países de menor desenvolvimento relativo, em valores nominais, alcançou o valor de R\$ 10.297.305,00, quase 20 vezes o valor desembolsado em 2007. Se incluirmos as ajudas para LLCDs, o montante atingirá R\$ 12.074.441,70. Se contarmos as ajudas a SIDs, este valor irá para R\$ 12.454.204,99, como mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1

Destino da AHI entre 2007 e 2010

(Em R\$ milhões)



Fonte: MRE (2009).

Notas: ¹ Valores aproximados.² Média anual do dólar em 2009: R\$ 1,99274. Dados organizados pelos autores.

Lista LDC – (África) Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, República Centro-Africana, Chade, Comores, República Democrática do Congo, Djibuti, Guiné Equatorial, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Moçambique, Níger, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Togo, Tanzânia, Uganda, Zâmbia; (Ásia) Afeganistão, Bangladesh, Butão, Camboja, Timor Leste, Laos, Maldivas, Mianmar, Nepal, Iêmen; (América) Haiti; (Oceania) Kiribati, Samoa, Ilhas Salomão, Tuvalu, Vanuatu.

Lista LLDC – (África) Botsuana, Burkina Faso, Burundi, República Centro-Africana, Chade, Etiópia, Lesoto, Malawi, Mali, Níger, Ruanda, Suazilândia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue; (Ásia) Afeganistão, Butão, Cazaquistão, República Quirguiz, Laos, Mongólia, Nepal, Tadjiquistão, Turcomenistão, Uzbequistão; (Europa) Armênia, Azerbaijão, Moldávia, Antiga República Iugoslava da Macedônia (FYROM); (América) Bolívia, Paraguai.

Lista SIDS – (África) Cabo Verde, Comores, Guiné-Bissau, Ilhas Maurício, São Tomé e Príncipe, Seicheles, Tonga; (Ásia) Barein, Maldivas, Cingapura, Timor Leste; (América) Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, República Dominicana, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago; (Oceania) Fiji, Ilhas Marshall, Kiribati, Estados Federados da Micronésia, Nauru, Palau, Papua Nova Guiné, Ilhas Salomão, Tuvalu, Vanuatu.

4 Medidas para o aperfeiçoamento da coordenação dos processos de trabalho da ajuda humanitária do Brasil

Reduzir a burocracia necessária para realizar as iniciativas de AHI e aumentar a eficácia das ações são desafios que permanecem na agenda brasileira e da comunidade internacional, ao lado do esforço permanente de assegurar a prevalência dos princípios de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência.

Em 1998, como parte da reforma organizada pelo secretário-geral da ONU, coube ao Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA, sigla em inglês) a coordenação de todas as ações de ajuda humanitária no âmbito da ONU. É dever do OCHA estabelecer o contato com todas as agências financiadoras de AHI, assim como com os fundos das Nações Unidas que aportam recursos para fins humanitários. É por meio do OCHA que os Estados buscam ajuda em caso de desastres naturais. Embora haja uma coordenação para assuntos humanitários, ainda persistem diversas críticas ao modo como a ONU conduz a AHI, sendo o excesso de burocracia o maior dos problemas.

No caso brasileiro, no ano de 2006, o presidente da República, mediante decreto de junho, criou o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI) composto por 15 representantes,¹ competindo ao MRE a articulação de esforços internos e com países e organismos especializados das Nações Unidas, visando a assegurar celeridade na realização das ações humanitárias brasileiras.

Ao GTI foi atribuída a competência de coordenar os esforços brasileiros de ajuda humanitária internacional e de formular propostas de projetos de lei que visem autorização *lato sensu* para ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Brasil.

A criação desse colegiado explicita a importância atribuída pelo governo brasileiro ao aprimoramento da coordenação dos órgãos responsáveis pela AHI, nos termos da Carta Humanitária e Normas Mínimas de Resposta Humanitária em Situação de Desastre² e se constitui no reconhecimento explícito da necessidade de se instituir, na legislação vigente, autorização para que o Poder Executivo possa, de forma permanente, empreender ações humanitárias com a finalidade de proteger, evitar, reduzir ou auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em estado de calamidade pública ou situações de emergência, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à proteção dos direitos humanos ou humanitários de sua população, respeitando a cultura e os costumes locais dos beneficiários.

1. Compõem o GTI-AHI um representante titular, com seu respectivo suplente, da Casa Civil da Presidência da República, do MRE, do Ministério da Defesa, do Ministério da Justiça, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério da Saúde, do Ministério da Integração Nacional, do MDS, da Secretaria-Geral da Presidência da República, do Ministério da Educação, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério das Comunicações e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

2. Referência sobre como agir em casos de desastres e crises humanitárias elaborada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC) e por Organizações não Governamentais (ONGs). Os documentos fazem parte do chamado *Sphere Project* que é encontrado na página <http://www.sphereproject.org>.

Além das competências do MRE, a coordenação das ações do GTI se efetiva pelas representações brasileiras no exterior que recebem, inicialmente, os pedidos de ajuda encaminhados ao governo brasileiro. É também por meio dessas representações que os recursos – financeiros ou materiais – são distribuídos. As assessorias internacionais dos demais ministérios articulam as ações dentro da estrutura administrativa e com empresas públicas, fundações e autarquias, bem como a iniciativa privada. A análise de cada caso e de cada necessidade específica mobiliza diferentes áreas e recursos nacionais, sejam públicos, privados ou mistos.

A despeito da atribuição feita mediante o decreto presidencial, o GTI-AHI ainda carece de suporte legal para o exercício da coordenação e para tornar mais eficazes suas iniciativas. Nesse sentido, com vistas a estruturar as ações de AHI, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 737/2007,³ que dispõe sobre a permissão de uso e doação de bens móveis, inclusive daqueles integrantes dos órgãos e entidades da administração pública federal e regula a articulação de convênios com outros entes federativos.

Ainda como parte do esforço do governo visando a assegurar celeridade na realização das ações humanitárias brasileiras, cabe registrar o estabelecimento, no ano 2009, de um armazém humanitário na Base Área do Galeão,⁴ Rio de Janeiro, que recepciona as ajudas a serem transportadas pela Força Aérea Brasileira (FAB). O armazém conta com 14 toneladas de alimentos de alto valor calórico, prontos para o consumo imediato de populações em situação de emergência (MRE, 2009).

5 Considerações finais

A presença brasileira nas ações de AHI tem oscilado entre uma atuação coordenada pelos desígnios da ONU e a construção de um perfil próprio no desempenho de suas responsabilidades. O Brasil, cuja inserção regional sempre esteve acompanhada pela marca da diferenciação, já se lançou como ator protagônico na AHI.

O crescimento do envio de doações a países em situação de calamidade pública demonstra a posição brasileira de firmar-se como referência para o desenvolvimento internacional e de aumentar sua contribuição para o alívio de situações emergenciais nos países mais pobres. Para tanto, observam-se esforços envidados em estruturar um arcabouço legal interno e articular medidas políticas de forma a tornar o encaminhamento das AHIs mais ágil e eficiente. Quanto ao âmbito internacional, o Brasil vem tentando alterar o *modus operandi* e as definições quanto à atuação de missões de paz e de missões de assistência humanitária.

Atualmente, tramita no Congresso Nacional projeto de lei que pretende sanar a lacuna legislativa existente sobre ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Brasil. A oportunidade e a conveniência de lei reguladora implicam: *i*) a permissão de uso e doação de bens móveis, inclusive alimentos do estoque público do governo federal; *ii*) a regulação

3. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/452126.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2010.

4. A Base Aérea localizada no aeroporto do Galeão é o ponto de onde parte a maioria dos aviões militares brasileiros.

da especificação das doações em espécies e suas despesas decorrentes em conta da dotação orçamentária consignadas anualmente; e *iii*) a autorização à União no sentido de firmar convênios, ajustes ou acordos com os demais entes federativos, fundações privadas ou públicas, bem como com ONGs, organismos internacionais ou outros países. Dessa forma, o Executivo, que tem utilizado de Medida Provisória para o envio de AHI, o que muitas vezes dificulta a rápida resposta exigida em casos urgentes, terá um arcabouço legal específico para a questão, e serão sanados os problemas quanto à rapidez no envio da ajuda.

As ações brasileiras nas diversas frentes, regional, multilateral e bilateral, têm como resultado a melhoria da AHI e a consolidação do Brasil como referência em questões de ajuda humanitária. Em consequência, o país pode contribuir para o desenvolvimento internacional autossustentado, mostrando o êxito obtido com as iniciativas-piloto que unem cooperação para o desenvolvimento e AHI.

REFERÊNCIAS

MDS. **A Assistência Humanitária Internacional do ponto de vista do MDS**. Gabinete do Ministro, Assessoria Internacional. Disponível em: <<http://www.assistenciahumanitaria.mre.gov.br/documentos/A%20Assistencia%20Humanitaria%20Internacional%20do%20ponto%20de%20vista%20do%20MDS2.pdf/view>>. Acesso em: 1º set. 2010.

MRE. Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional. **Relatório de Assistência Humanitária 2006-2009**. Brasília, 2009.

_____. **Assistência Humanitária**. Ação contra a fome e assistência humanitária. Apresenta descrição sobre Assistência Humanitária Internacional. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/acao-contr-a-fome-e-assistencia-humanitaria/assistencia-humanitaria>>. Acessado em: 1º set. 2010.

SCHMITZ, G. O.; BEZERRA LIMA, J. B.; CAMPOS, R. P. de. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: primeiro levantamento de recursos investidos pelo governo brasileiro. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 3, p. 35-45, Ipea, 2010.

SEITENFUS, R. A. S.; ZANELLA, C. K.; MARQUES, P. M. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 15, Funag, 2007.

UMA ANÁLISE DA OFERTA INDIANA PARA O SISTEMA GLOBAL DE PREFERÊNCIAS COMERCIAIS (SGPC) COM BASE NOS INDICADORES DE VANTAGEM COMPARATIVA REVELADA DE BRASIL E ÍNDIA*

Daniel da Silva Grimaldi**

Flávio Lyrio Carneiro**

Luís Felipe Oliveira**

Wesley Silva***

1 Introdução

1.1 O SGPC

Assinado em 1988, em Belgrado, por países em desenvolvimento participantes do chamado G-77,¹ no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD),² o SGPC entre países em desenvolvimento instituiu um mecanismo pelo qual os signatários³ negociam concessões comerciais, sem exigência de reciprocidade, com o objetivo de promover as trocas entre os países da África, da Ásia e da América Latina e aumentar a participação de suas economias no comércio internacional.⁴

Realizada na cidade de São Paulo, em junho de 2004, a XI UNCTAD inaugurou a terceira rodada de negociações do SGPC, também denominada Rodada São Paulo,⁵ cujas propostas estão atualmente em negociação em Genebra, Suíça. Em dezembro de 2009, por

* Os autores agradecem a colaboração de Luiz Miguel Falcão, João Luís Rossi e Gustavo Domingues, do Departamento de Negociações Internacionais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Entretanto, as falhas e erros deste trabalho são de responsabilidade exclusiva dos autores.

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

*** Estatístico sênior no âmbito do Programa de Incentivo à Pesquisa III do Núcleo de Estatísticos da Deint/Ipea.

1. Coalizão de países em desenvolvimento formada em 1964 na primeira UNCTAD, inicialmente com 77 membros (atualmente são 130 países), com o objetivo de articular e promover seus interesses econômicos coletivos e ampliar sua capacidade de negociação conjunta no contexto da Organização das Nações Unidas (ONU). Mais informações em <<http://www.g77.org/doc/>>.

2. O termo em língua inglesa é *United Nations Conference on Trade and Development*.

3. Argélia, Argentina, Bangladesh, Benin, Bolívia, Brasil, Camarões, Chile, Colômbia, Cuba, República Democrática Popular da Coreia, Equador, Egito, Gana, Guiné, Guiana, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Líbia, Malásia, México, Marrocos, Moçambique, Myanmar, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Peru, Filipinas, República da Coreia, Romênia, Cingapura, Sri Lanka, Sudão, Tailândia, Trinidad e Tobago, Tunísia, Tanzânia, Venezuela, Vietnã e Zimbábue. Durante a Segunda Rodada de Negociações foi aprovada a adesão do Mercosul como bloco, com uma lista única de concessões dos quatro Estados Partes.

4. O texto legal do acordo pode ser obtido em: <http://www.unctadxi.org/Secured/GSTP/LegalInstruments/gstp_en.pdf>.

5. Cabe ressaltar que nem todos os países signatários do SGPC aderiram à Rodada São Paulo. Apenas 18 países mais o Mercosul participam atualmente das negociações em curso: Argélia, Chile, Cuba, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Egito, Índia, Indonésia, Irã, Malásia, Mercosul, México, Marrocos, Nigéria, Paquistão, Sri Lanka, Tailândia, Vietnã e Zimbábue.

meio de Declaração Ministerial, os países participantes definiram as modalidades básicas para acesso a mercados. Acordou-se que cada país (ou bloco, como o Mercosul) apresentará uma oferta válida para todos os demais signatários da Rodada. A oferta deverá contemplar um corte linear de pelo menos 20% em suas tarifas aplicadas. Esse corte deverá abranger no mínimo 70% de suas linhas tarifárias tributáveis – ou seja, os países poderão excetuar, do corte previsto, no máximo 30% dos produtos da pauta.

O Comitê Negociador do SGPC vem prorrogando o prazo para recebimento dessas ofertas, inicialmente previsto para maio de 2010, uma vez que alguns países ainda não concluíram suas listas. Até o momento da elaboração deste artigo, apenas Mercosul, Índia, Marrocos, Egito, Malásia, Coreia do Sul e Cuba haviam apresentado propostas.⁶

Este trabalho foi desenvolvido com o objetivo de analisar a oferta de redução tarifária feita pela Índia. Mais especificamente, buscou-se avaliar se a proposta indiana guarda elementos flagrantemente protecionistas. Para tanto, o artigo utiliza o conceito de vantagem comparativa revelada para apontar se haveria algum tipo de concentração dos benefícios em poucos produtos, ou mesmo se tal concentração teve por objetivo excluir produtos nos quais o Brasil é competitivo – o que tornaria a proposta pouco atrativa.

2 Uma metodologia com base no Índice de Vantagem Comparativa Revelada (IVCR)

O IVCR é um indicador da competitividade relativa de um país na exportação de um determinado produto. O primeiro e até hoje mais utilizado IVCR foi desenvolvido pelo economista Bela Balassa em 1965 e, em função disso, leva o nome do autor. O quadro 1 traz detalhes da construção do IVCR ou Índice de Balassa (IB), como também é conhecido.

QUADRO 1
Índice de Balassa¹

$IB = \frac{\frac{X_{cs}}{X_c}}{\frac{X_{ws}}{X_w}} \equiv \frac{X_{cs}}{X_w} \frac{X_w}{X_c}$
<p>X_{cs} – exportações de um produto s por um país c;</p> <p>X_c – exportações totais do país c;</p> <p>X_{ws} – exportações mundiais de um produto s; e</p> <p>X_w – total de exportações mundiais.</p>

Fonte: Balassa (1965).

Nota: ¹ O IVCR também recebe o nome de Índice de Balassa em homenagem ao seu autor.

Uma interpretação imediata e bastante intuitiva do índice é que, se um país apresenta participação no comércio internacional de um produto (X_{cs}/X_{ws}) superior ao seu *share* no

6. As propostas detalhadas podem ser encontradas em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=534&refr=408>>.

mercado mundial como um todo (X_c/X_w), então ele possui, relativamente, um bom desempenho exportador desse bem – detém, portanto, uma vantagem comparativa revelada. Em números, se o numerador da razão, definida no quadro 1, for maior do que o denominador, ou seja, se $IB > 1$, verifica-se uma situação de vantagem comparativa revelada na produção do bem analisado. Uma vez que o numerador e o denominador variam entre 0 e 1, o IB varia de 0 a X_w/X_c .⁷

Dessa forma, supõe-se que os fatores que contribuem para a estrutura de custos/preços dos bens são todos aqueles capazes de afetar o desempenho exportador do país. Isso permite observar o desempenho exportador dos países e compará-los, com o intuito de estabelecer como alguns produtos são relativamente competitivos no contexto mundial.

O IVCR explicita a distribuição interna das competitividades externas de um país. Portanto, o IB não deve ser utilizado para comparar de maneira cardinal o desempenho de países diferentes em um mesmo produto. Por exemplo, não é possível afirmar que o Brasil é duas vezes mais competitivo do que a Índia, em um determinado setor, apenas porque o IB calculado é duas vezes maior. O IB deve ser utilizado para observar em que setores um país possui (ou não) vantagem comparativa revelada, quantos são e como eles se alteram ao longo do tempo. Ou seja, deve-se considerar apenas o caráter ordinal do indicador.⁸

Portanto, o objetivo do presente estudo é observar como a oferta indiana se distribui entre os milhares de produtos, sem nenhuma pretensão de definir competitividade de maneira absoluta, ou mesmo desvendar as suas origens. Para tanto, foram calculados o IB dos diferentes bens, para o Brasil e para a Índia. Em seguida, analisou-se como a oferta indiana se concentra dentro das faixas de vantagem comparativa revelada. Será que a oferta indiana se concentrou em produtos nos quais o Brasil não apresenta vantagem comparativa – e, portanto é menos competitivo? Ou se concentrou em bens para os quais a Índia possui vantagem comparativa? Essas respostas ajudarão a analisar se a proposta indiana apresenta um caráter deliberadamente protecionista.

Tendo definido a metodologia do estudo, resta obter uma base de dados capaz de fornecer todas as informações necessárias para calcular o IB que Brasil e Índia apresentam em cada um dos produtos por eles negociados no mercado internacional. Para o cálculo do IB é preciso obter dados detalhados dos fluxos internacionais de comércio. É necessário conhecer, para cada produto, o valor exportado por Brasil e Índia, bem como o total global. Adicionalmente, há a exigência de se manter o mais fiel possível ao nível de agregação da oferta indiana, sob pena de se inviabilizar a comparação entre os resultados do IB e a proposta apresentada.

A base de dados estatísticos sobre comércio de produtos das Nações Unidas (*UNComtrade*) apresenta o mais detalhado e abrangente conjunto de informações a respeito do comércio internacional. Ela consolida informações sobre fluxos comerciais divulgadas pelos centros oficiais de estatísticas de todo o mundo. Por conta disso, esta foi a base escolhida para a

7. Poder-se-ia imaginar que o IB varie entre 0 e $+\infty$, mas o supremo deste intervalo, de fato, é X_w/X_c que, por sua vez, tenderia a $+\infty$ quando X_c tendesse a 0, ou seja, quando o peso de um país c em termos das exportações mundiais for irrelevante.

8. Nesse ponto, cabem algumas observações quanto à leitura do índice. Em primeiro lugar, o caráter ordinal contempla tanto os efeitos relativos do índice, como a combinação de efeitos setoriais e estruturais; em segundo lugar, ele é um indicador assimétrico, já que o tamanho do intervalo acima de 1 é diferente do intervalo abaixo; finalmente, há considerável variabilidade do supremo do conjunto – o valor de X_w/X_c se altera entre os países e ao longo do tempo, fazendo com que o intervalo da distribuição mude significativamente.

realização da pesquisa. Contudo, a base de dados do *UNComtrade* impõe ao trabalho algumas limitações metodológicas que não puderam ser superadas. O Anexo, ao final do trabalho, apresenta tais limitações e as discute mais detalhadamente, com o objetivo de demonstrar que os resultados e as principais conclusões a respeito da oferta indiana são suficientemente robustos.

3 Análise geral

A análise dos índices de vantagem comparativa revelada dos produtos que compõem a oferta indiana permite vislumbrar, em primeiro lugar, que a proporção do total de classificações (HS 6 dígitos⁹) com vantagem comparativa revelada (isto é, com *IB* maior que 1) na proposta é relativamente próxima à proporção do total de produtos com vantagem comparativa na pauta exportadora de cada um dos países.

TABELA 1

Proporção de produtos com *IB* > 1 como proporção do total da pauta e do total da oferta
(Em HS02-6)

País	Ano	Total da pauta (%)	Contemplados na proposta indiana (%)	
Brasil	2003	17,33	17,12	
	2004	17,44	17,11	
	2005	17,39	17,41	
	2006	17,82	18,06	
	2007	16,99	17,05	
	2008	15,18	15,28	
	2009	14,56	14,51	
	Índia	2003	30,25	27,38
		2004	29,47	26,67
2005		29,27	26,08	
2006		28,66	25,95	
2007		27,50	25,14	
2008		28,40	25,90	
2009		26,57	24,19	

Fonte: *UNComtrade*. Elaboração própria.

Tal resultado se verifica ao se levar em conta tanto os dados referentes a 2009, classificados com base no *HS2007*, quanto os dados de 2003 a 2009, classificados pelo *HS2002* mediante uso do *tradutor*.¹⁰ Considerando os dados em *HS2007*, o Brasil apresenta *IB*>1 em 14,45% dos produtos exportados e em 14,5% dos produtos alcançados pela proposta indiana. Os mesmos percentuais para a Índia são, respectivamente, 26,45% e 24,08%. A tabela 1 apresenta esses percentuais para cada ano, entre 2003 e 2009, considerando *HS2002*. Vale citar que, como adiantado na seção 2, as duas metodologias apresentam valores para o ano de 2009 muito próximos.

9. Para conhecer as diferentes classificações da base de dados utilizadas, deve-se consultar o anexo deste trabalho.

10. Uma explicação mais detalhada sobre o *tradutor* se encontra no anexo do trabalho.

Assim, é possível afirmar que, quando observada em sua totalidade, a proposta indiana é relativamente equilibrada, no que tange às vantagens comparativas reveladas. Isso porque a proporção de produtos com vantagens comparativas reproduz, de maneira razoavelmente fiel, a distribuição encontrada no conjunto da pauta exportadora de cada país. Ou seja, ela não parece favorecer de maneira flagrante nenhum dos países.

Também foi feita uma análise considerando-se a distribuição da pauta por intensidade de fatores. Para realizar tal classificação, seguiu-se uma taxonomia proposta pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1987),¹¹ cuja estrutura básica pode ser vista no quadro 2.

QUADRO 2

Classificação dos produtos com base em taxonomia da OCDE (1987)

	Exemplos
Produtos primários	Frutas
	Carnes e peixes
	Cereais
	Chá e café
	Madeira
	Carvão
	Petróleo em estado bruto e gás natural
Produtos industriais	
Intensivos em recursos naturais	Alimentos, bebidas e fumo
	Couro
	Manufaturados de madeira, exceto móveis
	Celulose, papel e papelão
	Refino de petróleo, derivados de carvão e de petróleo
	Outros produtos de minerais não metálicos
Intensivos em trabalho	Indústrias básicas de minerais não ferrosos
	Indústrias de têxteis e calçados
	Mobília
Intensivos em escala	Produtos de metal e sucatas
	Produtos de borracha
	Indústria química, exceto produtos farmacêuticos
	Produtos plásticos
	Siderurgia e metalurgia básica
	Cerâmica, porcelana, vidro e produtos de vidro
Produtos diferenciados	Equipamentos de transporte
	Motores e turbinas
	Máquinas e equipamentos agrícolas
	Máquinas e equipamentos industriais
	Máquinas e equipamentos elétricos e ópticos
Outros	Relógios
	Indústria farmacêutica
	Equipamentos de medida e controle
	Setor aeronáutico e aeroespacial

Fonte: OCDE (1987). Elaboração própria.

11. Essa taxonomia da OCDE classifica os setores industriais de acordo com o principal fator de concorrência. Sendo assim, os produtos *intensivos em trabalho*, por exemplo, são aqueles nos quais o acesso privilegiado à mão de obra abundante é determinante para o sucesso concorrencial. Da mesma forma, os *diferenciados* são aqueles cuja concorrência se dá principalmente via diferenciação de produto. O mesmo raciocínio pode ser estendido às demais categorias industriais da classificação.

Com esse exercício pode-se perceber que a oferta indiana concentrou as exceções (isto é, os produtos não alcançados pela margem de preferência) em três categorias: primários, agropecuários e intensivos em trabalho – nos quais os produtos que integram a oferta representam apenas cerca de 45% do total de produtos que compõem a categoria para cada país – e, em menor grau, intensivos em recursos naturais – para os quais essa proporção representa cerca de 68%. As tabelas 2 e 3 apresentam esses resultados para Brasil e Índia, respectivamente.

TABELA 2

Brasil: número de produtos com $IB > 1$, em 2009, como proporção do total da pauta e do total da oferta

(Em HS07-6 e por categoria de produto)

Classificação (OCDE)	Produtos da pauta exportadora		Produtos da oferta		Razão entre (3) e (1) (%)	Razão entre (2) e (1) (%)	Razão entre (4) e (3) (%)
	Total (1)	Com $IB > 1$ (2)	Total (3)	Com $IB > 1$ (4)			
Primários agropecuários	341	87	148	45	43,40	25,51	30,41
Primários minerais	153	31	137	28	89,54	20,26	20,44
Intensivos em recursos naturais	596	132	400	91	67,11	22,15	22,75
Intensivos em trabalho	778	56	357	36	45,89	7,20	10,08
Intensivos em escala	1.164	192	919	151	78,95	16,49	16,43
Diferenciados	836	89	725	64	86,72	10,65	8,83
Intensivos em tecnologia	231	16	214	15	92,64	6,93	7,01
Outros	212	20	196	19	92,45	9,43	9,69

Fonte: UNComtrade. Elaboração própria.

TABELA 3

Índia: número de produtos com $IB > 1$, em 2009, como proporção do total da pauta e do total da oferta

(Em HS07-6 e por categoria de produto)

Classificação (OCDE)	Produtos da pauta exportadora		Produtos da oferta		Razão entre (3) e (1) (%)	Razão entre (2) e (1) (%)	Razão entre (4) e (3) (%)
	Total (1)	Com $IB > 1$ (2)	Total (3)	Com $IB > 1$ (4)			
Primários agropecuários	407	115	174	43	42,75	28,26	24,71
Primários minerais	169	50	151	45	89,35	29,59	29,80
Intensivos em recursos naturais	663	129	456	87	68,78	19,46	19,08
Intensivos em trabalho	871	393	421	184	48,34	45,12	43,71
Intensivos em escala	1.238	329	990	261	79,97	26,58	26,36
Diferenciados	915	134	804	113	87,87	14,64	14,05
Intensivos em tecnologia	252	45	235	40	93,25	17,86	17,02
Outros	215	56	199	53	92,56	26,05	26,63

Fonte: UNComtrade. Elaboração própria.

No caso dos produtos primários agropecuários, é de se esperar que exista maior concentração de exceções, tendo em vista a sensibilidade de tal categoria a questões de segurança alimentar e de agricultura familiar, por exemplo, para as quais a Índia tradicionalmente tem dado grande atenção. Já no que se refere à segunda classificação com maior concentração de

exceções (intensivos em trabalho), cabe tentar compreender as razões para tamanha cautela, uma vez que a Índia apresenta vantagens comparativas em uma quantidade muito maior de tais produtos do que o Brasil.¹²

Inferre-se das tabelas 2 e 3, ainda, que a conclusão alcançada na análise dos dados agregados se mantenha quando se leva em consideração as classificações por intensidade de fatores – isto é, a proporção de produtos com vantagens comparativas na oferta (última coluna) reproduz de maneira razoavelmente fiel a distribuição encontrada no conjunto da pauta exportadora de cada país (penúltima coluna). Mais uma vez, tal fato é um indício de que a proposta, mesmo dentro das categorias de produto, não parece privilegiar flagrantemente nenhum dos países. De todas as categorias, a que apresenta maior diferença é a de bens primários agropecuários. Ainda assim, nessa categoria, a proporção de produtos com vantagem comparativa é maior na proposta que na pauta, para o Brasil, e menor no caso da Índia – o que sugeriria uma situação mais vantajosa para o Brasil.

4 Considerações finais

Este trabalho observou que a proporção de produtos nacionais, com IVCR maior do que 1, presentes na proposta indiana, é comparável à proporção desses produtos na pauta de exportação brasileira. Nesse sentido, os produtos em que o Brasil possui vantagem comparativa revelada foram proporcionalmente contemplados pela oferta indiana na Rodada São Paulo. Sendo assim, pode-se afirmar que a proposta de redução tarifária indiana não apresenta elementos flagrantemente protecionistas com respeito aos produtos brasileiros.

A Índia, entretanto, concentra as exceções de sua proposta em produtos primários agropecuários, intensivos em recursos naturais e intensivos em trabalho. Ainda assim, ao se considerar a classificação da pauta brasileira por intensidade de uso de fatores, percebe-se que a relação de produtos com vantagem comparativa revelada é próxima da relação de produtos competitivos na oferta indiana em todas as categorias. Logicamente, a metodologia desenvolvida neste trabalho não esgota o assunto. Afinal de contas, o afastamento integral da hipótese de comportamento protecionista indiano, com relação aos produtos brasileiros, requer ainda um estudo mais detalhado.¹³ Contudo, as evidências aqui apresentadas apontam para uma proposta razoavelmente equilibrada.

12. Tais resultados se basearam nos dados de 2009 sob classificação HS2007. As conclusões se mantêm, no entanto, tomando-se os dados de 2003 a 2009 na classificação HS2002.

13. Seria preciso, por exemplo, realizar uma análise detalhada da pauta de importação indiana. Uma possibilidade não investigada nesse estudo é que a Índia esteja oferecendo cortes tarifários apenas para produtos cujas importações são muito reduzidas. Isso significaria dar acesso a mercados que são, na prática, muito incipientes. Assim, mesmo que o Brasil seja competitivo, será preciso um grande esforço para a expansão das exportações brasileiras.

REFERÊNCIAS

BALASSA, B. Trade liberalization and revealed comparative advantage. *Manchester School of Economics and Social Studies*, n. 33, p. 99-123, 1965.

BRASIL. **Rodada São Paulo**. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=534&refr=408>>. Último acesso em: 16 set. 2010.

OCDE. **Structural adjustment and economic performance**. Paris, 1987.

ONU. **United Nations commodity trade statistics database – UNComtrade**. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/>>. Último acesso em: 16 set. 2010.

Anexo 1

A base de dados e suas limitações

A primeira limitação observada na base de dados está ligada ao alcance temporal da análise. A oferta indiana foi apresentada dentro de um sistema de códigos baseado na versão de 2007 do sistema harmonizado (*HS2007*), mas com um *detalhamento* de oito dígitos em vez de seis.¹⁴ No *UNComtrade*, contudo, o uso da *HS2007* limita temporalmente o cálculo do *IB* para o ano de 2009. Isso porque não existem informações a respeito das exportações indianas, nesta classificação, para os outros anos. Diante dessa limitação, optou-se pelo seguinte: *i*) realizar a análise apenas para o ano de 2009, com base em *HS2007*; e *ii*) *transformar* a oferta de preferências indiana para *HS2002*, por meio de um tradutor disponibilizado pelo próprio *UNComtrade*,¹⁵ e realizar a análise para o período entre 2003 e 2009.

Como existe um ano em comum para os dois métodos (2009), foi possível verificar se o *tradutor* utilizado para *escrever* a oferta indiana em *HS2002* gerava *ruído* a ponto de distorcer a análise. Felizmente, como será observado adiante, os dois métodos (utilizando *HS2007* e utilizando o *tradutor*) chegam às mesmas conclusões para o ano de 2009. O que mostra certa robustez dos resultados e confiabilidade do *tradutor*.

A segunda limitação diz respeito ao nível de desagregação viabilizado para a análise. A oferta indiana apresenta os dados em subitens, isto é, oito dígitos. Contudo, as informações do *UNComtrade* estão consolidadas por subposição (denominaremos este detalhamento *HS07-6*), tendo em vista que é o maior nível de desagregação comum a todos os países que

14. De acordo com a Organização Mundial de Aduanas – *World Customs Organization (WCO)* –, o sistema harmonizado de classificação e descrição de produtos é organizado com uma estrutura legal e lógica que compreende cerca de 5 mil produtos, cada um deles sendo caracterizado por um código com seis dígitos. Esse sistema é utilizado por mais de 200 países (entre eles Brasil e Índia) como uma base para seus sistemas tarifários – que chegam a ter um detalhamento de até dez dígitos, em alguns casos. De acordo com a lógica do Sistema Harmonizado, o número de dígitos em que está classificada uma lista de mercadorias indica o nível de agregação empregado. Assim, temos os seguintes níveis: Capítulo (2 dígitos); Posição (quatro dígitos); Subposição (seis dígitos); Item (sete dígitos); e Subitem (oito dígitos). Cabe ressaltar, contudo, que a classificação original da WCO alcança apenas o nível de subposição – os próximos níveis são detalhados por cada país, podendo haver diferenças entre as diferentes classificações nacionais com desagregação maior que seis dígitos.

15. As regras de conversão entre as classificações *HS2007* e *HS2002* podem ser encontradas em <http://unstats.un.org/unsd/trade/conversions/HS%20Correlation%20and%20Conversion%20tables.htm>.

adotam o Sistema Harmonizado. Portanto, os dados necessários para a construção do *IB* estão disponíveis apenas para uma versão mais *agregada* do que aquela utilizada na oferta indiana. Enquanto a *HS07-8* apresenta um total de cerca de 11 mil produtos, *HS07-6* possui cerca de 5 mil.

Assim sendo, a alternativa foi calcular o *IB* para cada uma das 4.868 subposições da *HS07-6* e utilizar a seguinte hipótese simplificadora: o *IB* de um subitem (ou seja, de cada produto classificado a oito dígitos) é equivalente ao *IB* calculado para a subposição na qual ele está contido. Logo, os três subitens a ela relacionados¹⁶ terão associados a eles esse mesmo *IB*.

Na medida em que a classificação a seis dígitos já oferece um conjunto considerável de produtos (quase 5 mil), é razoável supor que tal nível de detalhamento torne pouco provável a ocorrência de índices de vantagem comparativa revelada muito díspares entre produtos dentro de uma mesma subposição.

Tal simplificação é assumida como uma *fragilidade* da análise. Mas cabe salientar que, felizmente, os casos em que se verificaram subitens de uma mesma subposição dentro e fora da proposta são raros. Ou seja, a oferta indiana implicitamente reconhece que o nível de detalhamento a seis dígitos é *suficiente*, por assim dizer. Para atestar o baixo número de casos nos quais a oferta separou produtos que pertenciam a uma subposição, foi realizado o seguinte exercício: foram contados os produtos para os quais de fato houve concessão de preferências dentro da oferta; em seguida, assumiu-se a hipótese simplificadora de inseparabilidade entre produtos pertencentes a uma mesma subposição. Ou seja, sempre que houvesse concessão para um subitem, todos os demais, dentro da mesma subposição, eram “artificialmente” considerados como integrantes da oferta.

A diferença entre estes dois números representa o número de subitens que não receberam preferência, apesar de tal concessão ter sido dada para outro bem da mesma subposição. A tabela A.1 mostra os resultados. É possível observar que esses casos não ultrapassam 1% do número de produtos para os quais houve oferta – independente do uso ou não do *tradutor*.

TABELA A.1

Número de exceções e sua participação no total de produtos, por classificação

	<i>HS2007</i>	<i>HS2002</i> (tradutor)
Produtos listados	11.193	11.179
(1) Produtos dentro da oferta	7.788	7.774
(2) Produtos dentro da oferta (sob hipótese simplificadora)	7.804	7.829
Diferença (2) – (1)	16	55
Diferença (2) – (1) como proporção de (1)	0,21%	0,71%

Fonte: BRASIL (2010). Elaboração própria.

Ou seja, ainda que seja uma *fragilidade*, o uso do *IB* calculado apenas a seis dígitos parece ser suficiente para a análise da proposta. Embora as limitações da base de dados não tenham permitido a manutenção absolutamente fiel do nível original de agregação, a perda de detalhamento de maneira alguma inviabiliza a comparação entre os resultados e a oferta indiana.

16. Que são respectivamente: 01011010 (*horses*), 01011020 (*Asses*) e 01011090 (*other*).

A INSERÇÃO DO BRASIL NOS SISTEMAS DE LIQUIDAÇÃO CAMBIAL

Rafael Bianchini Abreu Paiva*

André Bojkian Calixtre**

1 Introdução

No debate recente sobre a reconstrução da arquitetura financeira internacional nos desdobramentos da crise mundial de 2008, um dos tópicos que tem ganhado relevância são as transações cambiais, os contratos de moedas operados em escala global. Um intenso processo de concentração e centralização dessas atividades criou um sistema interbancário de liquidação das principais moedas, suficientemente institucionalizado e concentrado no Continuous Linked Settlement Bank (CLS), cujas transações utilizam serviços de tecnologia da informação, mensageria e registro da Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT), que concentra 55% do mercado interbancário mundial de divisas.

O relatório do Bank of International Settlements (BIS) aponta que a presença da moeda brasileira no mercado global de câmbio, apesar de ainda inexpressiva, mais que duplicou entre os anos 2004 a 2010, de 0,3% para 0,7% (de uma soma total de 200%, pelo fato de as transações de câmbio envolverem sempre duas moedas). Do ponto de vista inverso, ou seja, da presença do mercado global de moedas no Brasil, a fatia deste mercado em operação com o país triplicou no mesmo período (de 0,1% para 0,3%), representando um salto de US\$ 3,8 bilhões para US\$ 14,2 bilhões de divisas, em média, negociadas diariamente no mercado nacional (BIS, 2010, tabelas 3 e 5).

O Brasil, no entanto, não participa do sistema CLS. Os bancos brasileiros podem liquidar suas operações cambiais diretamente no Banco Central ou por intermédio da Câmara de Câmbio da BM&FBovespa, que atua como contraparte central (CCP) no mercado interbancário de dólares, ainda que não existam restrições legais para transações com outras moedas. A trajetória brasileira criou particularidades em seu sistema interbancário de transações cambiais e o objetivo deste artigo é abordar, comparativamente ao CLS, os limites e possibilidades da inserção brasileira no sistema internacional de moedas, especialmente no que concerne à agenda de internacionalização do real.

* Mestrando em Economia na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e graduando em Direito na Universidade de São Paulo (USP).

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

2 A SWIFT

Fundada em 1973, a SWIFT é uma provedora de serviços voltados para sistemas de pagamentos, e funciona como um imenso banco de dados, de registro e de troca de informações dos agentes econômicos financeiros globais. Por ter sua sede em Bruxelas, está sujeita à supervisão direta da autoridade monetária belga, o Banco Nacional da Bélgica (BNB).

A SWIFT possui ampla aceitação mundial, sendo o principal lócus de liquidação dos contratos cambiais, sejam eles cursados no CLS ou não.

3 O CLS

A velocidade dos negócios de moedas, favorecida pelo movimento de abertura e de desregulamentação financeira após a década de 1970, fez crescer os custos de operação em sistemas descentralizados de liquidação de divisas, característicos do período anterior. As operações descentralizadas implicavam riscos sistêmicos crescentes, especialmente com o abandono dos regimes de câmbio fixo e controle de capitais, aumentando a volatilidade de preços das moedas.

A construção de sistemas unificados de liquidação, no entanto, apenas evoluiu na década de 1990 (SCHUTTE, 2010, p. 30 *apud* CINTRA; SCHUTTE; VIANA, 2010), dentro do marco do Comitê de Basileia e do BIS. Em 1997 foi fundado o CLS Group, com sede na Suíça, tendo começado a operar efetivamente em 2002. A empresa controladora possui duas subsidiárias: o CLS Services, com sede no Reino Unido, cujo objetivo é dar suporte às operações liquidadas pelo CLS Bank, com destaque para a oferta de derivativos de câmbio aos participantes e o CLS Bank, sob a supervisão do Federal Reserve (Fed), em colaboração com os bancos centrais signatários, cujas moedas são objeto das transações.

A redução dos riscos de operação e a significativa diminuição do tempo de liquidação de contratos tornaram o CLS órgão central na liquidação de moedas, ainda que composto por apenas 17 países (portanto, 17 moedas) e 61 instituições financeiras bancárias. Por abarcar os principais fluxos cambiais, o CLS concentrou mais de 60% das operações interbancárias de câmbio em 2008 e operou com valor total anual de US\$ 1 quatrilhão. Atualmente, sua participação no interbancário de câmbio é de 55%¹ (ver quadro 1).

Por tratar-se de uma estrutura mutualizada, a participação direta no CLS só é permitida aos proprietários. Ademais, é exigido que os bancos participantes, bem como as moedas admitidas no sistema, sejam classificados pelas agências de risco como “grau de investimento”. Os bancos que não puderem ou não quiserem participar diretamente do sistema são classificados como “terceiros”, acessando o CLS por intermédio de um membro.

1. <<http://www.cls-group.com/ABOUT/Pages/default.aspx>>.

QUADRO 1
CLS *versus* câmara de câmbio

Instituição	CLS	Câmara de Câmbio da BM&FBovespa
Supervisor	Fed + 16 bancos centrais	BCB
Moedas	17 moedas ¹	R\$/US\$
Sistema de pagamento	Pagamento <i>versus</i> pagamento	Pagamento <i>versus</i> pagamento
Forma de liquidação	Liquidação bruta com <i>netting</i> prévio	Liquidação diferida pelo líquido
Garantias	Não é contraparte central (não garante os contratos)	É contraparte central (garante os contratos)
<i>Unwind</i>	Faz <i>unwind</i>	Não faz <i>unwind</i>
Propriedade	Mutualizada, ou seja, os usuários são proprietários	Desmutualizada (participantes não necessariamente são proprietários) e com ações em mercado
Número de participantes ²	61 membros	74 bancos e 22 corretoras (liquidam por intermédio de um banco)
Volume de transações (US\$ trilhões) em 2008	1.014,96	112,33
Número de transações (milhões) em 2008	134,43	11
Abrangência média	> 55% do interbancário mundial	> 80% do interbancário brasileiro

Fontes: BIS, CLS Bank e BCB. Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Dólar norte-americano, euro, libra esterlina, iene, francos suíços, dólar canadense, dólar australiano, coroa sueca, coroa dinamarquesa, coroa norueguesa, dólar de Cingapura, dólar de Hong Kong, dólar neozelandês, won sul-coreano, rand sul-africano, shekel israelense e peso mexicano.

² 21 de setembro de 2010.

O CLS possui duas grandes vantagens: a eliminação do risco de principal advinda da adoção do princípio do pagamento *versus* pagamento (PVP) – ou seja, o pagamento de uma moeda só é efetuado após a transferência da outra moeda – e os ganhos de liquidez advindos da compensação multilateral prévia à liquidação financeira. Entretanto, diferentemente da Câmara de Câmbio da BM&FBovespa, o CLS não atua como CCP.

Os participantes podem registrar suas operações até a meia-noite² do dia anterior à data de liquidação. Durante a madrugada, o CLS efetua os cálculos necessários para que cada participante deposite o saldo líquido devedor em cada moeda. Às oito horas, tem início o ciclo de liquidação.

A liquidação das operações deve ser realizada uma a uma pelo seu valor bruto, nos respectivos sistemas de pagamento de grande valor (SPGV).³ Pouco antes de iniciar a janela de liquidação, o CLS informa aos participantes o saldo líquido em divisas e os respectivos depósitos a serem realizados.⁴ O CLS estima a economia de liquidez do sistema em mais de 95%, o que é ajudado pela grande escala de operações e pela variedade de divisas envolvidas.

Iniciado o ciclo de liquidação, as operações só são liquidadas se houver fundos. Caso contrário, a operação fica em uma fila, podendo ser partida em operações menores para dar vazão ao fluxo de pagamentos. No limite, a operação pode ser desfeita (*unwind*) e quem contratou com o inadimplente arca com os riscos de mercado e de liquidez advindos da não realização da operação.

2. A referência é o horário *Greenwich Mean Time* (GMT).

3. Para tanto, o CLS Bank tem acesso remoto aos SPGV dos países participantes para efetuar as transferências.

4. Os depósitos podem ser realizados de uma só vez ou ao longo do ciclo. Nesse caso, o CLS Services calcula um cronograma de depósitos mínimos a serem realizados a cada 30 minutos. Isso diminui a possibilidade de ocorrência de travamentos nos pagamentos.

Por não ser CCP, o CLS não exige garantias dos participantes. Portanto, não há certeza de liquidações. Para eliminar a possibilidade de saques a descoberto no CLS Bank e diminuir a probabilidade de inadimplência, há três critérios prévios para que uma operação possa ser realizada. Antes de efetuar uma transação, o sistema realiza o seguinte fluxograma:

- 1) O saldo líquido em dólares equivalentes⁵ do participante continuaria positivo se a operação fosse realizada? Se o saldo continuar positivo, verifica-se a condição 2. Se a operação deixar o saldo negativo, ela é rejeitada ou “partida”, liquidando-se parte da operação e deixando outra parte em fila de espera.
- 2) A realização da operação está dentro do limite agregado de posições a descoberto específico do membro que realiza a operação? Se o limite não for onerado, verifica-se a condição 3. Caso contrário, rejeita-se a operação. Isso porque cada banco possui um limite de operações de acordo com seu tamanho, potencial financeiro e *rating* de crédito.
- 3) A realização da operação está dentro do limite para posições a descoberto na moeda em questão? Se a resposta for positiva, a operação é liquidada. Se for negativa, é rejeitada. Isso ocorre porque, para cada moeda, há um limite de operações, o qual varia de acordo com a disponibilidade de linhas de assistência de liquidez em cada moeda.

Se uma operação não atender a pelo menos um dos critérios, ela é rejeitada e, se ficar na fila até o final do ciclo de liquidação, há o desfazimento dessa operação (*unwind*), sendo que a outra parte arca inteiramente com os prejuízos advindos de variações adversas no preço das moedas.

O CLS Services identifica possíveis posições a descoberto que extrapolariam os limites de cada participante e oferece a esse membro a possibilidade de compensar suas posições com derivativos, sendo o *in-out swap* o principal produto. Trata-se de um *swap* entre um membro (*in*) e um não membro (*out*). Segundo o próprio CLS, isso reintroduz uma parcela ínfima do risco pré-CLS.

Em suma, podem-se citar como principais benefícios do CLS: a eliminação do risco de principal nas transações interbancárias de câmbio, a variedade de moedas envolvidas e a economia de liquidez. As desvantagens são a persistência dos riscos de liquidez e de mercado, com potenciais sistêmicos relevantes e o acesso restrito ao sistema.

4 Câmara de Câmbio da BM&FBovespa

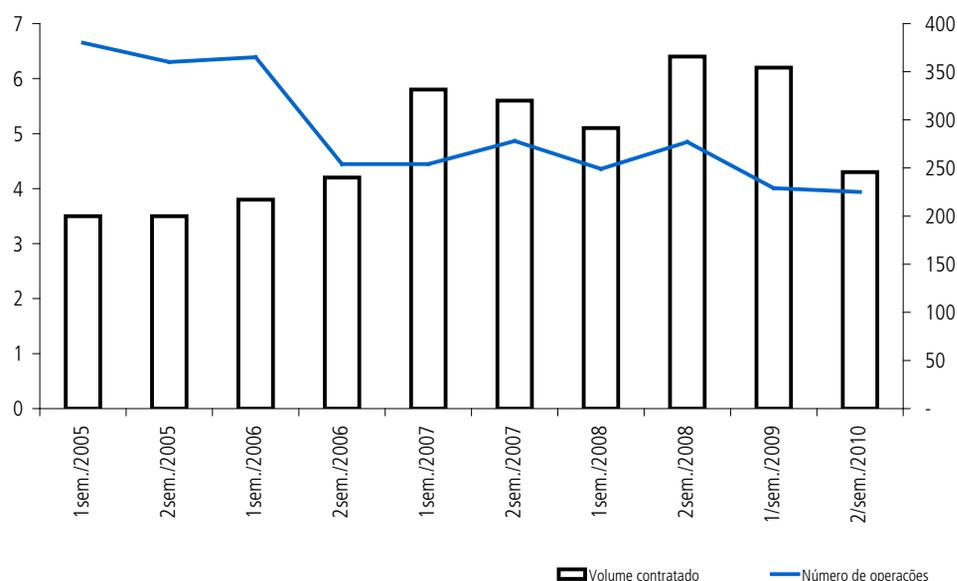
No caso brasileiro, a Câmara de Câmbio da BM&FBovespa é a *clearing* do mercado interbancário de dólar norte-americano, sendo a liquidação em reais no Brasil – Sistema de Transferência de Reservas (STR) – e a parcela em dólares em Nova York (*Fedwire* ou bancos correspondentes). De acordo com o *Relatório de Estabilidade Financeira* (REF), publicado

5. Aplicam-se deságios às moedas, o que reflete o papel do dólar como referência.

semestralmente⁶ pelo Banco Central do Brasil (BCB), em 2007⁷ a Câmara de Câmbio tinha sido responsável por mais de 80% do valor negociado no mercado interbancário nacional, mostrando índice de abrangência maior que no CLS, este, porém, tendo como base o volume global de transações cambiais.

Os participantes da Câmara de Câmbio podem optar pela negociação em pregão eletrônico ou pelo mercado de balcão, sendo o último fortemente predominante. No segundo semestre de 2009, o giro diário da Câmara de Câmbio foi de R\$ 4,3 bilhões, queda expressiva em relação aos R\$ 6,2 bilhões do semestre anterior. Parte dessa queda pode ser atribuída à apreciação cambial que ocorreu no segundo semestre de 2009. Houve, em média, 225 operações por dia no segundo semestre de 2009, próximo do que tem sido observado desde o segundo semestre de 2006 (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Giro – média diária
(Em R\$ bilhões)



Fonte: BCB (2010).

Assim como o CLS, a Câmara de Câmbio adota o princípio de PVP, condicionando mutuamente as entregas de divisas. Com isso, há a eliminação do risco de principal. No CLS, porém, o risco *de mercado* permanece, pois não há CCP: no CLS, se o contrato não encontrar termo, a operação é revertida (*unwind*). Já na Câmara de Câmbio, as garantias são executadas e só em caso de se exaurirem as garantias os participantes incorrem em perdas que, ainda assim, seriam residuais. Em caso de inadimplência, para converter as garantias tempestivamente⁸ em divisas, a Câmara de Câmbio conta com linhas de assistência de liquidez com

6. A publicação de maio refere-se ao segundo semestre do ano anterior, enquanto a publicação de novembro refere-se ao primeiro semestre do ano corrente.

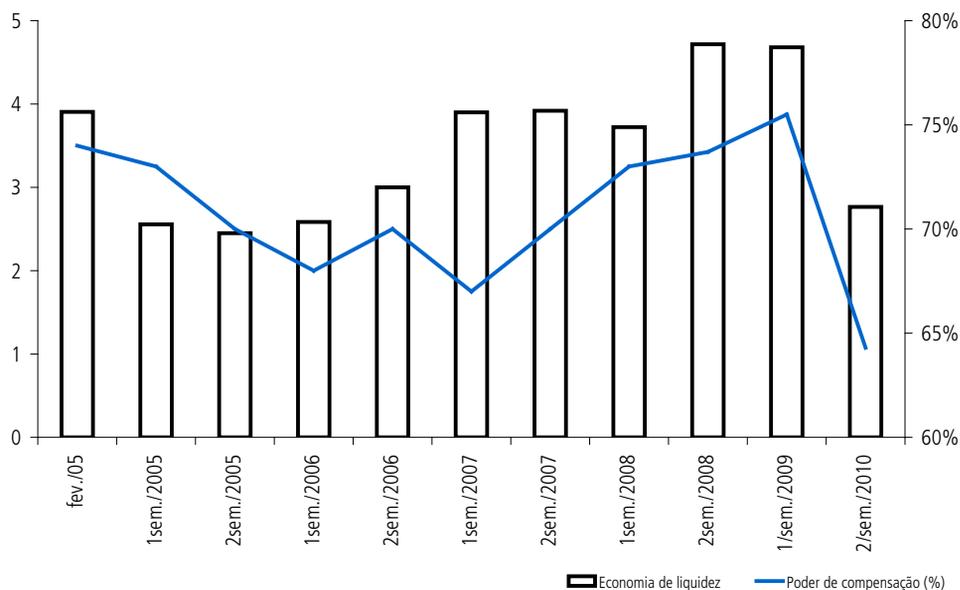
7. REF de novembro de 2007 e REF de maio de 2008.

8. Tempestivamente nesse caso é dentro da janela de liquidação, de 30 minutos.

diversos bancos. Ademais, a Câmara de Câmbio realiza compensação multilateral das operações, com liquidação pelo saldo líquido de cada participante. Por exigência da Lei nº 10.214/2001, a câmara é contraparte central (CPC) garantidora das operações nela cursadas. A maioria das transações é liquidada em dois dias (D2), mas os participantes podem optar pela liquidação em um dia (D1) e no dia (D0). A principal vantagem da compensação multilateral é o ganho de eficiência representado pela economia de liquidez.

Conforme se observou no gráfico 2, no segundo semestre de 2009 a Câmara de Câmbio propiciou uma economia de liquidez média diária de R\$ 2,8 bilhões após um pico de R\$ 4,7 bilhões nos dois trimestres imediatamente anteriores. Em termos percentuais, o poder de compensação da câmara foi de 64% no último semestre analisado, após um pico de 76% no semestre anterior.

GRÁFICO 2
Média diária de economia de liquidez
(Em R\$ bilhões)

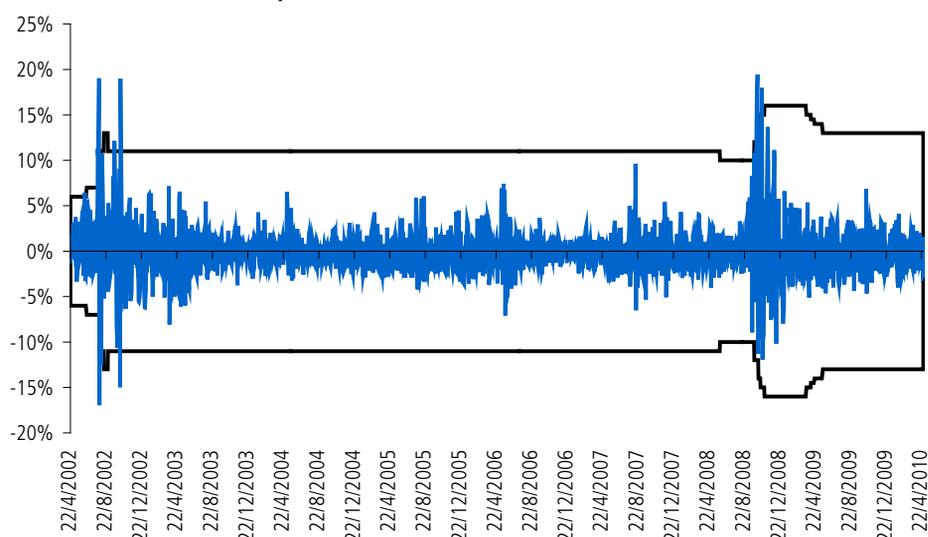


Fonte: BCB (2010).

Para realizar o gerenciamento de riscos, a Câmara de Câmbio exige uma série de salvaguardas. A primeira delas é o depósito de uma margem de garantia para cobrir um cenário de estresse predefinido. Os cenários de estresse variaram ao longo do tempo. O gráfico 3, de abril de 2002 a abril de 2010, mostra que o cenário para dois dias variou entre 6% (antes da crise de 2002) e 16% (no auge da crise de 2008) até chegar ao valor atual, de 14%, sendo que, na maior parte do período, situou-se em 11%. Também se pode observar que, salvo em alguns dias das crises de 2002 e 2008, o cenário percentual de estresse seria suficiente para cobrir os cenários mais adversos possíveis.⁹

9. Para a construção dos piores cenários, criaram-se duas situações extremas: o pior comprador, que compra na cotação máxima de D0 e cujas operações teriam de ser encerradas na cotação mínima de D2 e, de maneira análoga, o pior vendedor, que vende na cotação mínima de D0 e cujas operações teriam de ser encerradas na cotação máxima de D2. Trata-se de cenário extremo: quaisquer operações ficam dentro desse intervalo. Pode ocorrer um dia em que a diferença entre a cotação mínima e máxima ultrapasse o cenário de estresse, mas nenhuma operação contratada tenha efetivamente ultrapassado os percentuais estressados.

GRÁFICO 3
Cenário de estresse para D2



Fonte: BM&FBovespa.

As garantias podem ser depositadas em reais, dólares ou títulos públicos federais para cobrir variações adversas nas taxas de câmbio, com base em um cenário de estresse projetado pela Câmara de Câmbio, que, em 21 de setembro de 2010, era de 14%. Inicialmente, as garantias não estão vinculadas às operações dos bancos. Entretanto, à medida que o participante realiza suas operações, o sistema de garantias vincula as garantias às operações. Em 21 de setembro de 2010, as garantias totalizavam R\$ 5,1 bilhões, sendo 20% vinculadas e 79% não vinculadas, sendo a totalidade em títulos públicos federais custodiados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC).

De acordo com a M&FBovespa (2010a), além das garantias, são constituídos dois fundos como salvaguardas.¹⁰ o Fundo Operacional, constituído exclusivamente por recursos da BM&FBovespa, com objetivo de cobrir eventuais perdas causadas por problemas operacionais e/ou administrativos da câmara que, segundo a M&FBovespa (2010b, p. 37), conta com R\$ 50 milhões; e o Fundo de Participação, formado por depósitos prévios dos bancos participantes no momento da habilitação para operar junto à Câmara de Câmbio, que não conta com recursos da BM&FBovespa e não é mutualizado, sendo utilizado somente no caso de se esgotarem todas as garantias depositadas. Segundo a BM&FBovespa, o Fundo de Participação contava com R\$ 162,7 milhões em 29 de setembro de 2010,¹¹ valor composto integralmente por títulos públicos federais.

10. O Fundo Garantidor não possui depósitos atualmente, pois ele era destinado para o extinto sistema de negociação em viva-voz. Tratava-se de fundo mutualizado, constituído por recursos da câmara e dos participantes, com objetivo de cobrir eventuais perdas causadas por problemas operacionais e/ou administrativos dos participantes na etapa de negociação.

11. Dados coletados no sítio da BM&FBovespa: <<http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/intros/intro-cambio.aspx?idioma=pt-br>>.

Finalmente, além do patrimônio da BM&FBovespa, o Artigo 5º da Lei nº 10.214/2001, disciplinado pelo Artigo 19 do regulamento anexo à Circular nº3.057/2001, exige que as câmaras ou prestadores de serviços de compensação e liquidação separem patrimônio especial mínimo de R\$ 10 milhões,¹² constituído exclusivamente por títulos públicos federais custodiados na SELIC. Também se estipula a incorporação dos rendimentos ao patrimônio especial. Cabe ressaltar que a utilização dos recursos do patrimônio especial depende do BCB.

De acordo com a M&FBovespa (2010a, p. 25), quando um participante torna-se inadimplente, primeiramente utilizam-se garantias vinculadas, para depois utilizarem-se as garantias restantes. Somente no caso de esses recursos serem insuficientes é que se utiliza a cota no Fundo de Participação do inadimplente, na proporção dos saldos devedores para cada data de liquidação. Finalmente, supondo a insuficiência de todas as salvaguardas re-tromencionadas, recorre-se ao mecanismo de compartilhamento de perdas.

Por exemplo: caso um participante fique inadimplente, a Câmara de Câmbio retém os pagamentos que ele teria a receber, bem como utiliza a margem de segurança, caso haja variações adversas na taxa de câmbio. Caso a variação da taxa de câmbio seja superior ao cenário percentual de estresse (e não haja garantias não vinculadas), o que somente ocorreu em alguns dos dias das crises de 2002 e 2008, utiliza-se o depósito feito no Fundo de Participação. Caso a cota do participante no fundo não seja suficiente, recorre-se ao mecanismo de compartilhamento de perdas entre os participantes adimplentes (*survivors pay*). Percebe-se, com isso, que as salvaguardas requeridas pela Câmara de Câmbio limitam fortemente o efeito contágio.

Supondo que todas as garantias do participante estejam vinculadas e esse venha a ficar inadimplente, somente seria necessário recorrer ao Fundo de Participação se a variação cambial durante o ciclo de liquidação, que pode ser de até dois dias, fosse superior a 14% (cenário de 21 de setembro de 2010). E o mecanismo de compartilhamento de perdas seria acionado apenas após o esgotamento da cota no Fundo de Participação.

Trata-se de evento extremamente improvável: o REF apontou que, entre 2005 e 2009, somente em 6 de outubro de 2008 o Risco Financeiro Líquido (RFL) de um participante foi não nulo, ou seja, as salvaguardas individuais do participante não seriam suficientes para encerrar suas posições em caso de inadimplência. Nesse dia, o RFL dos dois participantes mais críticos foi de R\$ 10,5 milhões.¹³ Caso os dois participantes ficassem inadimplentes, esse seria o “prejuízo” a ser compartilhado entre os participantes do mercado naquele dia.

A principal vantagem da Câmara de Câmbio é a segurança garantida pela certeza da liquidação propiciada por uma CCP associada aos ganhos de liquidez advindos da compensação multilateral das operações, assim como o acesso relativamente amplo, pois não é necessário ser proprietário para participar na *clearing*. As desvantagens são representadas pelo

12. A BM&FBovespa, por operar quatro sistemas sistemicamente importantes (Câmara de Ações, Câmara de Ativos, Câmara de Câmbio e Câmara de Derivativos), deve manter quatro patrimônios especiais, vinculados aos respectivos sistemas.

13. REF de maio de 2009, p. 127.

custo fixo representado pela contribuição inicial ao fundo não mutualizado e por contar apenas com uma moeda, ainda que a demanda por transações com outras moedas seja pequena.

5 Considerações finais

A Câmara de Câmbio da BM&FBovespa é preponderante no mercado interbancário brasileiro de dólares norte-americanos, ainda que os bancos não sejam obrigados a utilizá-la. Assim como no CLS, as principais vantagens da Câmara de Câmbio são a economia de liquidez e a eliminação do risco de principal. Ambos podem escalonar os agentes no caso de insuficiência de recursos, porém há um diferencial no sistema brasileiro que é o reduzido risco de perdas em caso de inadimplência de um participante.

No tocante à economia de liquidez, a diversidade de moedas do CLS aumenta o ganho potencial de liquidez comparativamente à Câmara de Câmbio. Esse efeito é aumentado pelo uso de derivativos cambiais no CLS, que permite aos membros “burlar” os limites para transações nas diversas moedas. Na BM&FBovespa, os derivativos cambiais somente são negociados na Câmara de Derivativos,¹⁴ não podendo ser utilizados para compensação de riscos na Câmara de Câmbio.

Diferentemente do CLS, as operações na Câmara de Câmbio da BM&FBovespa têm seu risco de mercado praticamente coberto pelas salvaguardas exigidas dos participantes da Câmara.

Em ambos, há um custo fixo inicial não desprezível: na BM&FBovespa, há a contribuição inicial ao Fundo de Participação, enquanto, no CLS, o custo fixo é a aquisição de uma fração da propriedade da *holding*. Essa é uma razão pela qual o acesso ao CLS é mais restrito que o da BM&FBovespa. No entanto, a BM&FBovespa opera com apenas uma moeda internacional (dólar) e seria concorrente indireta do CLS caso o Brasil aderisse ao sistema internacional de compensação de moedas. Isso permitiria avançar no real como moeda conversível internacional, mas traria efeitos adversos, como o aumento dos riscos de mercado e de liquidez nas transações em dólares, os quais não são cobertos pelo CLS. Ademais, a participação direta no CLS, pela qual o risco de principal é eliminado, é restrita ao grupo de 61 participantes, enquanto o acesso à Câmara de Câmbio aceita todos os bancos brasileiros autorizados a operar em câmbio, desde que atendam aos requisitos financeiros e operacionais exigidos pela BM&FBovespa.

Apesar de possuírem diversas semelhanças, os sistemas são diferentes e poderiam, em tese, conviver. A BM&FBovespa, por exemplo, mediante Banco BM&F, poderia acessar o CLS como um participante direto. Outra possibilidade seria a participação do próprio Banco Central no CLS, já que este sistema permite que as autoridades monetárias participem do sistema sem serem membros, ou seja, sem incorrerem no elevado custo fixo de aquisição de uma fração da propriedade da *holding*.

14. Há também balcão de derivativos cambiais na CETIP S.A. – Balcão Organizado de Ativos e Derivativos.

A adesão ao CLS somente seria vantajosa se acompanhada de maior diversificação das transações cambiais brasileiras, quase exclusivamente concentradas no dólar. Isso porque o arranjo da BM&FBovespa, por contar com uma CCP, traz menos riscos e permite a participação mais ampla. O principal ganho do CLS, por sua vez, seria a eliminação do risco de principal nas outras 16 moedas que não contam com CCP no Brasil, o que poderia, em tese, diminuir o peso do dólar em nossas transações internacionais.

REFERÊNCIAS

BCB. Banco Central do Brasil. **Relatórios de Estabilidade Financeira**, 2006 a 2010. Disponíveis em: <www.bcb.gov.br>.

BM&FBOVESPA. **Manual de Gerenciamento de Riscos**. BM&FBovespa, Câmara de Registro, Compensação e Liquidação de Operações de Câmbio, 2010a. Versão: 9 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.bmfbovespa.com.br/shared/iframe.aspx?altura=400&idioma=pt-br&url=www.bmf.com.br/bmfbovespa/pages/clearing1/cambio/documentos/manuais.asp>>.

_____. **Manual de Operações**. BM&FBovespa, Câmara de Registro, Compensação e Liquidação de Operações de Câmbio, 2010b. Versão: 11 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.bmfbovespa.com.br/shared/iframe.aspx?altura=400&idioma=pt-br&url=www.bmf.com.br/bmfbovespa/pages/clearing1/cambio/documentos/manuais.asp>>.

BIS. Bank for International Settlements. **Novos desenvolvimentos em sistemas de pagamentos de grande valor**. Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS), maio 2005. Disponível em: <www.bis.org>.

_____. **Statistics on payment and settlement systems in selected countries**. Edição preliminar, set. 2009.

_____. **Foreign exchange and derivatives market activity in April 2010**. Triennial Bank Survey. Edição preliminar, set. 2010.

CINTRA, M. A. M.; SCHUTTE, G. R.; VIANA, A. R. **Globalização para todos: taxação solidária sobre os fluxos financeiros internacionais**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

CLS. Continuous Linked Settlement Bank. **Assessment of compliance with the core principles for systemically important payment systems**. Dec. 2007. Disponível em: <www.cls-group.com>.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea 2010

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Gilson Baptista Soares

Lucia Duarte Moreira

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro da Cunha

Capa

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

