

# BEPI

Boletim de Economia e  
Política Internacional

---

Número **33**  
**Maio | Ago. 2022**



# BEPI

Boletim de Economia e  
Política Internacional

---

Número **33**  
**Maio | Ago. 2022**



**Governo Federal**  
**Ministério da Economia**  
**Ministro** Paulo Guedes

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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

**Presidente**

Erik Alencar de Figueiredo

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

André Sampaio Zuvanov

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

Flavio Lyrio Carneiro

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

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

Nilo Luiz Saccaro Junior

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

João Maria de Oliveira

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Herton Ellery Araújo

**Diretor de Estudos Internacionais**

Paulo de Andrade Jacinto

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

# Boletim de Economia e Política Internacional

## CORPO EDITORIAL

**Editor**

André Gustavo de Miranda Pineli Alves

**Comitê Editorial**

Glauco Avelino Sampaio Oliveira

Luis Felipe Giesteira

Rodrigo Fracalossi de Moraes

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

---

Boletim de Economia e Política Internacional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Internacionais – n.1, (jan./mar. 2010 – ). – Brasília : Ipea. Dinte, 2010 –

Quadrimestral.

ISSN 2176-9915

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

CDD 337.05

---

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi33>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

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

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

# SUMÁRIO

|                                                                                                                                                                                                                                                        |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>APRESENTAÇÃO</b>                                                                                                                                                                                                                                    | <b>5</b>   |
| <b>PARTICIPAR EM CADEIA GLOBAL DE VALOR DEVE SER OBJETIVO DE POLÍTICA?</b><br>Renato Baumann                                                                                                                                                           | <b>9</b>   |
| <b>PARTICIPAÇÃO DOS INSUMOS IMPORTADOS NA PRODUÇÃO DAS EMPRESAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS</b><br>Eduardo Augusto Guimarães                                                                                                                               | <b>29</b>  |
| <b>FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO E TECNOLOGIAS DIGITAIS: ANÁLISE PARA OS PAÍSES DO BRICS</b><br>Michelle Márcia Viana Martins<br>Scarlett Queen Almeida Bispo                                                                                                | <b>59</b>  |
| <b>NOVA ROTA DA SEDA NA AMÉRICA LATINA: ENTRE ADESÕES E HESITAÇÕES</b><br>Carlos Renato da Fonseca Ungaretti Lopes Filho<br>Ticiane Gabrielle Amaral Nunes<br>Giulia Marianna Rodrigues Di Marco<br>Marco Aurélio Alves de Mendonça                    | <b>87</b>  |
| <b>MEDINDO O GASTO EXTERNO BRASILEIRO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030: O NOVO COBRADI 2021-2024</b><br>Rafael Schleicher<br>Paula Barros                                                                                                           | <b>139</b> |
| <b>POR QUE O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NÃO SE CONSOLIDARAM COMO UMA AGENDA DE PESQUISA PRODUTIVA DO CAMPO DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA? UMA EXPLICAÇÃO GERAL DE CUNHO TEÓRICO-METODOLÓGICO</b><br>Walter Antonio Desiderá Neto | <b>161</b> |
| <b>INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EXTERNOS: EXPERIÊNCIAS E TENDÊNCIAS DE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS EM QUINZE SISTEMAS</b><br>Michelle R. Sanchez-Badin<br>Ana Maria Moraes<br>Carolina Bianchini Bonini<br>Manu Misra                    | <b>171</b> |



## APRESENTAÇÃO<sup>1</sup>

A 33ª edição do *Boletim de Economia e Política Internacional* traz sete artigos que tratam de temas variados, como comércio internacional, relações econômicas da China com a América Latina, cooperação internacional e política externa. Esperamos, com a publicação dos trabalhos, contribuir, em âmbito mais restrito, para os debates sobre políticas públicas com interface internacional e, de modo mais amplo, para o fortalecimento da inserção do Brasil no mundo.

Um dos elementos definidores da globalização econômica é a fragmentação dos processos produtivos, com diferentes etapas sendo realizadas em distintos países, com vistas a minimizar custos. Essa reorganização internacional da produção deu origem às chamadas cadeias globais de valor (CGVs), que, nos dias atuais, estão regionalmente concentradas em três áreas: Leste e Sudeste Asiático, União Europeia (UE) e América do Norte. Praticamente todas as economias do mundo participam, em alguma medida, de CGVs, porém a participação de cada uma tende a se concentrar em estágios relativamente bem definidos. Países com baixo custo de mão de obra tendem a se especializar em atividades de montagem, dispostas no fim das cadeias. Já países abundantes em recursos naturais, como é o caso do Brasil, tendem a se especializar na produção de produtos agropecuários e minerais, localizando-se no início das CGVs. Ampliar a participação do país, especialmente em etapas nas quais hoje pouco participa, deveria ser um objetivo de política? É essa a questão que norteia o primeiro artigo, escrito por Renato Baumann. Além de apresentar indicadores de participação em CGVs para um conjunto de países, o estudo avalia quais são as implicações para a política econômica decorrentes da escolha de participar em CGVs. Por fim, discute alternativas para ampliar a participação do Brasil em CGVs de forma não artificial, ou seja, sem que seja necessário renunciar a critérios de eficiência econômica.

Os dois artigos seguintes também abordam temáticas relacionadas ao comércio internacional. No segundo artigo, assinado por Eduardo Augusto Guimarães, são apresentadas estimativas do uso de insumos importados na indústria brasileira no período 2008-2018. O autor se valeu de uma fonte de dados jamais utilizada anteriormente em estudos similares, qual seja, o questionário completo da Pesquisa Industrial Anual do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PIA/IBGE). A partir dos dados originais, são realizados diversos recortes que permitem avaliar a evolução temporal, as heterogeneidades setoriais, assim como a influência de alguns fatores, como a taxa de câmbio e a inflação doméstica. Conforme o estudo, importações diretas são realizadas por uma minoria de empresas industriais, que, em média, possuem dez vezes o tamanho das não importadoras. Fabricantes de produtos químicos, de bens de capital e de bens de consumo duráveis são os que mais utilizam insumos importados. Já os segmentos de bens de consumo semiduráveis e não duráveis e de bens intermediários não químicos são os que menos utilizam. O texto também identifica dois ciclos de queda e recuperação na penetração de insumos importados no Brasil: 2008-2010-2014 e 2014-2016-2018. Apesar dessas oscilações, o estudo não encontra grande diferença entre os coeficientes gerais da indústria de 2008 e 2018. Contudo, os números agregados escondem efeitos-composição: segmentos industriais que já apresentavam

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi33apresenta>

coeficientes de importação acima da média em 2008 elevaram ainda mais o uso de insumos importados, porém perderam participação no faturamento total da indústria brasileira.

As medidas de contenção da pandemia de covid-19 afetaram adversamente as cadeias internacionais de suprimentos. Fronteiras foram fechadas, voos cancelados, controles sanitários nas alfândegas intensificados. Tais medidas, por um lado, aumentaram os custos do comércio; por outro, tornaram mais evidentes os benefícios da adoção de medidas de facilitação de comércio. Seguindo esse tema, uma comparação dos países do BRICS – bloco econômico formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – é realizada no terceiro artigo, escrito por Michelle Márcia Viana Martins e Scarlett Queen Almeida Bispo. São apresentados diversos indicadores de facilitação de comércio, publicados pela Organização Mundial do Comércio (OMC), pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Doing Business, do Banco Mundial. O artigo também avalia a adoção de tecnologias digitais, tais como o *blockchain* e seu impacto em termos de facilitação e de redução dos custos do comércio. Os indicadores demonstram que os países do BRICS vêm realizando reformas no âmbito da facilitação de comércio; todavia, alguns mecanismos precisam ser aprimorados – é necessário avançar especialmente em processos de automação nas alfândegas, governança e disponibilidade de informações.

As relações econômicas entre a China e os países da América Latina são objeto do quarto artigo, assinado por Carlos Renato da Fonseca Ungaretti Lopes Filho, Ticiane Gabrielle Amaral Nunes, Giulia Marianna Rodrigues Di Marco e Marco Aurélio Alves de Mendonça. Tendo como referencial teórico a economia política internacional e a geoeconomia, o texto analisa como diferentes países latino-americanos têm reagido à expansão da Iniciativa do Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative – BRI) para a região – investiga-se, em especial, se aderiram formalmente à iniciativa. São apresentados dados sobre a evolução recente das relações comerciais, assim como os investimentos diretos, financiamentos e projetos de infraestrutura envolvendo, de um lado, atores chineses e, de outro, países latino-americanos. Por fim, o artigo discorre sobre os casos individuais de seis países que aderiram formalmente à BRI – Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Peru e Venezuela – e de três países que não o fizeram até o momento – Brasil, Colômbia e México. Conforme o estudo, a escolha por aderir – ou não – à BRI depende muito de questões particulares dos países. Contudo, a possibilidade de acessar novas fontes de financiamento, especialmente para investimentos em infraestrutura, parece ser algo que aproxima os países que aderiram. Enquanto isso, as duas maiores economias da região permanecem de fora, uma vez que não veem a adesão como um requisito essencial para a atração de investimentos ou a expansão dos fluxos comerciais.

A mensuração da cooperação internacional para o desenvolvimento oferecida pelo Brasil é o tema do quinto artigo, de autoria de Rafael Schleicher e Paula Barros. Nele, os autores rememoram o histórico de pesquisa e dos relatórios da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desde 2010. Dá-se ênfase ao relatório referente ao biênio 2019-2020, assim como aos que serão produzidos para o período 2021-2024. Conforme o artigo, a pesquisa de 2019-2020 representa uma transição entre o modelo adotado nos primeiros anos, baseado em metodologia desenvolvida pelo instituto, e o modelo a ser adotado a partir do relatório de 2021, do qual se espera mais aderência aos conceitos e práticas da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD). O texto também aborda a participação do Brasil na força-tarefa internacional que está desenvolvendo a metodologia Quantificação Total do Apoio Oficial ao Desenvolvimento Sustentável (Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD), que visa justamente enquadrar os padrões de mensuração da

cooperação internacional aos instrumentos tradicionalmente utilizados pelas nações em desenvolvimento para prestar essa cooperação – computando, por exemplo, as horas técnicas de servidores envolvidos em atividades de cooperação internacional. Trata-se, portanto, de mudança de uma ótica ancorada em critérios financeiros (doações), típica da Cooperação Norte-Sul, para outra mais afeita à visão brasileira da cooperação internacional, cujo foco recai no desenvolvimento de capacidades, conhecimentos e práticas.

O sexto artigo, assinado por Walter Antonio Desiderá Neto, indaga por que Monitoramento e Avaliação da Política Externa (M&A/PE) não se consolidaram como uma agenda produtiva de pesquisa no campo da Análise de Política Externa (APE). Amparando-se em alguns textos clássicos de APE, o autor oferece uma esquematização segundo a qual o comportamento da política externa decorre de três conjuntos de variáveis: características individuais dos tomadores de decisão, características nacionais dos países e características do sistema internacional. O artigo salienta que enquanto os dois primeiros fatores têm sido objeto de vários estudos, o último raramente é tratado em estudos empíricos de APE. Em decorrência dessa lacuna, os estudos acabam se concentrando na análise de processos – como a tomada de decisões. Contudo, o autor salienta que o comportamento da política externa e seus resultados efetivos não são sinônimos – em realidade, aquele é causa destes, mas não a única causa. O exercício do M&A/PE não deve se restringir à comparação entre os resultados e os objetivos da política externa, devendo levar em consideração também os condicionantes externos. Estes, por sua vez, não são estáticos, uma vez que os diferentes atores atuam estrategicamente. Em função desse processo interativo em um sistema anárquico, os resultados de política externa são altamente imprevisíveis, o que, segundo o autor, ajudaria a explicar por que tão poucos trabalhos se dedicaram a avaliá-los.

Encerrando a edição, o sétimo artigo, escrito por Michelle R. Sanchez-Badin, Ana Maria Moraes, Carolina Bianchini Bonini e Manu Misra, avalia as experiências de quatorze países mais a União Europeia no que tange à constituição e ao funcionamento de mecanismos de triagem e de monitoramento de investimentos externos. O tema tem se tornado crescentemente relevante, como evidenciado pela tendência recente de revigoramento de instrumentos de avaliação de investimentos externos (IAIEs) já existentes, assim como a instituição de novos IAIEs em países que não os possuíam. O estudo identifica uma grande heterogeneidade nos casos investigados. Países emergentes tendem a adotar posturas mais restritivas ao capital externo, enquanto países europeus encontram-se entre os mais abertos. É possível notar, também, diferenças de abordagem a depender do período em que o IAIE foi instituído: estruturas criadas nos anos 1990 e 2000 tendem a ser mais liberalizantes, enquanto instrumentos mais recentes, especialmente os criados a partir de 2016, tendem a ser mais restritivos. O artigo também discute os principais motivos de críticas aos IAIEs, entre os quais estão a pouca clareza e previsibilidade dos procedimentos adotados e a fundamentação deficiente de várias decisões, muitas vezes influenciadas por conveniências políticas e/ou econômicas conjunturais.

**André Gustavo de Miranda Pineli Alves**

Editor

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte) do Ipea



# PARTICIPAR EM CADEIA GLOBAL DE VALOR DEVE SER OBJETIVO DE POLÍTICA?

Renato Baumann<sup>1</sup>

## SINOPSE

O início do século XXI trouxe como novidade a consolidação de formato novo de produção, com a separação de etapas produtivas em países distintos. Participar de cadeias globais de valor (CGVs) passou a ser objetivo de política. No caso da economia brasileira, os efeitos dessa participação são bem menos intensos que em outras economias, porque seu grau de envolvimento com a produção em cadeias é mais limitado que em boa parte dos seus concorrentes. Em lugar de ser vista como um objetivo final da política econômica do país, a participação em cadeias de valor deve ser considerada basicamente como mais um dos indicadores do grau de eficiência dos setores produtivos e da provisão de condições internas favoráveis para o desempenho desses setores.

**Palavras-chave:** cadeias de valor; globalização; fragmentação da produção; encadeamento produtivo.

## ABSTRACT

The dawning of the XXI century brought as a novelty the consolidation of a new format for production, with separate stages in different countries. Participating in such global value chains (GVCs) became a policy objective. As for the Brazilian economy, the effects stemming from such participation are much smaller than in other competing economies. Instead of defining such participation as a policy goal for the economic policy in this country it should basically be considered as an additional indicator of the degree of efficiency of the productive sectors and of the provision of favorable domestic conditions for the performance of such sectors.

**Keywords:** value chains; globalization; fragmentation of production; productive chain.

JEL: F02; F43; F60; L23.

Artigo recebido em 10/1/2022 e aprovado em 1/2/2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi33art1>

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas recomendadas para as economias em desenvolvimento nas décadas de 1960 e 1970 davam ênfase à necessidade de superar o “pessimismo com relação às exportações” e adotar políticas ativas de promoção das vendas externas. Na década de 1980, o conjunto de recomendações passou a incorporar também atenção aos movimentos financeiros, refletindo as condições no início do chamado período de globalização. Na década seguinte, o foco seguiu sendo a importância da abertura financeira, mas associada à noção de que a constituição de blocos de países permitiria ganhos de eficiência associados à abertura comercial gradual.

O início do século XXI trouxe como novidade a consolidação de formato novo de produção, com a separação de etapas produtivas em países distintos, com benefícios em termos de redução de custos e consequentes ganhos de competitividade. Participar de cadeias globais de valor (CGVs) passou a ser objetivo de política por parte de diversas economias.

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea).

A participação dos países no comércio internacional continua a ser determinada por sua dotação de fatores. Mas agora alguns passaram a se especializar também na realização de determinadas tarefas necessárias à produção de bens e serviços.

Os ganhos de competitividade absorvidos pelos países envolvidos nesse processo de redução de custos, por meio do acesso à mão de obra e a matérias-primas mais baratas, e sua tradução em termos de melhor desempenho exportador, sobretudo para os produtos industriais, sinalizaram aos potenciais competidores a necessidade de adotar políticas semelhantes.

Há diversos argumentos em favor da participação de economias em desenvolvimento nas cadeias de valor, mas ao mesmo tempo esse objetivo implica um conjunto de desafios para o desenho das políticas internas de cada país, além da necessidade de os empresários serem obrigados a se adaptar a novas lógicas produtivas e de governança das empresas.

Do ponto de vista dos trabalhadores, a evidência mostra que na maior parte dos casos há uma tendência de que as empresas participantes de cadeias de valor sejam capazes de pagar salários mais elevados que a média do país em que operam, o que contribui para elevar essa média. No entanto, essa maior remuneração está associada a uma demanda por mão de obra mais qualificada, impondo um efeito concentrador de renda.

As CGVs são, na maior parte dos casos, associadas a subsidiárias de empresas transnacionais, que encontram na atividade localizada em outros países uma fonte de ganho derivado de custos mais baixos que a subcontratação no país de origem. Nos países de origem do capital, isso tem motivado reações associadas à percepção de que o deslocamento de unidades produtivas implica redução dos postos de trabalho. Essas reações têm se traduzido na adoção de barreiras comerciais a importações, como maneira de estimular a produção local, e no advento de movimentos políticos contrários ao chamado processo de globalização. A esse conjunto se convencionou chamar de “desglobalização”.

No caso da economia brasileira, os efeitos são bem menos intensos que em outras economias, seja em termos da absorção dos benefícios da produção em cadeia, seja em termos das reações contrárias. Isso porque o grau de envolvimento desta economia com a produção em cadeias permanece bem mais limitado que em boa parte dos seus concorrentes.

Este artigo apresenta o tema em cinco seções. Seguindo esta introdução, a segunda seção traz as características gerais do processo de produção em cadeias de valor, os desenhos básicos dessas cadeias e algumas considerações sobre a evolução recente, com crescente regionalização dos processos. A terceira seção discute brevemente algumas das implicações que esse tipo de processo produtivo pode ter para o desenho de política econômica. A ela se segue a seção mais diretamente voltada para o caso brasileiro, em que são apresentados alguns indicadores relativos à participação brasileira nos processos produtivos em cadeia, em comparação com um conjunto de países selecionados. Fica claro que a participação brasileira se destaca em alguns setores, mas de modo geral é bem mais limitada que a participação de outras economias, e basicamente limitada a fornecer insumos básicos, sem grande efeito multiplicador sobre outras economias. A última seção apresenta algumas considerações de caráter geral e o argumento central proposto aqui, de que o objetivo de política não deve ser atingir níveis elevados de participação em cadeias de valor, mas criar as condições para que, uma vez reconhecidas pelos investidores, a economia possa corresponder – a participação em cadeias deve ser entendida como apenas um indicador a mais da adequação das medidas adotadas.

## 2 O QUE SÃO AS CGVs

Segundo a abordagem tradicional da teoria de comércio internacional, cada país tende a se especializar na produção e exportação de itens cujo processo produtivo consegue realizar a custos mais baixos que seus competidores. Isso implica que a análise – e as inferências para a política econômica – dá ênfase a setores e resalta características como dotação de fatores de produção, existência de economias externas, grau de concorrência nos mercados produtor e consumidor, grau de interação intrasectorial e outros atributos.

Pelo enfoque convencional da teoria de comércio, um grau de interação com o mercado internacional será sempre positivo, porque implicará maiores ganhos em termos de bem-estar social, seja pela maior possibilidade de adquirir um volume maior de bens e serviços no exterior, seja pelo acesso dos consumidores a uma maior diversidade de produtos. A análise se concentra no movimento de bens finais, ao passo que a lógica das cadeias de valor enfatiza o comércio de bens intermediários.

Duas dimensões não consideradas nesse enfoque (Baumann e Pineli, 2015) são, em primeiro lugar, a “sobrevivência” dos fluxos de comércio, isto é, a análise supõe que, uma vez que um país seja exportador líquido de um bem ou serviço, manterá essa condição para sempre. A prática tem mostrado que não é bem assim, existindo uma “taxa de mortalidade” que não pode ser desprezada. A segunda dimensão desprezada é a imprecisão ao identificar o ganho exato derivado da atividade exportadora para a economia da qual se originam os bens e serviços enviados ao mercado externo. A produção em cadeias cria a possibilidade de que os maiores benefícios sejam apropriados não pelo país exportador do produto final, mas pela economia em que a maior parcela de valor foi adicionada.

Isso implica a necessidade de analisar, além do simples conceito de setores produtivos, também as funções administrativas que ocorrem ao longo da cadeia de oferta, tais como pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, *marketing*, serviços de apoio aos clientes etc. Nesse modelo, os países tendem a se especializar em funções específicas, em lugar de setores específicos.

As fontes básicas de ganhos para as economias em desenvolvimento que participam em CGVs são a possibilidade de diversificar sua pauta de exportações; a probabilidade de absorver ganhos de escala; o influxo de capital; e o aumento de emprego nos setores produtivos envolvidos. Ademais, como a decisão de produzir no exterior implica transferência de atividade que demanda tipos específicos de insumos e de mão de obra mais qualificada (portanto, mais bem remunerada) que a média no país receptor, há ganhos em termos de elevação do salário médio da economia.<sup>2</sup> Além disso, ao exportar produtos mais elaborados, com (supostamente) mais alta elasticidade-renda da demanda, o país pode se beneficiar com a melhora das relações de troca.

O dinamismo do setor externo da economia possibilitado por esse novo modelo de inserção internacional permite a realização de ganhos *à la* Lewis (1954): o deslocamento de mão de obra de atividades de baixa produtividade para “setores modernos”, com níveis mais elevados de remuneração.

Esse tipo de processo produtivo permite que os países participem do mercado mundial para alguns produtos, mesmo quando eles carecem das vantagens comparativas para produzi-los. Por exemplo, se sua distância geográfica dos principais mercados contribui para reduzir custos de comercialização, há um estímulo a concentrar aí ao menos parte do processo produtivo.

2. Ver, a respeito, Bachetta e Stolzenburg (2019) e Hollweg (2019).

Um tema relacionado é o da governança da cadeia produtiva, entendida como a coordenação da atividade econômica. Isso porque algumas empresas são capazes de influenciar a organização da produção global e os sistemas de logística e de *marketing*, por meio da definição de novos produtos a serem ofertados pelos fornecedores e da especificação de padrões e processos produtivos a serem usados (Gereffi *et al.*, 2001).

A propósito, World Bank *et al.* (2017) consideram que os produtos que participam de cadeias mais complexas de valor são bens “intensivos em contratos”, significando o envolvimento de relações intensas entre firmas distintas, cada uma exposta a algum risco de não cumprimento contratual por parte de outras na cadeia.

World Bank *et al.* (2017) descrevem o processo de absorção de ganhos com as CGVs como uma sequência de etapas. No país receptor do investimento, o crescimento das empresas passa a ser crescentemente uma função de suas capacidades, e menos das condições institucionais.

Inicialmente, o processo tem lugar nos setores em que são mais facilmente identificadas as vantagens comparativas, como produtos intensivos em recursos naturais e manufaturas leves. A partir do momento em que começa a se alterar a dotação relativa de fatores na economia via investimentos e os países alcançam nível de renda média, as empresas começam a se integrar às CGVs com serviços mais profissionais e manufatura avançada. As instituições passam a ser importantes para estimular a capacitação de trabalhadores, promover a inovação, facilitar o acesso ao capital etc.

Embora uma economia em desenvolvimento tenda a se beneficiar com a participação em CGVs, não é assegurado que esses ganhos estejam presentes ao longo do tempo. Lee (2019), por exemplo, enfatiza a necessidade de construir ou reforçar a capacidade do país para atividades de inovação e *marketing* como uma condição necessária para que a economia possa participar de segmentos de maior valor adicionado e assegurar a transição para níveis mais altos de renda.

Esse conjunto de considerações implica que, da perspectiva do conjunto de economias em desenvolvimento, as chances de participar em CGVs não são homogêneas. Não apenas a geografia é relevante. O papel desempenhado pelo grau de sofisticação das condições de oferta interna é igualmente fundamental.

Fazer parte de uma cadeia de valor requer um conjunto de condições específicas no mercado interno. Os investidores potenciais precisam identificar um país específico como uma boa oportunidade para investir, o que pressupõe acesso livre a insumos importados, estabilidade de regras, boa infraestrutura, mão de obra qualificada e diversas outras condições.

Participar de uma cadeia de valor pressupõe o acesso fluido a insumos, assim como condições para o embarque ágil de mercadorias. Isso significa que a política comercial passa a não mais se restringir a barreiras na importação e facilitação de exportações, ela atua nas normas internas e na modificação de medidas regulatórias.

Participar de uma cadeia de valor envolve, portanto, uns quantos desafios ao nível macro, mas também a necessidade de adaptar o comportamento habitual das empresas, acostumadas a operar apenas no mercado interno. Participando de uma cadeia de valor, reduz-se o número de fornecedores e as empresas têm de lidar diretamente com empresas estrangeiras que atuam segundo modelos

distintos, passando a ser fundamental a consideração da demanda por mais qualidade, assim como de novos padrões de governança, além de diversas outras questões.<sup>3</sup>

A produção em cadeias não é um atributo universal, mas restrito àqueles processos que podem ser separados em etapas definidas e que podem ocorrer de maneira isolada, o que elimina os produtos fabricados segundo processos contínuos, a exemplo da produção de aço e celulose.

A decisão de adotar um processo produtivo fragmentado requer que os blocos produtivos sejam redutores de custos e que o custo dos serviços ligando as diversas unidades produtivas não seja elevado, assim como o custo de governança (Hank e Fukunari, 2010). Isso significa que a probabilidade de fragmentação da produção é bastante dependente da natureza da tecnologia adotada e da localização das unidades produtivas.

A dimensão geográfica tende, portanto, a ganhar importância no processo. Os deslocamentos de técnicos entre plantas produtivas, assim como os custos de transporte de insumos e produtos, sugerem que as etapas produtivas em países distintos são mais rentáveis quando a distância entre as plantas produtoras é pequena. Isso torna o fenômeno das cadeias de valor cada vez mais algo de natureza mais regional que global.

A fragmentação da produção foi impulsionada pelos avanços nas tecnologias de informação e comunicação, que reduziram fortemente os custos de coordenação e monitoramento de atividades remotas, pelo encolhimento dos custos de transporte e também pela redução das barreiras ao comércio, o que foi propiciado tanto por acordos em âmbito multilateral como por tratados bilaterais ou plurilaterais.

Há ao menos dois tipos mais comuns de modelos de cadeias de valor.<sup>4</sup> Num primeiro formato, as partes e os componentes de um produto são fabricados em diversos países – digamos A, B e C – e montados em F. Mas o que é produzido em A (o desenho do projeto) é insumo para o que é fabricado em B, e assim sucessivamente, para montagem final em F. Este modelo sugere que o ideal para um país é, em primeiro lugar, ser aquele (A) onde ocorrem o planejamento e o desenho de novos produtos; em segundo lugar, em termos dos maiores ganhos, ser o país onde tem lugar a montagem do produto final, caso o valor adicionado e as externalidades na etapa de montagem superem as das etapas intermediárias. A condição para participar dessa corrente é ter baixos custos de produção e facilidade para importar os insumos a cada etapa. Os países A são poucos, na fronteira tecnológica. Do ponto de vista de uma economia semi-industrializada, é mais factível pretender ser quando muito um país F, o que pressupõe dispor de mão de obra qualificada que viabilize os processos de montagem.

Num segundo modelo, os produtos são concebidos num país A, mas, em lugar da sequência anterior, as diversas partes e componentes são fabricados em inúmeros países e exportados diretamente para o país F, onde ocorre a montagem final. Uma vez mais, é preciso ter baixos custos de produção, facilidade para importar insumos, engenharia eficiente para o processo de montagem e baixo custo de transporte e de coordenação desse processo entre as unidades.

O nível de fragmentação da produção depende das características do produto final. Nem toda cadeia produtiva pode ser facilmente decomposta em diferentes etapas. Em muitos casos, a redução

3. Ver, a propósito, Antràs e Chor (2021).

4. Ver, a esse respeito, Baldwin e Venables (2010).

de custos decorrente da produção no exterior é inferior ao aumento dos custos com transação e governança da nova estrutura da empresa, com unidades isoladas. Portanto, o potencial de fatiamento da produção não é homogêneo entre os setores.

É evidente que aqueles países que possam dispor de setores produtivos mais complexos, maior estoque de capital humano qualificado, melhor infraestrutura e outros atributos terão mais facilidade para participar nas cadeias globais.

Há, além disso, uma interação facilmente previsível entre a participação nas cadeias globais e o processo de desenvolvimento econômico, uma vez que essa participação implica, como já visto, disponibilidade de diversos atributos direta e indiretamente relacionados com o processo produtivo propriamente tal.

Economias com vantagens comparativas em alguns setores específicos – como a fabricação de produtos eletrônicos – podem facilmente participar de processos “fatiados”. Mesmo que isso implique tratar-se apenas de linhas de montagem, haverá benefícios *à la* Lewis (1954), se essas linhas de montagem envolverem transferência de trabalhadores antes ocupados em atividades de baixa produtividade.

O objetivo para uma economia em desenvolvimento deve ser escalar a cadeia de valor, evoluindo sua participação de atividades de baixo conteúdo tecnológico para outras, de maior conteúdo tecnológico. A lógica das cadeias de valor recomenda ainda que um dos elementos importantes para uma economia é sediar a empresa que possui o papel de integradora da cadeia, a qual normalmente detém o controle das atividades que mais agregam valor ao bem ou serviço final, como a concepção do produto, o *design*, a comercialização e a marca.

### 3 ALGUMAS IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA ECONÔMICA

Se o objetivo for participar de CGVs, sobretudo em seus segmentos mais nobres, a ênfase tem de ser nas condições de oferta. Devem ganhar prioridade as políticas de tipo horizontal, como qualificação da mão de obra, melhoras nas condições de infraestrutura, investimento em pesquisa e desenvolvimento de produtos, segurança jurídica e institucional, melhora nas condições de atração de investimento direto externo etc.

Além disso, participar de cadeias de valor implica, quase que por definição, poder ter acesso a insumos, partes, peças e componentes a preços internacionais, com o que a política comercial externa passa a ser um elemento determinante adicional.

Acordos de preferências comerciais e acordos de proteção de investimento direto também ganham relevância. Os primeiros, porque o processo produtivo fatiado implica múltiplos cruzamentos de fronteiras para a fabricação de um produto ou a oferta de um serviço. Os segundos, porque a decisão de implementar uma unidade produtiva em outro país demanda, além dos sinais de mercado, a relativa garantia de estabilidade na operação da planta produtiva construída ali. Os investimentos no exterior passam a ser não mais apenas a busca de novos recursos primários, mas sobretudo a busca de maior eficiência produtiva.

Essa nova lógica tem afetado também as relações ao nível multilateral. Instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, são desafiadas a lidar com esse novo contexto. O peso relativo das tarifas e barreiras não tarifárias, que sempre orientou os processos

negociadores, passa a ser superado por outros elementos – por exemplo, a relação entre mudanças nas políticas internas (legislação trabalhista, normas para compras governamentais etc.) e a decisão de investir em países que se mostrem mais receptivos às pressões para alterar essas políticas.

Baldwin (2012, p. 7, tradução nossa) descreve, ao refletir sobre a necessidade de ajustes ao sistema internacional de comércio, o seguinte.

A nova “oferta” de reformas é gerada pelos governos de nações em desenvolvimento em busca de industrialização pela adesão a cadeias internacionais de suprimento. (...) A nova “demanda” por reformas deriva de países-sede de matrizes de empresas em busca de aumentar a taxa de retorno do seu *know-how* específico ao combinar alta tecnologia com salários baixos nos países em desenvolvimento.

A competição entre países para atrair novos investimentos diretos externos torna-se ainda mais intensa, forçando a adoção de uma agenda negociadora nova.

A lógica num ambiente de cadeias de valor privilegia o entorno das atividades que viabilizam a produção no novo formato. Assim, os serviços que participam da agregação de valor passam a ter mais relevância. Além disso, a qualidade dos serviços disponíveis está diretamente relacionada com a qualificação da mão de obra ofertante desses serviços, assim como com a qualidade da infraestrutura.

Ademais, a participação nas CGVs não é algo aberto a voluntarismos. Não há possibilidade de uma economia “se candidatar” a participar de uma cadeia de valor. Essa participação dependerá da decisão dos principais agentes produtores/comercializadores dos bens e serviços em questão.

A implicação dessa realidade para o desenho de políticas econômicas é que o país que pretenda participar dessas cadeias deverá não apenas procurar melhorar no prazo mais curto de tempo a qualificação dos seus trabalhadores e as condições de infraestrutura de transporte, energia, comunicações e outras, mas também adaptar seu leque de políticas internas, de modo a tornar-se atraente às grandes empresas, que determinam o ritmo e o formato dessas cadeias.

A lógica das cadeias de valor possibilita às empresas transacionais diversos graus de liberdade, no tocante a inúmeros aspectos, inclusive questões tributárias. Assim, nas economias participantes desses processos, é fundamental o ajuste da legislação nacional para lidar com temas como evasão de divisas, mecanismos de preços de transferência, acordos de bitributação e outros.

A opção por aderir à lógica de cadeias de valor implica inevitavelmente custos sociais de ajuste, ao menos durante um processo de transição, dado que muito provavelmente envolverá o encerramento de atividades por parte de diversos produtores. É preciso lidar com essa realidade, facilitando o ambiente para novas iniciativas – por exemplo, via redução de custos internos, ao mesmo tempo da provisão intensa de capacitação da mão de obra nacional.

Uma preocupação é o risco de aumento das importações de bens intermediários sem aumento proporcional das exportações. Existe o temor de que a redução das barreiras ao comércio provoque desindustrialização em setores mais intensivos em tecnologia e que agregam mais valor por unidade de trabalho, assim como a maior presença de conteúdo importado aumenta a sensibilidade às variações da taxa de câmbio.

Uma alternativa adotada em alguns países como forma de reduzir o efeito de barreiras às importações e os custos derivados de questões tributárias/administrativas internas é procurar isolar esses efeitos por meio do incentivo à instalação de zonas de processamento de exportações (ZPEs).

Segundo Unctad (2013), as ZPEs proporcionam oportunidade para promover desenvolvimento sustentável, dada a possibilidade de explorar as vantagens comparativas em tarefas intensivas em mão de obra menos especializada.

Escaith (2013) ressalta que, em países com infraestrutura inadequada de apoio à produção e à logística de comércio externo, as ZPEs podem ser um instrumento importante para conseguir participar de cadeias de valor, dado que concentram numa área delimitada os requisitos físicos e regulatórios requeridos para um bom desempenho exportador.

Ao mesmo tempo, contudo, a visão negativa das ZPEs associa aos empreendimentos localizados aí as características de comércio ilegal e lavagem de dinheiro. E, dependendo do percentual que pode ser vendido no mercado interno, pode haver uma distorção quanto aos objetivos iniciais de estimular exportações.

Se em alguns países – China, México, Costa Rica e outros – um percentual elevado das exportações provém de ZPEs, uma fonte de distorção ocorre quando os incentivos para a instalação nessas áreas deslocam empresas de outras áreas da economia, apenas para que elas se beneficiem dos incentivos e continuem a vender no mercado interno.

Seja como for, a experiência asiática, e em certa medida também a brasileira, mesmo limitada, mostram que não basta reduzir impostos para que esse tipo de medida de política apresente bom desempenho. Além do tempo requerido para sua implantação, a localização, a infraestrutura, a disponibilidade de mão de obra adequada, a qualidade da administração, a relação com a estrutura produtiva do país e a desburocratização são elementos-chave para seu desempenho.

#### **4 O BRASIL E AS CADEIAS DE VALOR**

Uma participação efetiva em cadeias de valor demanda competitividade produtiva, não apenas no processo de transformação manufatureira, mas no conjunto de atividades correlatas, como já dito.

A competitividade na transformação industrial, por sua vez, requer o acesso por parte dos produtores a insumos, equipamentos, partes, peças e componentes e matérias-primas a custos baixos, como forma de preservar a lucratividade da atividade produtiva.

Barreiras às importações desses elementos são, assim, um obstáculo claro a um maior envolvimento com essas cadeias produtivas. Nas economias participantes de uma cadeia de valor, é preciso que as barreiras impostas a importações sejam mínimas, sobretudo no que se refere ao comércio de matérias-primas, máquinas, partes e peças, uma vez que a lógica, mesmo da produção em cadeia, pressupõe complementaridade em termos geográficos.

Dessa maneira, um indicador básico da condição para participar da produção em cadeias é o nível das barreiras comerciais adotadas por uma economia. Essas podem ser tarifas e outras medidas, mais dissimuladas, a exemplo de barreiras técnicas. A análise das medidas não tarifárias é menos imediata e demanda levantamento específico por setores e subsetores. A informação relativa à incidência de tarifas é mais fácil de processar.

Uma vez que estamos tratando de processos produtivos encadeados, ganha importância identificar a incidência de barreiras tarifárias sobre os bens de produção (matérias-primas, máquinas, partes e peças)

em separado, porque são essas as barreiras mais expressivas com que se defronta uma economia que pretenda participar de cadeias de valor.

Com o propósito de avaliar a posição brasileira nesse sentido, a tabela 1 apresenta estimativas de tarifas sobre bens de produção e sobre os demais produtos, para um conjunto de países. Para fins de comparação, foram selecionados os parceiros do Brasil no grupo do BRICS (acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), algumas das principais economias de alta renda e três países na Ásia e na América Latina com renda média comparável com a renda *per capita* no Brasil. A identificação dos bens de produção seguiu a classificação proposta em Baumann e Ng (2012).

TABELA 1

**Tarifa média aplicada**  
(Em %)

|                       | Bens de produção |           | Demais produtos |           |
|-----------------------|------------------|-----------|-----------------|-----------|
|                       | 2000-2010        | 2011-2020 | 2000-2010       | 2011-2020 |
| BRICS                 |                  |           |                 |           |
| Brasil                | 13               | 13        | 14              | 14        |
| Rússia                | 9                | 6         | 12              | 9         |
| Índia                 | 19               | 9         | 27              | 20        |
| China                 | 9                | 7         | 15              | 12        |
| África do Sul         | 5                | 4         | 9               | 10        |
| Alta renda            |                  |           |                 |           |
| Alemanha              | 3                | 3         | 5               | 5         |
| Canadá                | 3                | 1         | 8               | 6         |
| Estados Unidos        | 3                | 3         | 5               | 5         |
| Reino Unido           | 3                | 3         | 5               | 5         |
| França                | 3                | 3         | 5               | 5         |
| Itália                | 3                | 3         | 5               | 5         |
| Japão                 | 2                | 2         | 5               | 5         |
| Outros de renda média |                  |           |                 |           |
| Malásia               | 7                | 6         | 6               | 3         |
| México                | 11               | 4         | 19              | 12        |
| Tailândia             | 8                | 5         | 19              | 18        |

Fonte: World Integrated Trade Solution (Wits) do Banco Mundial.

Elaboração do autor.

As tarifas médias aplicadas sobre bens de produção no Brasil são não apenas mais altas que as praticadas nos demais países considerados, mas se mantiveram constantes nesse nível elevado nas duas décadas consideradas. Há um componente de economia política envolvido. Em todas as demais economias consideradas na tabela, ou o nível tarifário sobre bens de produção era baixo no início do período e foi mantido, ou houve reduções significativas – os casos mais notáveis sendo os da Índia e do México.

A outra mensagem da tabela 1 é que, ao comparar as tarifas incidentes sobre os bens de produção com aquelas incidentes sobre os demais produtos, fica claro que as tarifas sobre bens de produção são notavelmente mais baixas que as incidentes sobre as importações dos demais produtos. Isso é observado em todos os casos, exceto no Brasil, em que os níveis das tarifas praticadas sobre os dois tipos de produtos são semelhantes e estáveis ao longo do tempo.

É notável também, que – com exceção da África do Sul, onde as tarifas sobre “demais produtos” sofreram elevação mínima, e do Brasil, pela constância das tarifas –, em todos os demais países é válida a mesma observação anterior: a tarifa era e permaneceu baixa ou houve redução.

Em resumo, o que esses números sugerem é o seguinte:

- a economia brasileira pratica tarifas mais elevadas que seus concorrentes;
- não houve movimento significativo para alterar essa situação de um modo geral, apesar das decisões recentes com relação a eliminar tarifas sobre alguns itens específicos (ex-tarifários); e
- à diferença das demais economias, a brasileira pune igualmente a importação de bens de produção e a dos demais produtos, quando seria de se esperar que os primeiros fossem mais beneficiados por um acesso mais amplo a importações, como forma de contribuir para a competitividade da produção nacional.

O Brasil tem tido até aqui participação limitada nas CGVs. Basicamente, fornece matérias-primas que são empregadas no processo produtivo de alguns setores, o que caracteriza uma participação com baixa relevância. Parte das explicações para tanto está relacionada com a composição do parque industrial brasileiro, razoavelmente diversificado e com baixa participação de componentes importados, refletindo *grosso modo* a estrutura básica desde seus primórdios, sempre voltada predominantemente para o mercado interno.

Uma cadeia de valor compreende o conjunto de atividades e processos requeridos para transformar itens isolados, fabricados em diversas partes do mundo, em produtos para consumo final. Assim, o grau de participação de uma economia em cadeias de valor pode ser avaliado pelo componente de valor adicionado no país. Esse valor adicionado pode ser obtido ao se isolar, no montante exportado, o valor adicionado em outros países, ou a intensidade de bens e serviços importados que compõem os produtos exportados.

Como alertado por Baldwin e Lopez-Gonzalez (2013), a ideia de cadeia de valor implica a lógica de “importar para exportar”, na qual os produtos intermediários externos são usados para produzir bens e serviços que são exportados em seguida. Supostamente, as tecnologias empregadas na produção em geral são as mesmas usadas na fabricação de itens exportáveis, com o que se pode focar as importações de bens intermediários – portanto, a participação de valor agregado externo – como indicador do grau de envolvimento com cadeia de valor.

A partir desse entendimento, a tabela 2 indica o percentual de valor adicionado externo no valor exportado pelo Brasil, para diversos setores, conforme classificação utilizada pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Como previsível, há marcadas diferenças entre setores. O relativamente baixo indicador para o total das exportações é fortemente influenciado pelos percentuais encontrados nas exportações de serviços, de produtos agrícolas, de caça e pesca, e nos produtos têxteis e de vestuário.

TABELA 2

**Valor agregado externo, por setores**  
(Em %)

|                                               | Média<br>2010-2018 |
|-----------------------------------------------|--------------------|
| <b>Total das exportações</b>                  | <b>11,6</b>        |
| Indústria                                     | 14,5               |
| Serviços                                      | 6,3                |
| Agricultura, caça, pesca e silvicultura       | 9,3                |
| Alimentos, bebidas e fumo                     | 10,6               |
| Equipamentos elétricos e eletrônicos          | 20,8               |
| Material de transporte                        | 19,7               |
| Metais básicos e seus produtos                | 18,5               |
| Produtos químicos e de minerais não metálicos | 19,7               |
| Têxteis e vestuário                           | 11,1               |
| Serviços empresariais                         | 6,4                |

Fonte: Database on Trade in Value-Added (TiVA) da OCDE e da OMC. Disponível em: <<http://stats.oecd.org>>.

Elaboração do autor.

No entanto, em alguns setores – fabricação de equipamentos elétricos e eletrônicos, material de transporte, produtos químicos e de minerais não metálicos e metais básicos e seus produtos –, o componente de valor agregado externo atingiu níveis expressivos na última década. Desnecessário enfatizar que, como ficou demonstrado nos anos de pandemia, essa relação com itens importados é diretamente afetada pelas condições de oferta de insumos por parte dos fornecedores externos, assim como aumenta a sensibilidade dos preços às variações da taxa de câmbio.

A tabela 2 mostra, também, que os serviços exportados pelo Brasil são pouco dependentes de componentes externos, inclusive num dos serviços mais expressivos tanto nas exportações gerais como, sobretudo, no comércio regional: os serviços empresariais. Essa comparação de indicadores ao nível setorial reflete as características tecnológicas de cada setor, e são resultado de políticas específicas. Impossível isolar os dois efeitos a este nível de análise.

A avaliação qualitativa da participação brasileira em cadeias de valor demanda comparação com os indicadores correspondentes encontrados em outras economias. Para tanto, consideraram-se três grupos de países: os parceiros no BRICS, alguns países de renda alta e outros países de renda média, comparável com a renda *per capita* brasileira. A tabela 3 mostra esse comparativo, para a última década. A base de dados da OCDE tem dados até 2018 – por isso, levou-se em conta a média dos indicadores entre 2010 e 2018.

Com relação ao indicador da participação de valor agregado externo nas exportações para o agregado da economia, no BRICS, o Brasil e a Rússia são os dois países onde esse indicador é mais baixo, sendo também semelhante nas duas economias. Na análise dos doze setores considerados, esse indicador no Brasil tem mais expressão em equipamentos elétricos e eletrônicos, material de transporte, produtos químicos e de minerais não metálicos, e em metais básicos e seus produtos. Trata-se de um grupo de setores em que nem todos correspondem às vantagens comparativas presumidas da economia brasileira e que utilizam quantidade mais expressiva de componentes importados.

Ao se comparar com o grupo de países de alta renda, o Brasil só supera os Estados Unidos em equipamentos elétricos e eletrônicos, e praticamente empata (diferença mínima) com o país norte-americano tanto no indicador total quanto em serviços, em metais básicos e seus produtos, na mineração e em serviços empresariais. Em relação ao Japão, o Brasil supera em equipamentos elétricos e eletrônicos e em material de transporte. São resultados contraintuitivos, mas que refletem o grau de oferta interna de insumos e fatores nessas duas economias avançadas.

Na comparação com os países de renda média – supostamente seus principais competidores potenciais –, os indicadores do Brasil são superados em larga margem de um modo geral (total e por setores), com a única exceção de mineração, e apenas em relação ao México e à Malásia. São resultados compatíveis com os indicadores mostrados na tabela 1, de menor abertura do mercado nacional.

TABELA 3

**Valor agregado externo, por setores e países selecionados**  
(Em %)

|                       | Média 2010-2018 |           |          |                                         |                           |                                      |                        |                                |           |                                               |                     |                       |
|-----------------------|-----------------|-----------|----------|-----------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------|------------------------|--------------------------------|-----------|-----------------------------------------------|---------------------|-----------------------|
|                       | Total           | Indústria | Serviços | Agricultura, caça, pesca e silvicultura | Alimentos, bebidas e fumo | Equipamentos elétricos e eletrônicos | Material de transporte | Metais básicos e seus produtos | Mineração | Produtos químicos e de minerais não metálicos | Têxteis e vestuário | Serviços empresariais |
| BRICS                 |                 |           |          |                                         |                           |                                      |                        |                                |           |                                               |                     |                       |
| Brasil                | 12              | 14        | 6        | 9                                       | 11                        | 21                                   | 20                     | 19                             | 11        | 20                                            | 11                  | 6                     |
| Rússia                | 9               | 9         | 8        | 10                                      | 16                        | 23                                   | 26                     | 13                             | 5         | 8                                             | 22                  | 8                     |
| Índia                 | 21              | 30        | 10       | 4                                       | 8                         | 26                                   | 27                     | 27                             | 16        | 44                                            | 17                  | 10                    |
| China                 | 18              | 20        | 9        | 8                                       | 10                        | 26                                   | 19                     | 21                             | 12        | 19                                            | 12                  | 9                     |
| África do Sul         | 22              | 24        | 12       | 23                                      | 18                        | 30                                   | 36                     | 28                             | 19        | 34                                            | 23                  | 13                    |
| Alta renda            |                 |           |          |                                         |                           |                                      |                        |                                |           |                                               |                     |                       |
| Alemanha              | 23              | 27        | 12       | 19                                      | 25                        | 24                                   | 28                     | 34                             | 23        | 30                                            | 26                  | 12                    |
| Canadá                | 24              | 30        | 11       | 20                                      | 23                        | 34                                   | 47                     | 44                             | 12        | 31                                            | 28                  | 11                    |
| Estados Unidos        | 11              | 17        | 5        | 9                                       | 12                        | 10                                   | 20                     | 18                             | 10        | 20                                            | 14                  | 5                     |
| Reino Unido           | 18              | 28        | 11       | 20                                      | 22                        | 22                                   | 33                     | 27                             | 15        | 36                                            | 15                  | 11                    |
| França                | 24              | 33        | 13       | 19                                      | 21                        | 28                                   | 41                     | 32                             | 18        | 33                                            | 28                  | 14                    |
| Itália                | 23              | 29        | 12       | 13                                      | 22                        | 31                                   | 29                     | 34                             | 15        | 37                                            | 22                  | 12                    |
| Japão                 | 15              | 18        | 8        | 11                                      | 12                        | 17                                   | 17                     | 25                             | 16        | 24                                            | 13                  | 8                     |
| Outros de renda média |                 |           |          |                                         |                           |                                      |                        |                                |           |                                               |                     |                       |
| Malásia               | 36              | 41        | 23       | 15                                      | 32                        | 56                                   | 48                     | 49                             | 8         | 35                                            | 36                  | 23                    |
| México                | 34              | 41        | 7        | 10                                      | 27                        | 59                                   | 44                     | 34                             | 5         | 39                                            | 36                  | 7                     |
| Tailândia             | 37              | 44        | 21       | 17                                      | 24                        | 53                                   | 52                     | 54                             | 21        | 43                                            | 32                  | 20                    |
| Turquia               | 21              | 27        | 12       | 12                                      | 14                        | 34                                   | 32                     | 26                             | 16        | 38                                            | 19                  | 12                    |

Fonte: TIVA/OCDE/OMC. Disponível em: <<http://stats.oecd.org>>.

Elaboração do autor.

Se a produção nacional (assim como as exportações) tem percentual comparativamente baixo de componentes importados, isso não significa que o país não participe de cadeias de valor: as tabelas 2 e 3 mostram alguns indicadores não desprezíveis. Cabe avaliar as características dessa participação.

A produção em cadeias de valor significa que os países podem se especializar na oferta de insumos para a produção localizada em outros países, o que se reflete na participação dessa oferta na produção desses outros países e/ou em ser um ativo comprador de bens e serviços de terceiros.

Há um “efeito multiplicador” associado às compras e às vendas de cada economia sobre as economias dos parceiros comerciais. Os conceitos associados são os chamados “efeito para trás” e “efeito para diante” dessas transações.

O efeito para trás está associado às aquisições feitas por uma empresa de itens produzidos em outras empresas – ou, no caso, por uma economia que adquira insumos de outras economias para compor seu próprio processo produtivo. Quanto maior o nível de complexidade dos produtos ou serviços produzidos num país, e mais elevada a participação de bens e serviços oriundos de outras economias, mais significativo será esse efeito; portanto, mais expressivo será o impacto do crescimento dessa economia sobre as demais. O efeito para diante, por sua vez, está relacionado com a utilização, por parte de outras economias, dos produtos exportados por um país. No caso de uma economia que “apenas” forneça itens básicos para a produção externa, este efeito será mais intenso que o efeito para trás.

A tabela 4 mostra esses indicadores para o conjunto de países considerados aqui. O efeito para trás mede o valor adicionado externo nas exportações totais do país. O efeito para diante mede o valor adicionado do país nas exportações de outros países, como porcentagem do valor exportado por esses países.

TABELA 4

**Efeitos de encadeamento com outras economias**

|                | Média 2010-2018   |                     |
|----------------|-------------------|---------------------|
|                | Efeitos para trás | Efeitos para diante |
| Brasil         | 12                | 22                  |
| Rússia         | 9                 | 37                  |
| Índia          | 21                | 16                  |
| China          | 18                | 18                  |
| África do Sul  | 22                | 24                  |
| Alemanha       | 23                | 22                  |
| Canadá         | 24                | 15                  |
| Estados Unidos | 11                | 24                  |
| Reino Unido    | 18                | 23                  |
| França         | 24                | 21                  |
| Itália         | 23                | 19                  |
| Japão          | 15                | 27                  |
| Malásia        | 36                | 19                  |
| México         | 34                | 11                  |
| Tailândia      | 37                | 13                  |
| Turquia        | 21                | 17                  |

Fonte: TIVA/OCDE/OMC. Disponível em: <<http://stats.oecd.org>>.

Entre os parceiros no BRICS, apenas a Índia apresenta o indicador de efeito para trás mais intenso que o efeito para diante. No caso da China, os dois efeitos são de intensidade semelhante, e os demais países são basicamente provedores de insumos para terceiros.

Essa característica de provedor mais intenso que comprador é encontrada também nos Estados Unidos, no Reino Unido e no Japão, com duas diferenças em relação ao caso brasileiro: Reino Unido e Japão têm efeito para trás mais elevado que o Brasil; e é de se supor que o efeito para diante no caso dessas três economias está associado à oferta de componentes tecnologicamente sofisticados.

O impacto da economia brasileira enquanto “compradora”, medido dessa forma, só é maior que no caso da Rússia, e é basicamente comparável com o indicador para os Estados Unidos. Já enquanto fornecedora de itens que compõem as exportações de terceiros, a economia brasileira tem posição bem mais expressiva.

Esses indicadores reforçam a percepção de que o Brasil tem participação nas cadeias de valor, mas da maneira menos nobre, basicamente suprindo produtos intensivos em recursos naturais.

A concorrência com bens produzidos em outras regiões sob a lógica de cadeias de valor é um dos elementos que explicam em parte a menor competitividade das exportações brasileiras de manufaturados. Isso não significa que se deva adotar como objetivo único de política elevar significativamente a participação brasileira em tais cadeias produtivas, o que suscita dois tipos de considerações.

Primeiro, a economia brasileira – como de resto, várias outras economias ricas em recursos naturais – dificilmente atingirá os níveis de participação em CGVs observados em outros países, pela razão técnica que impede que produtos fabricados de forma contínua – frequentemente produzidos em economias ricas em recursos naturais, como é o caso da celulose – possam ter sua produção repartida em etapas isoladas em termos geográficos. Segundo, há benefícios derivados da participação no mercado internacional de produtos intensivos em recursos naturais, cabendo a adoção de medidas que maximizem a competitividade na sua produção e comercialização, assim como a absorção de progresso técnico.

## 5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES DE ORDEM GERAL

O desempenho de algumas economias nas exportações de produtos manufaturados levou a se identificar na produção em cadeias uma fonte importante de competitividade. Essa experiência motivou a recomendação recorrente de que economias semi-industrializadas têm muito a ganhar, caso venham a participar de processos produtivos desse tipo.

O ritmo de expansão das CGVs foi intenso até a crise de 2008, facilitado pela redução de custos em transportes, telecomunicações e processamento de dados, assim como oferta ampla de mão de obra. Seria ingênuo esperar que esse ritmo permanecesse sempre, e de fato observa-se desde então tanto uma redução do ritmo de crescimento da formação dessas cadeias quanto uma crescente regionalização dos processos produtivos, à diferença do impulso inicial, mais globalizado.

O “novo normal” produtivo tem entre seus fatores determinantes os processos produtivos digitalizados, que elevam a produtividade e as plataformas digitais, as quais aceleram esses processos e as vendas. A “customização” de vendas é uma criatura dessas facilidades, e esse novo contexto retroalimenta o crescimento da produção em cadeias.

Mas tem havido modificações importantes. Pressões internas em diversos países têm dado origem a medidas que dificultam a produção em escala global e novas tecnologias (como as impressoras 3D) têm estimulado a produção internamente.

Por sua vez, a regionalização de alguns processos produtivos impõe às economias semi-industrializadas um desafio e uma oportunidade. O desafio é a redução das facilidades que pareciam surgir num ambiente globalizado. A oportunidade é que o diferencial de custos não desaparece totalmente das decisões econômicas.

Assim, a realocização produtiva mais próxima a mercados consumidores pode implicar novas oportunidades para que os países vizinhos a economias de grande mercado venham a sediar unidades produtivas, antes localizadas em outras regiões.

Um dos efeitos da pandemia da covid-19 foi impor restrições aos processos produtivos dependentes de insumos importados, seja em razão das restrições impostas por razões sanitárias, seja pelo desequilíbrio não previsto entre oferta e demanda. Além disso, passou a haver grande restrição ao transporte de produtos, pela menor disponibilidade de contêineres e de navios. Isso levou a expectativas de realocização de plantas produtivas (*reshoring*, como ficou conhecido), que poderia beneficiar, por exemplo, as economias latino-americanas, por sua proximidade geográfica com os Estados Unidos. Até o momento, essa expectativa não se concretizou com a intensidade desejada.

A pandemia adicionou novos determinantes a um cenário que já tinha suas peculiaridades, dadas as desavenças entre os Estados Unidos e a China: i) as dificuldades no acesso a insumos levaram a reconsiderar as decisões privadas quanto à dependência de poucos fornecedores; ii) os problemas de disponibilidade de transporte afetaram a capacidade de oferta de vários setores; e iii) as decisões de produzir *offshore*, antes baseadas essencialmente nos custos relativos, agora passaram a ter também um componente geopolítico.

Ao mesmo tempo, há reações contra a globalização, por favorecer os trabalhadores mais qualificados e pagar altos salários, ao mesmo tempo que reduz os postos de trabalho, deslocados para o exterior – há reação de parte dos trabalhadores nos países investidores. Ademais, o ambiente político nos países de origem do capital leva a reações contra a produção *offshore* e a favor de barreiras comerciais. Ou seja, a globalização estimula sua própria negação.

Mas uma “desglobalização” ampla não parece inevitável, pois: i) os processos produtivos mais eficazes envolvem o emprego de componentes frequentemente fabricados de forma mais eficiente em outros países; ii) como os tempos do progresso técnico são cada vez mais curtos, a competitividade implica dispor desses componentes no curto prazo; iii) é pouco provável que se consiga substituir de modo eficiente boa parte das importações por produção interna (surge uma dependência de produtores externos como não se via antes); e iv) parece existir um limite técnico, estrutural, ao processo de “desglobalização”.

Há preocupação também com as previsões de que a reversão do processo de globalização (motivada, por exemplo, pelos recursos substantivos empregados em alguns países, como os Estados Unidos, no estímulo à produção interna) implicará pressões de custos. Como o que levou anteriormente a produzir em outro país foram os custos mais baixos, fazê-lo domesticamente envolverá custos mais elevados de produção – portanto, pressão inflacionária.

Outra fonte de preocupações é o desequilíbrio – encontrado atualmente nas economias dos Estados Unidos e na União Europeia – de postos de trabalho não preenchidos, por diversas razões. Uma delas está associada ao fato de que as posições oferecidas no mercado de trabalho são atividades que demandam mais qualificação, o que não tem encontrado receptividade do lado da oferta de

mão de obra, entre outros motivos, por baixa disponibilidade de trabalhadores suficientes com as qualificações requeridas. É previsível a repercussão política desse desencontro.

Assim, é razoável supor que o cenário de cadeias de valor ainda prevalecerá por algum tempo, mesmo que com características distintas das anteriores. A retomada do ritmo de atividades, ao se resolver o problema da oferta e do acesso a insumos, e ao se reduzir ou eliminar o gargalo nos transportes (mais disponibilidade de navios e contêineres), voltará a explicitar as contradições do processo de globalização, mas é pouco provável que elimine a produção fragmentada.

Do ponto de vista das economias semi-industrializadas que apostavam em participar de cadeias como forma de ativar o ritmo de atividade produtiva, é preocupante que as cadeias globais tenham se tornado já há algum tempo intensivas em conhecimento e emprego de trabalhadores qualificados, com crescente presença de serviços. Isso beneficia as economias mais ricas, por suas vantagens comparativas nesses itens.

Esse contexto traz novos itens e desafios para economias como as dos países latino-americanos e o Brasil, em particular. De um modo geral, os países da região participam das CGVs, mas predominantemente fornecendo matéria-prima.

Na região, são quase inexistentes as iniciativas voltadas para somar esforços para explorar de forma conjunta uma inserção internacional competitiva (um jogo de soma positiva), como se observa na Europa Ocidental e, sobretudo, no Sudeste Asiático. Aqui há baixíssima complementaridade produtiva. Como resultado, temos crescente penetração de produtos fabricados em cadeias produtivas em outras regiões.

No caso da economia brasileira, a participação no processo de globalização foi limitada até aqui, exceto no tocante ao movimento de capitais e na provisão de alguns produtos básicos. A participação no comércio de mercadorias permanece baixa, a economia permanece relativamente fechada a importações e o número de acordos preferenciais ainda é comparativamente reduzido. O país não está em processo de “desglobalização” porque não chegou a se “globalizar”.

Mas cadeias *globais* de valor são uma coisa. Dado que boa parte das vantagens comparativas da região é em recursos naturais, o nível de participação em CGVs sempre será mais baixo que o conseguido por economias de outras regiões. Assim, não parece claro que o objetivo deva ser apenas ter presença maior nessas cadeias globais.

Outra coisa são as cadeias *regionais* de valor, que poderiam ser usadas como ferramenta para uma inserção internacional mais competitiva, via redução de custos, e com redução de conflitos com as economias vizinhas. A condição básica é haver vontade política, para poder lidar com o número grande de obstáculos. A alternativa é seguirmos com a perpetuação de níveis reduzidos de integração regional, apenas preservando o estoque histórico do que já foi negociado.

Este texto fez referência a uns quantos benefícios potenciais associados à participação de economias semi-industrializadas em CGVs. É a percepção de que é possível absorver ao menos alguns desses benefícios, assim como o entendimento de que algumas economias encontram na produção em cadeias uma fonte de competitividade, o que tem motivado as considerações a respeito de participar dessas cadeias como um instrumento que pode ser importante na promoção do desenvolvimento econômico.

Enfatizar os aspectos positivos que podem derivar da participação em cadeias sugere implicitamente que promover tal participação deveria ser objetivo de política econômica. Esse é um raciocínio duvidoso. Isso porque tal participação, no mínimo, independe da vontade isolada de um governo. Não existem “candidaturas” nesse sentido.

O que é possível se afirmar com relação a um determinado setor produtivo, de uma dada economia, que tenha participação expressiva em processos produtivos em cadeia, é que essa participação é indicativa de que os produtores nesse setor conseguem produzir bens ou serviços de qualidade competitiva ao nível internacional, com condição de entrega nos tempos demandados pelas variações na demanda. É, portanto, um setor competitivo.

Além disso, essa participação reflete a existência de condições adequadas na economia de onde opera esse setor, em termos de condições aceitáveis de infraestrutura (o que permite a produção e a entrega dos itens produzidos a tempo) e baixa interferência de políticas governamentais, possibilitando o acesso fluido a insumos e a exportação dos bens e serviços produzidos, além da disponibilidade de mão de obra com a qualificação mínima exigida para a produção e a entrega desses itens, com um ambiente aceitável e segurança jurídica para os negócios.

Em lugar de ser vista como um objetivo final da política econômica do país, a participação em cadeias de valor deve ser considerada basicamente como mais um dos indicadores do grau de eficiência dos setores produtivos e da provisão de condições favoráveis para o desempenho desses setores. Como participar de cadeias de valor não é um ato de vontade do país, a leitura deve ser inversa: à medida que mais setores de uma economia participem – e não apenas na provisão de matérias-primas ou mão de obra barata – de forma expressiva de cadeias de valor, mais a política econômica está na direção desejável.

A agenda da política econômica deve ser, portanto, proporcionar as condições para que os investidores potenciais identifiquem os setores produtivos do país como potenciais parceiros na composição de cadeias de valor.

No caso do Brasil, a localização geográfica aumenta o peso dos custos de transporte no processo decisório. Uma possibilidade é fornecer insumos a cadeias em que o processo de montagem do produto esteja localizado na América do Norte ou na Europa Ocidental. Esta, de fato, era a expectativa alimentada por diversos governos latino-americanos, que esperavam que, como resultado dos impactos da pandemia da covid-19, houvesse realocação de plantas produtivas localizadas na Ásia. A relativa proximidade com mercados de alta renda é certamente um atrativo. A eventual entrada em operação do acordo entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia poderá ter implicações nesse sentido.

Outra possibilidade deriva do fato de que o Mercosul está em negociação com a Coreia do Sul, país bastante ativo na produção em cadeias. Se as negociações contemplarem de algum modo a facilitação da produção em cadeia, isso dá origem a duas possibilidades: i) participar de processos produtivos junto com a Coreia, fornecendo insumos para montagem lá; e/ou ii) aproveitar a experiência coreana para a instalação de plantas produtivas aqui, que adotem processos produtivos de nível regional, com a participação de outras economias sul-americanas.

Nos casos das cadeias centradas na América do Norte, na Europa Ocidental, na Coreia ou em algum outro país asiático, um elemento decisivo será – além das condições tecnológicas para ofertar insumos com a qualidade requerida – o custo de transporte e a capacidade de resposta de oferta segundo

as variações de demanda. Políticas para a redução de tempos e custos de embarque e frete aumentam sua importância na agenda econômica, além das questões relacionadas à qualificação de trabalhadores e à eficiência na gestão das empresas.

Uma terceira possibilidade é criar cadeias produtivas com as economias vizinhas. Essa opção, que pareceria natural, em vista do crescente regionalismo das cadeias de valor, depende, antes de tudo, da vontade política de avançar nesse sentido, algo que até agora não se verificou. Ela pressupõe lidar com as múltiplas dificuldades existentes, que compreendem desde a prática de barreiras comerciais variadas à inadequação das regras de origem, à interação limitada do Mercosul com as economias da costa do Pacífico etc.

A relação da economia brasileira com a participação em cadeias de valor permanece tema controverso. Independentemente da decisão de aderir ou não a esse formato produtivo, resta pouca dúvida de que as medidas frequentemente recomendadas a uma economia que pretenda aderir a tais cadeias contribuem para a eficiência produtiva e a segurança jurídica do ambiente de negócios. Esse conjunto de medidas enfatizadas na literatura sobre o tema deveria ser considerado com mais objetividade, mesmo que não resulte em aumento da participação nacional em cadeias de valor: ele é resultado, não meta.

## REFERÊNCIAS

- ANTRÀS, P.; CHOR, D. **Global value chains**. Cambridge, Massachusetts: NBER, Mar. 2021. (Working Paper, n. 28549). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w28549>>.
- BACHETTA, M.; STOLZENBURG, V. **Trade, value chains and labor markets in advanced economies**. Paris: OECD, 2019. (Technological Innovation, Supply Chain Trade and Workers in a Globalized World – Global Value Chain Development Report).
- BALDWIN, R. WTO 2.0: global governance of supply chain trade, center for economic policy research. **Policy Insight**, n. 64, Dec. 2012.
- BALDWIN, R.; LOPEZ-GONZALEZ, J. **Supply-chain trade: a portrait of global patterns and several testable hypotheses**. Paris: OECD, Apr. 2013. (Working Paper, n. 18957). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w18957>>.
- BALDWIN, R.; VENABLES, A. **Spiders and snakes: offshoring and agglomeration in the global economy**. Cambridge, Massachusetts: NBER, 2010. (Working Paper, n. 16611).
- BAUMANN, R.; NG, F. Regional productive complementarity and competitiveness. **The International Trade Journal**, v. 26, n. 4, p. 326-359, 2012.
- BAUMANN, R.; PINELI, A. O Brasil e as cadeias globais de valor. In: MELLO, A. de; MIRANDA, P. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2015 – Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.
- ESCAITH, H. International supply chains, trade in value-added and development: a small economy's perspective. In: CONFERENCE “GLOBAL VALUE CHAINS: QUO VADIS?”, 2013, Tokyo. **Proceedings...** Tokyo: IDE-Jetro, 5 July 2013.
- GEREFFI, G. *et al.* Introduction: globalisation, value chains and development. **IDS Bulletin**, v. 32, n. 3, 2001.
- HANK, L.; FUKUNARI, K. The internationalization of small and medium enterprises in regional and global value-chains. **ADB Working Paper Series**, n. 231, 2010.
- HOLLWEG, C. Global value chains and employment in developing economies. In: OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Technological innovation, supply chain trade and workers in a globalized world – global value chain development report**. Paris: OECD, 2019.

LEE, K. Innovation and the three detours for economic growth beyond the middle-income stage. *In*: ALONSO, J. A.; OCAMPO, L. A. (Ed.). **Trapped in the middle?** Developmental challenge for middle-income countries. Oxford: Oxford University Press, 2019.

LEWIS, W. A. Economic development with unlimited supplies of labour. **The Manchester School**, v. 22, n. 2, p. 139-191, 1954.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report 2013**. Geneva: Unctad, 2013.

WORLD BANK *et al.* **Global value chain development report 2017**: measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development. Washington: World Bank, 2017.



# PARTICIPAÇÃO DOS INSUMOS IMPORTADOS NA PRODUÇÃO DAS EMPRESAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS

Eduardo Augusto Guimarães<sup>1</sup>

## SINOPSE

Este estudo aborda a participação dos insumos importados na produção das empresas industriais brasileiras no período 2008-2018, tendo como referência informações da Pesquisa Industrial Anual (PIA) do IBGE não divulgadas. Os resultados são detalhados por setores – divisões e grupos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 2.0 – e contemplam a diferenciação intrasetorial do desempenho das empresas nas divisões e nos grupos industriais. A evolução do coeficiente de insumos importados da indústria de transformação não evidencia uma tendência definida, apresentando dois ciclos de queda e recuperação. Os coeficientes relativos aos diversos setores industriais são diferenciados segundo segmentação que reflete a natureza da produção dos setores, contrapondo os fabricantes de produtos químicos e de bens de capital e de consumo durável (com coeficientes mais elevados e crescentes no período) aos fabricantes de bens intermediários não químicos e de bens de consumo semiduráveis e não duráveis (com coeficientes bem inferiores e estáveis). Do ponto de vista da participação dos insumos importados na produção industrial do país, o acompanhamento do grau de inserção da indústria brasileira nas cadeias globais de valor deve ter como foco a evolução dos setores fabricantes de produtos químicos e de bens de capital e de consumo durável.

**Palavras-chave:** importação de insumos; coeficientes de importação; abertura comercial; cadeias de valor.

## ABSTRACT

This study focuses on the use of imported inputs by Brazilian industrial companies in the period 2008-2018, taking as a reference an industrial database collected by IBGE that is only used as input to other research carried out by that institution. The results are detailed by sectors – divisions and groups of the National Classification of Economic Activities (Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE) 2.0 – and include an intra-sectoral differentiation of the performance of firms within divisions and groups. The evolution of the manufacturing industry's imported inputs coefficient does not present a defined trend, showing two cycles of decline and recovery. Import coefficients of different manufacturing industries are differentiated following a segmentation that reflects the nature of their production, contrasting the manufacturers of chemical products, capital goods and consumer durables (which present higher and increasing coefficients in the period) to the manufacturers of non-chemical intermediate goods, semi-durable and non-durable consumer goods (which present much lower and stable coefficients). According to the study, when it comes to the share of imported inputs in the country's manufacturing production, monitoring the Brazilian industry's insertion in global value chains should focus on the evolution of the chemical products, capital goods and consumer durables sectors.

**Keywords:** imported inputs; import coefficients; trade liberalization; value chains.

JEL: F14; O14.

Artigo recebido em 22/2/2022 e aprovado em 12/4/2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi33art2>

---

1. Doutor em economia pela Universidade de Londres. Foi economista do Ipea; diretor de pesquisa e presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

## 1 INTRODUÇÃO

As estatísticas de comércio exterior e as estatísticas de produção industrial são computadas e divulgadas por agências governamentais distintas – respectivamente, Secretaria de Comércio Exterior (Secex) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As primeiras são valoradas em dólares e observam a classificação das mercadorias exportadas e importadas; as segundas são valoradas em reais e observam a classificação de atividade das empresas produtoras. Os fluxos de comércio exterior e de produção são integrados anualmente, de forma agregada, pelo sistema de contas nacionais e apenas quinquenalmente, em nível setorial, nas matrizes de insumo-produto.

Existem estatísticas derivadas dessas fontes que compatibilizam, com alguns problemas, as informações computadas segundo as classificações do comércio internacional e as classificações de atividades econômicas – a Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex) divulga regularmente resultados decorrentes dessas compatibilizações. Essas compatibilizações permitem que estudos específicos articulem, por meio de tabulações especiais, variáveis provenientes daquelas duas fontes. Esses estudos se defrontam, no entanto, com alguns limites. Por exemplo, o fato de os fluxos de comércio exterior e a produção industrial serem computados por instituições diferentes, ambas ciosas da preservação do sigilo estatístico, inviabiliza, na prática, que esses fluxos sejam contrapostos tendo como referência a empresa. Além disso, há dificuldades em determinar regularmente o volume de insumos importados por setores industriais específicos. As matrizes de insumo-produto do IBGE apresentam esses resultados quinquenalmente. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) divulga, com certa regularidade, resultados anuais de estimativas de coeficientes de insumos industriais importados, calculadas pela Funcex a partir dos resultados das últimas matrizes de insumo-produto e das séries anuais de importações e de produção da Secex e do IBGE.

Este trabalho pretende responder a essas questões utilizando a base de dados das estatísticas industriais brasileiras, a fim de gerar novos resultados relativos à participação dos insumos importados na produção das empresas industriais brasileiras, detalhando esses resultados por setores – divisões e grupos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 2.0 – e contemplando a diferenciação intrassetorial do desempenho dessas empresas.

O trabalho tem como base a Pesquisa Industrial Anual (PIA) do IBGE; como abrangência o período 2008-2018; e como referência a totalidade das empresas da indústria de transformação com trinta ou mais pessoas ocupadas e/ou com receita bruta proveniente das vendas de produtos e serviços industriais superior a R\$ 15,1 milhões no ano anterior ao de referência da pesquisa.

Essas empresas respondem ao Questionário Completo da PIA, o qual contém três quesitos peculiares – as informações nele requeridas devem ser expressas em porcentagens, ao contrário dos demais quesitos do questionário, que são respondidos em reais ou número de pessoas. Um desses quesitos refere-se à “procedência de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes”, no qual devem-se indicar as porcentagens das compras: i) nacionais; e ii) estrangeiras.

A instrução de preenchimento indica a razão da especificidade do quesito: deve ser respondido “mesmo que por estimativa, já que tal detalhamento pode não constar de seus registros contábeis”. Por envolver eventualmente estimativas, a tabulação das respostas a esse quesito não é incluída pelo IBGE na divulgação das PIAs. Contudo, tais estimativas são utilizadas pelo IBGE na elaboração das matrizes de insumo-produto.

Da mesma forma, este estudo se baseia nas respostas a esse quesito, por considerar que sua consolidação fornece uma estimativa razoável da magnitude da variável envolvida – consumo de insumos importados pelas empresas industriais. Em primeiro lugar, porque, ainda que não constem dos registros contábeis, essas informações constam certamente dos relatórios gerenciais das empresas de maior porte. Em segundo lugar, porque, mesmo no caso das estimativas, estas provêm das próprias empresas – são, portanto, em princípio, estimativas bem informadas.

Por fim, cabe uma observação sobre este texto. Este estudo explora uma base de dados até hoje não utilizada, a não ser na realização de outras pesquisas do próprio IBGE. Essa base de dados pode evidentemente ser utilizada em novos estudos, mais específicos, sobre a participação de insumos importados na produção industrial brasileira, bem como sobre o desempenho exportador das empresas industriais do país (outro dos três quesitos peculiares da PIA, mencionados anteriormente, refere-se ao destino geográfico das vendas da empresa).

Assim, houve a preocupação, nessa exploração inicial da base de dados, de explicitar a natureza das informações utilizadas e suas implicações e limitações, em particular a estrutura e as definições de variáveis da PIA, bem como de apresentar os resultados, às vezes repetitivamente, segundo diferentes níveis de agregação setorial. Essa preocupação tem em vista novos estudos que venham a explorar a base de dados.

Além desta introdução, o artigo possui cinco seções. A seção 2 examina características da base de dados utilizada e questões metodológicas relevantes para o trabalho. A seção 3 calcula indicadores da participação dos insumos importados na produção das empresas industriais brasileiras – seus coeficientes de insumos importados. A seção 4 examina as diferenças intersetoriais dessa participação, focalizando as divisões e os grupos da CNAE 2.0. A seção 5 complementa essa análise, explicitando as diferenças intrasetoriais nas divisões e nos grupos a partir da estratificação das empresas segundo seus coeficientes de insumos importados. A última seção resume os principais resultados e conclusões.

## **2 METODOLOGIA**

### **2.1 Abrangência do trabalho**

Os resultados deste trabalho se reportam às empresas da indústria de transformação que respondem ao Questionário Completo da PIA – as que constituem o estrato certo da pesquisa, ou seja, aquelas com trinta ou mais pessoas ocupadas e/ou que auferiram receita bruta proveniente das vendas de produtos e serviços industriais superior a R\$ 15,1 milhões no ano anterior ao de referência da pesquisa.

Esse estrato compreendia, em 2018, 32,2 mil empresas, correspondentes a 10,5% do total de empresas da indústria de transformação, respondendo por 93,7% da receita líquida de vendas e por 96,3% das compras de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes dessa indústria.

## 2.2 Base de dados utilizada

O trabalho tem como base tabulações especiais da PIA elaboradas pelo IBGE, relativas ao período 2008-2018,<sup>2</sup> que incorporam, além da CNAE 2.0 das empresas, três quesitos do Questionário Completo da pesquisa.

- 40 – matérias-primas, materiais auxiliares e componentes (inclui material de embalagem, combustíveis usados como matéria-prima e lubrificantes); compras no ano em valores em reais<sup>3</sup> (quesito aqui designado de  $CT$  ou  $c$ ).
- C3 – procedência das matérias-primas, materiais auxiliares e componentes; porcentagem das compras de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes (51 – procedência estrangeira)<sup>4</sup> (quesito aqui designado de  $CM/CT$  ou  $k$ ).
- 20 – total da receita líquida de vendas (quesito aqui designado de  $RL$ ).<sup>5</sup>

As tabulações especiais elaboradas pelo IBGE apresentam os valores das variáveis:

- compras de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes ( $CT$ ) – quesito 40;
- compras de procedência estrangeira ( $CM$  ou  $m$ ), calculadas pelo IBGE para cada empresa pela operação  $CM = CT * CM/CT$  – quesito 40 multiplicado pelo quesito C3.51; e
- receitas líquidas de vendas ( $RL$ ) – quesito 20.

Os valores dessas variáveis foram agregados segundo as divisões e os grupos da CNAE 2.0, bem como segundo a estratificação das empresas pelas porcentagens das compras de insumos provenientes do exterior.<sup>6</sup>

Registre-se que o detalhamento dos resultados apresentados nas tabulações foi limitado por problemas de identificação de informantes, explicitados em tabulação piloto realizada para uns poucos anos. As regras observadas pelo IBGE para assegurar o sigilo na divulgação de informações estatísticas implicam que a tabela omita os dados referentes a células com menos de três informantes (exceto a informação sobre o número de empresas da célula). Além disso, caso um agregado (por exemplo, uma divisão) tenha apenas uma célula (um grupo) omitida por esse critério, a informação sobre o agregado deve também ser omitida. Para preservar a divulgação da informação sobre o agregado

2. O ponto inicial do período decorre da mudança da classificação das atividades industriais realizada pelo IBGE em 2007, com a adoção da CNAE 2.0 a partir de 2008. A PIA 2018 é a última disponível.

3. Instrução de preenchimento: registrar os gastos incorridos durante o ano com a aquisição de matérias-primas (inclusive combustíveis usados como matéria-prima e lubrificantes), materiais auxiliares, embalagens e componentes. O valor deve corresponder ao custo de aquisição dos bens, incluindo os de transporte e de seguro até o local, mesmo que cobrados à parte, os impostos não recuperáveis devidos na aquisição ou importação e os gastos com desembaraço aduaneiro.

4. Instrução de preenchimento: as porcentagens das compras de matérias-primas, materiais auxiliares, componentes e embalagens, adquiridos no mercado interno ou importadas diretamente para utilização no processo produtivo, mesmo que por estimativa, já que tal detalhamento pode não constar de seus registros contábeis.

5. Receita líquida de vendas: receita bruta total – proveniente da venda de produtos e serviços industriais, da revenda de mercadorias e da prestação de serviços não industriais – menos o total das deduções – vendas canceladas e descontos, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e outros impostos e contribuições incidentes sobre as vendas e serviços, como Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Simples Nacional etc. –, conforme valor apurado na demonstração de resultados da empresa.

6. Os estratos são: zero;  $0 < CM/CT < 25\%$ ;  $25\% \leq CM/CT < 50\%$ ;  $50\% \leq CM/CT < 75\%$ ; e  $75\% \leq CM/CT$ .

(divisão), a tabulação do IBGE omitiu também a informação sobre uma segunda célula, que nesse caso terá três ou mais informantes.

## 2.3 Coeficiente de insumos importados

O valor do coeficiente  $CM/CT$  foi calculado, a partir dessas duas variáveis,  $CT$  e  $CM$ , para os diversos agregados (divisões, grupos e estratos do coeficiente  $CM/CT$ ). O coeficiente  $CM/CT$  relativo a um desses agregados corresponde, portanto, à média dos coeficientes  $CM_i/CT_i$  das empresas  $i$  que compõem esse agregado, ponderada pela participação das compras de insumos dessa empresa ( $CT_i$ ) no valor total das compras de insumos do agregado ( $CT$ ).<sup>7</sup>

O coeficiente  $CM/CT$ , referido a Matérias-primas, materiais auxiliares e componentes, é denominado neste texto como coeficiente de insumos importados, embora não reflita exatamente a participação dos insumos importados no custo de produção das empresas industriais brasileiras. Isso porque o valor da compra anual difere do consumo anual de Matérias-primas, materiais auxiliares e componentes pela variação de estoques desses itens. Além disso, o consumo intermediário da produção industrial (custo das operações industriais, na PIA) inclui, além de Matérias-primas, materiais auxiliares e componentes, outros insumos, caracterizados na pesquisa como (outros) custos diretos da produção.<sup>8</sup>

De todo modo, as compras de Matérias-primas, materiais auxiliares e componentes pelas empresas da indústria de transformação corresponderam a 89% dos seus custos das operações industriais registrados pela PIA no triênio 2016-2018.

## 2.4 Coeficientes de insumos importados a preços constantes

O cálculo da série coeficientes de insumos importados a preços constantes requer que se recorra ao valor das compras de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes de procedência nacional ( $CD$  ou  $d$ ), determinado pela diferença entre  $CT$  e  $CM$ .

Como indicado anteriormente, o valor de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes informado pelas empresas deve incorporar: i) os custos de transporte e de seguro até o local, mesmo que cobrados à parte; ii) os impostos não recuperáveis devidos na aquisição ou importação; e iii) os gastos com desembaraço aduaneiro. Portanto:

$$\text{preço de aquisição (preço de mercado)} = g * (\text{preço recebido pelo produtor ou preço FOB}^9 \text{ recebido pelo exportador do insumo})$$

$$\text{sendo } g = 1 + [(\text{impostos} + \text{margens de comércio e de transporte}) / (\text{preço recebido pelo produtor ou exportador do insumo})]$$

7. Como  $k = \sum m_i / \sum c_i = \sum (k_i * c_i) / \sum c_i = \sum (k_i * (c_i / \sum c_i))$ .

8. Os itens a seguir indicam a estrutura que registra os custos e despesas das empresas industriais na divulgação da PIA. Total dos custos e despesas: i) gastos de pessoal; ii) custos das operações industriais (compras de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes; variação de estoques de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes; e custos diretos da produção); iii) mercadorias adquiridas para revenda; e iv) outros custos e despesas. Os custos diretos da produção compreendem: i) consumo de combustíveis usados para acionar maquinaria (compra de energia elétrica utilizada na produção); ii) consumo de peças, acessórios e pequenas ferramentas; e iii) serviços industriais prestados por terceiros, inclusive serviços de manutenção e reparação de máquinas e equipamentos ligados à produção prestados por terceiros.

9. *Free on board*.

O valor das compras de Matérias-primas, materiais auxiliares e componentes no país ou no exterior pode, assim, ser apresentado como:

$$CD = d = qd * pd * gd$$

$$CM = m = qm * pm * e * gm$$

Em que  $qd$  e  $qm$  são as quantidades adquiridas no país e no exterior;  $pd$  e  $pm$  são os preços em reais recebidos pelo produtor nas compras domésticas e os preços em dólares pagos nas importações; e  $e$  é a taxa de câmbio da importação; e  $gd$  e  $gm$  correspondem aos fatores que associam o preço de aquisição (preço de mercado) pago pela empresa ao preço recebido pelo produtor ou ao preço FOB recebido pelo exportador do insumo (preço básico).

As matrizes de insumo-produto de 2010 e de 2015 apresentam o valor dos impostos e das margens de comércio e serviços associados aos bens intermediários de origem doméstica e aos importados (tabela 1). Não se dispõe de estimativas relativas aos impostos e às margens de comércio e de transporte em outros anos.

TABELA 1

**Incidência dos impostos e das margens de comércio e de transportes sobre os valores da produção e das importações de bens intermediários consumidos pela indústria de transformação<sup>1</sup>**  
(Em %)

|                    | Preços básicos | Impostos | Margens de comércio | Margens de transporte | Preços de mercado |
|--------------------|----------------|----------|---------------------|-----------------------|-------------------|
| 2010               |                |          |                     |                       |                   |
| Insumos domésticos | 100            | 5,9      | 10,7                | 2,8                   | 119,3             |
| Insumos importados | 100            | 13,5     | 11,2                | 2,0                   | 126,7             |
| 2015               |                |          |                     |                       |                   |
| Insumos domésticos | 100            | 5,3      | 11,7                | 3,0                   | 120,0             |
| Insumos importados | 100            | 12,2     | 9,9                 | 2,0                   | 124,0             |

Fonte: IBGE, 2010 e 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3SiNxqx>>.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Inclui apenas o consumo intermediário proveniente da agropecuária, das indústrias extrativas e das indústrias de transformação.

Os índices de preços de bens intermediários praticados no país são índices de preços do produtor;<sup>10</sup> os índices de preços de produtos importados são calculados com preços FOB. Ambos, portanto, não incluem os impostos e custos que são incorporados ao valor das compras de Matérias-primas, materiais auxiliares e componentes informado na PIA. Referem-se, portanto, nas expressões de  $CD$  e  $CM$ , apresentadas anteriormente, às variáveis  $pd$  e  $pm$ . A utilização desses índices no cálculo de valores constantes pressupõe, portanto, a hipótese de que  $gd$  e  $gm$  permanecem constantes ao longo do período analisado.

O cálculo do valor das compras de Matérias-primas, materiais auxiliares e componentes de procedência doméstica ( $CD$ ) a preços constantes utilizou, no caso do total das compras da indústria de transformação, o IPA-EP<sup>11</sup>-DI<sup>12</sup> Bens Intermediários – Materiais e Componentes para a Manufatura, da FGV.<sup>13</sup> No caso

10. O Índice de Preços ao Produtor (IPP) do IBGE e o Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

11. Estágios de Processamento.

12. Disponibilidade Interna.

13. Optou-se pelo IPA-EP-DI Bens Intermediários – Materiais e Componentes para a Manufatura em vez do IPP Bens Intermediários do IBGE porque a série desse último começa em 2014.

das divisões e dos grupos da CNAE, não há índices que tenham como referência Matérias-primas, materiais auxiliares e componentes comprados especificamente por cada um desses segmentos.

No caso de Matérias-primas, materiais auxiliares e componentes importados, o cálculo do valor das compras a preços constantes utilizou o Índice de Preços das Importações Brasileiras de Bens Intermediários (IPM) anual, calculado pela Funcex, e uma taxa de câmbio média anual, calculada a partir da taxa de câmbio média mensal – R\$/US\$ comercial ou venda – divulgada pelo Banco Central do Brasil (BCB). Dadas as amplas variações da taxa de câmbio ao longo dos anos nesse período e a sazonalidade das importações, optou-se por utilizar como taxa de câmbio anual a média das taxas de câmbio mensais divulgadas pelo BCB ponderadas pela participação do valor das importações de bens intermediários no mês correspondente no valor total anual das importações desses bens.

### 3 O COEFICIENTE DE INSUMOS IMPORTADOS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

A participação dos insumos importados na produção das empresas industriais brasileiras, denominada aqui coeficiente de insumos importados da indústria de transformação, foi estimada pela razão entre: i) o valor das compras desses insumos provenientes do exterior ( $CM$ ); e ii) o valor das compras de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes pela indústria ( $CT$ ). O coeficiente  $CM/CT$  corresponde, portanto, à média dos coeficientes  $CM_i/CT_i$  das empresas  $i$  industriais, ponderados pela participação do valor das compras de insumos dessa empresa ( $CT_i$ ) no valor total das compras de insumos do agregado ( $CT$ ).

O coeficiente de insumos importados pode, assim, ser apresentado como:

$$K = m / (d + m) = (q_m * p_m * e * g_m) / [(q_d * p_d * g_d) + (q_m * p_m * e * g_m)]$$

Em que  $d$  e  $m$  são, respectivamente, os valores das compras de insumo no país e no exterior;  $q_d$  e  $q_m$  são as quantidades adquiridas no país e no exterior;  $p_d$  e  $p_m$  são os preços em reais recebidos pelo produtor nas compras domésticas e os preços em dólares pagos nas importações;  $e$  é a taxa de câmbio da importação; e  $g_d$  e  $g_m$  são os fatores que associam o preço de aquisição (preço de mercado) pago pela empresa ao preço recebido pelo produtor ou exportador do insumo (preço básico). Os fatores  $g_d$  e  $g_m$  são considerados constantes ao longo do período analisado.

O cálculo dos coeficientes de insumos importados a preços constantes envolve a deflação dos preços em reais pagos nas compras domésticas e dos preços em dólares pagos nas importações, bem como da taxa de câmbio da importação. As questões associadas ao cálculo dessa variável estão indicadas na seção 2.

O gráfico 1, que apresenta as evoluções dos coeficientes de insumos importados a preços correntes e a preços constantes, evidencia dois ciclos de queda e recuperação do coeficiente de insumos importados. Essa trajetória é comum às séries de valores correntes e constantes.<sup>14</sup>

O primeiro ciclo compreende um declínio do coeficiente a preços correntes nos anos da crise de 2008 (de 23,3% para 20,5%) e um aumento continuado entre 2010 e 2014, alcançando o

14. O primeiro ciclo corresponde a um período (2008-2014) em que o produto interno bruto (PIB) real da indústria de transformação permanece relativamente constante. O segundo ciclo está associado a uma queda desse PIB para um patamar 13% inferior ao observado no período anterior.

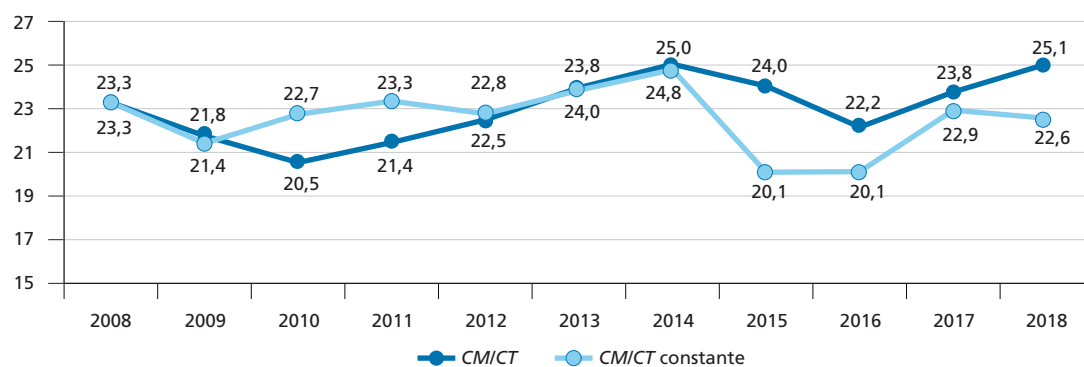
percentual de 25,0%. Os coeficientes a preços constantes coincidem com os valores a preços correntes na maioria dos anos, inclusive em 2014; no caso das duas exceções (2010 e 2011), os coeficientes a preços constantes são superiores.

No segundo ciclo, as evoluções das séries de valores correntes e constantes diferem. O primeiro cai 2,8 pontos percentuais (p.p.) nos dois primeiros anos e se recupera nos dois anos seguintes, retomando em 2018 o pico de 25,1% registrado em 2014. O coeficiente a preços constantes experimenta uma queda mais acentuada no primeiro biênio (4,7 p.p.) e uma recuperação menos expressiva em seguida, apresentando em 2018 um valor inferior ao alcançado em 2014 – 22,6% contra 24,8%.

GRÁFICO 1

**Evolução do coeficiente de insumos importados da indústria de transformação a preços correntes e constantes (2008-2018)**

(Em %)



|                 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| CM/CT           | 23,3 | 21,8 | 20,5 | 21,4 | 22,5 | 24,0 | 25,0 | 24,0 | 22,2 | 23,8 | 25,1 |
| CM/CT constante | 23,3 | 21,4 | 22,7 | 23,3 | 22,8 | 23,8 | 24,8 | 20,1 | 20,1 | 22,9 | 22,6 |

Fonte: PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

Obs.: Os valores constantes correspondem a preços e à taxa de câmbio de 2008.

Os efeitos das variações dos preços  $p_d$  e  $p_m$  e da taxa de câmbio e sobre o valor dos coeficientes de insumos importados das empresas são de duas naturezas distintas e de direções contrárias: de um lado, a variação de preço tem um impacto direto e imediato no custo de aquisição de uma dada quantidade do insumo; de outro, pode provocar uma variação no sentido oposto, e eventualmente defasada, na quantidade adquirida do insumo, refletindo sua elasticidade-preço.<sup>15</sup>

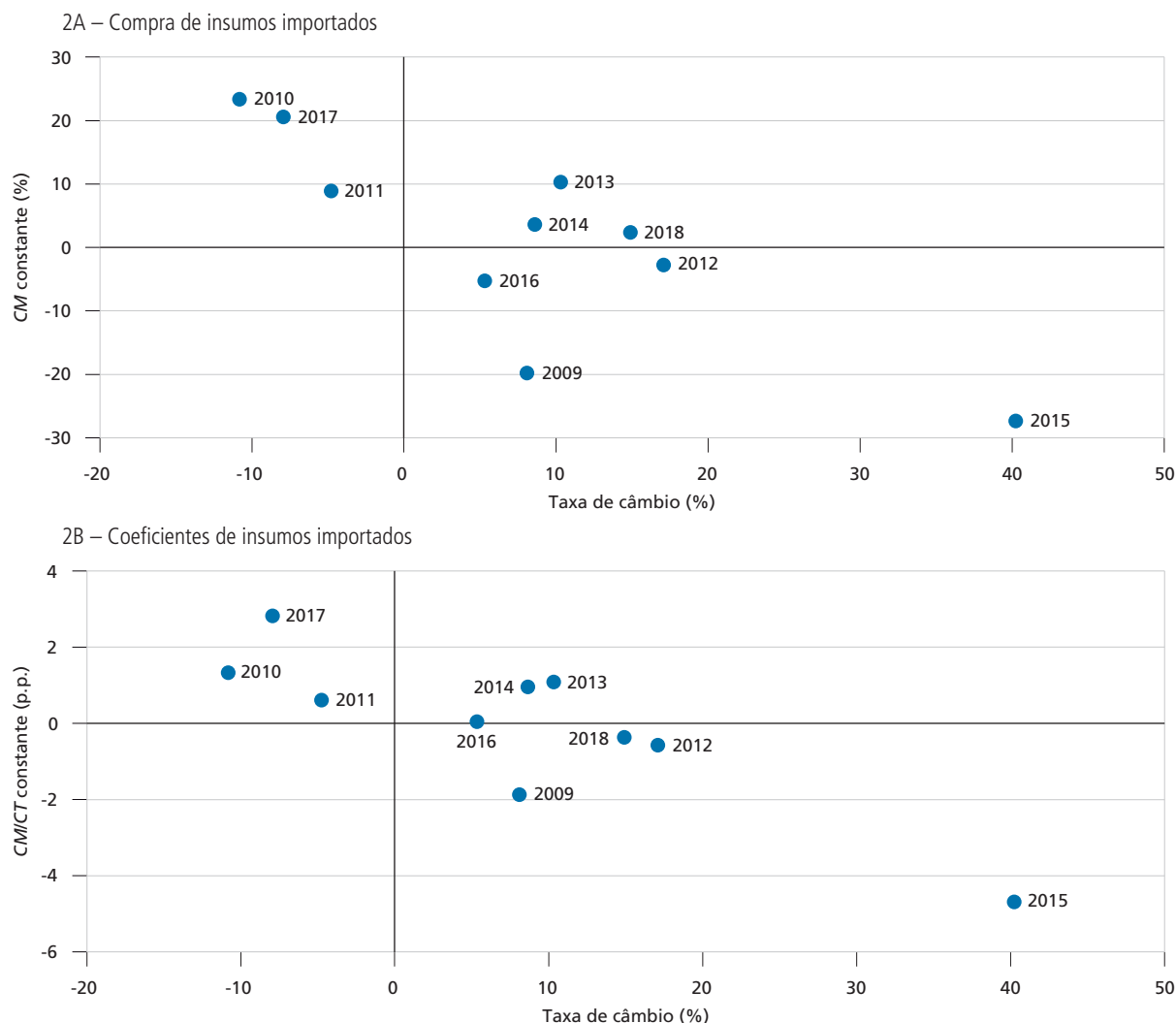
O coeficiente de insumos importados a preços constantes pretende excluir o primeiro efeito, mas não elimina o segundo. O gráfico 2 compara as variações anuais das importações de insumos pela indústria e dos coeficientes de insumos importados, ambos valorados em preços constantes, às variações anuais da taxa de câmbio.

O gráfico sugere uma relação inversa entre as variações das importações de insumos, e consequentemente dos coeficientes de insumos importados, e as variações da taxa de câmbio, como esperado.

15. As quantidades de insumos adquiridas no país ( $q_d$ ) e no exterior ( $q_m$ ) devem atender à necessidade total de insumos da empresa ( $q$ ), a qual está determinada pelo volume de sua produção. Assim,  $q = q_d + q_m$ . A distribuição desse valor  $q$  entre o mercado interno ( $q_d$ ) e as importações ( $q_m$ ) reflete os preços  $p_d$  e  $p_m * e$ .

## GRÁFICO 2

**Relação entre as variações das compras de insumos importados e dos coeficientes de insumos importados a preços constantes da indústria de transformação e variação da taxa de câmbio (2008-2018)**



Fonte: PIA/IBGE.  
Elaboração do autor.

A tabela 2 – que apresenta o coeficiente de correlação entre a variação anual de *CD*, *CM* e *CM/CT* valorados em preços constantes e a variação anual dos índices de preços considerados e da taxa de câmbio no período 2008-2018, confirmando essa sugestão dos gráficos – registra uma correlação inversa elevada entre as variações anuais de *CM* e *CM/CT* e as variações anuais da taxa de câmbio. Em contrapartida, os coeficientes de correlação entre a variação anual dessas variáveis e as variações anuais dos demais índices de preços pertinentes: i) têm o sinal contrário ao esperado no caso da variação anual do IPM; e ii) têm o sinal esperado, mas não elevado, no caso da variação anual do produto deste índice pela taxa de câmbio.

No caso das compras de insumos no país, o coeficiente de correlação entre a variação anual dessa variável e a variação anual do IPA-EP-DI Bens Intermediários – Materiais e Componentes para a Manufatura tem o sinal contrário ao esperado e não é elevado.

TABELA 2

**Coefficientes de correlação<sup>1</sup> (2008-2018)**

|                      | <i>CM</i> | <i>CM/CT</i> | <i>CD</i> |
|----------------------|-----------|--------------|-----------|
| IPM                  | 0,6016    | 0,4578       | 0,6827    |
| Taxa de câmbio       | -0,8127   | -0,8573      | -0,5020   |
| IPM * taxa de câmbio | -0,5776   | -0,6971      | -0,1948   |
| IPA                  | 0,1610    | 0,0350       | 0,4007    |

Fonte: PIA/IBGE, BCB, FGV e Funcex.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Entre a variação anual das compras de insumos domésticos (*CD*) e importados (*CM*) e dos coeficientes de insumos importados (*CM/CT*) da indústria de transformação a preços constantes e a variação anual dos índices de preços indicados e da taxa de câmbio.

As variações do coeficiente de insumos importados da indústria de transformação podem refletir também alterações na participação das compras das diversas empresas (ou divisões) nas compras totais da indústria.

A seção 4, que calcula os coeficientes de insumos importados das 24 divisões da indústria de transformação, evidencia: i) diferenças significativas nos coeficientes dessas divisões; e ii) alterações relevantes da estrutura do custo total da indústria, decorrentes de trajetórias diferenciadas da produção e das vendas das diversas divisões. Essas modificações da estrutura da indústria de transformação se caracterizam pelo crescimento significativo do peso das divisões com coeficientes de insumos importados abaixo da média da indústria cujo coeficiente de insumos importados permanece relativamente estável no período.

Os resultados da seção 4 permitem recalcular as séries de coeficientes de insumos importados a preços correntes e constantes, considerando a estrutura do custo total da indústria observada em 2008 como estável em todo o período 2008-2018.

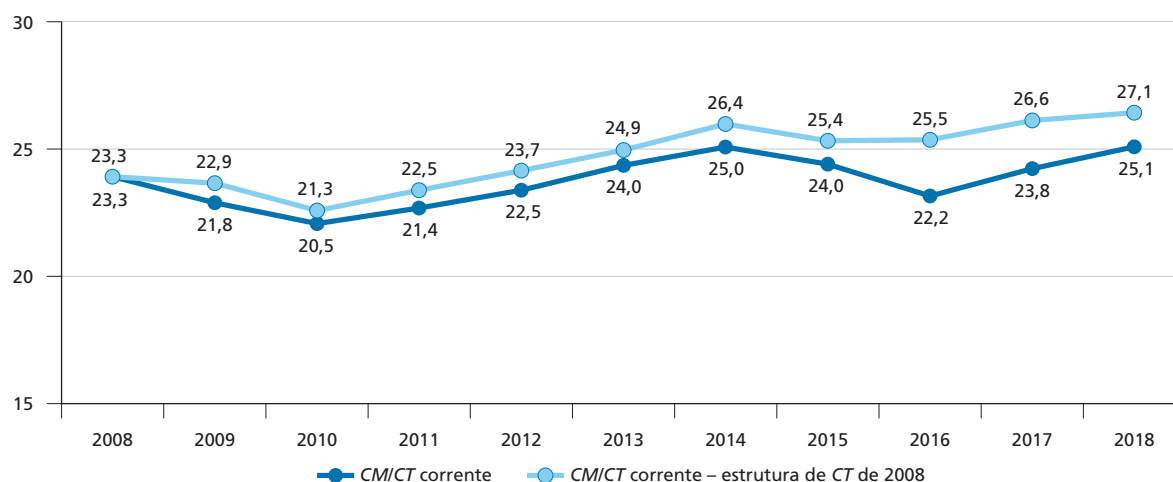
O gráfico 3, que apresenta as séries decorrentes desse procedimento, indica que as modificações na estrutura da indústria provocaram redução do coeficiente de insumos importados – de pequena magnitude ao longo do primeiro ciclo de queda e recuperação dessa variável (entre -0,8% e -1,4%, no caso dos preços constantes), mas mais significativa no segundo ciclo (entre -2,0% e -3,3%). A seção 4 examina as questões associadas a essa evolução.

## GRÁFICO 3

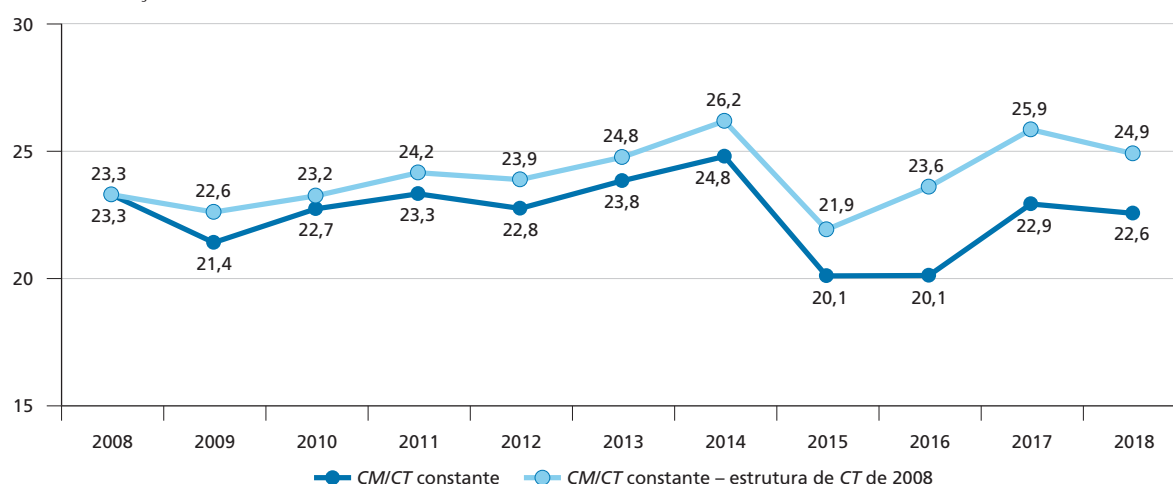
**Evolução dos coeficientes de insumos importados da indústria de transformação a preços correntes e constantes estimados, e desses coeficientes recalculados com a estrutura das compras totais de insumos (CT) observada de 2008 (2008-2018)**

(Em %)

3A – Preços correntes



3B – Preços constantes



Fonte: PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

Obs.: Os valores constantes correspondem a preços e à taxa de câmbio de 2008.

## 4 PARTICIPAÇÃO DOS INSUMOS IMPORTADOS NA PRODUÇÃO DAS EMPRESAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS: DIFERENÇAS INTERSETORIAIS

### 4.1 Divisões

Os coeficientes de importação de insumos industriais associados às 24 divisões da indústria de transformação estão apresentados na tabela 3, que indica os valores assumidos por esses coeficientes nos anos do período 2008-2018, em que se registram inflexões na evolução do coeficiente relativo à indústria de transformação.

TABELA 3

**Participações dos insumos importados nas compras anuais desses itens, segundo divisões da CNAE 2.0, em anos selecionados**  
(Em %)

|                                                                   |                                                    | 2008 | 2010 | 2014 | 2016 | 2018 |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Participação elevada dos insumos importados                       |                                                    |      |      |      |      |      |
| 26                                                                | Equipamentos de informática, eletrônicos e ópticos | 65,6 | 64,5 | 75,4 | 72,4 | 75,4 |
| 30                                                                | Outros equipamentos de transporte                  | 50,7 | 46,7 | 66,8 | 63,6 | 72,2 |
| 21                                                                | Farmoquímicos e farmacêuticos                      | 60,4 | 59,7 | 57,3 | 55,9 | 58,6 |
| Participação relevante dos insumos importados                     |                                                    |      |      |      |      |      |
| 20                                                                | Químicos                                           | 35,6 | 32,5 | 43,6 | 41,1 | 44,6 |
| 19                                                                | Derivados do petróleo e biocombustíveis            | 47,4 | 28,7 | 42,8 | 33,1 | 40,9 |
| 33                                                                | Manutenção e instalação de máquinas e equipamentos | 45,6 | 39,6 | 32,1 | 28,6 | 34,6 |
| 28                                                                | Máquinas e equipamentos                            | 23,0 | 24,9 | 32,1 | 31,4 | 33,3 |
| 29                                                                | Veículos automotores                               | 21,3 | 21,0 | 27,7 | 31,5 | 31,9 |
| 32                                                                | Diversos                                           | 20,3 | 19,1 | 22,5 | 23,5 | 26,8 |
| 27                                                                | Máquinas, aparelhos e materiais elétricos          | 22,0 | 25,0 | 28,4 | 26,8 | 26,0 |
|                                                                   | Indústria de transformação                         | 23,3 | 20,5 | 25,0 | 22,2 | 25,1 |
| Participação dos insumos importados abaixo da média de indústria  |                                                    |      |      |      |      |      |
| 22                                                                | Produtos de borracha e de material plástico        | 19,1 | 20,4 | 18,4 | 19,5 | 22,3 |
| 24                                                                | Metalurgia                                         | 22,4 | 21,1 | 24,3 | 22,0 | 20,1 |
| 13                                                                | Têxteis                                            | 16,6 | 16,1 | 19,2 | 17,7 | 19,8 |
| 18                                                                | Impressão e gravações                              | 23,0 | 19,3 | 16,9 | 16,4 | 17,1 |
| 25                                                                | Produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos  | 7,8  | 9,1  | 9,6  | 9,4  | 11,6 |
| 23                                                                | Produtos de minerais não metálicos                 | 10,0 | 11,7 | 13,0 | 13,1 | 10,7 |
| 17                                                                | Celulose e papel                                   | 9,7  | 11,3 | 9,0  | 8,5  | 9,8  |
| 12                                                                | Fumo                                               | 7,3  | 2,1  | 8,2  | 5,9  | 9,1  |
| 15                                                                | Couros e calçados                                  | 9,8  | 8,5  | 6,4  | 7,3  | 8,0  |
| 16                                                                | Madeira                                            | 12,0 | 5,3  | 10,2 | 9,1  | 8,0  |
| 14                                                                | Vestuário e acessórios                             | 5,4  | 6,0  | 7,3  | 6,2  | 7,8  |
| 11                                                                | Bebidas                                            | 7,2  | 5,5  | 5,5  | 5,4  | 7,5  |
| 31                                                                | Móveis                                             | 3,8  | 3,5  | 4,5  | 5,9  | 5,9  |
| 10                                                                | Produtos alimentícios                              | 7,0  | 4,8  | 5,3  | 4,8  | 5,1  |
| Coeficientes de insumos importados dos três conjuntos de divisões |                                                    |      |      |      |      |      |
|                                                                   | Participações elevadas                             | 60,4 | 59,2 | 70,1 | 66,5 | 71,3 |
|                                                                   | Participações relevantes                           | 29,4 | 25,8 | 35,2 | 34,5 | 36,9 |
|                                                                   | Participações inferiores à média da indústria      | 11,5 | 10,0 | 10,3 | 9,1  | 10,1 |

Fonte: PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

A tabela evidencia diferenças setoriais significativas nesses coeficientes e permite distinguir três conjuntos de setores. Destacam-se as divisões com:

- participações elevadas de insumos importados, apresentando coeficiente superior a 50% em 2018 – três divisões e coeficiente médio de insumos importados de 71,3%; e

- participações relevantes de insumos importados, apresentando coeficiente de insumos importados entre 25% e 50% em 2018 – sete divisões e coeficiente médio de insumos importados de 36,9%.

As divisões desses dois segmentos apresentam coeficientes de insumos importados superiores ao coeficiente médio da indústria em 2018 – 25,1%. O terceiro segmento, portanto, é constituído pelas divisões com:

- participações de insumos importados inferiores à média da indústria em 2018 (25%) – quatorze divisões e coeficiente médio de insumos importados de 10,1%.

Os resultados apresentados na tabela 3 explicitam as características das divisões que compõem esses três conjuntos.

- Dez divisões com *participações elevadas e relevantes* de insumos importados, basicamente fabricantes de produtos químicos e de bens de capital e de consumo durável, entre os quais se destacam as participações elevadas dos setores de químicos em geral, dos de Equipamentos de informática, eletrônicos e ópticos e de Outros equipamentos de transporte.
- Quatorze divisões com *participações abaixo da média* da indústria, que incluem, portanto, os setores fabricantes de bens intermediários não químicos e de bens de consumo semiduráveis e não duráveis.

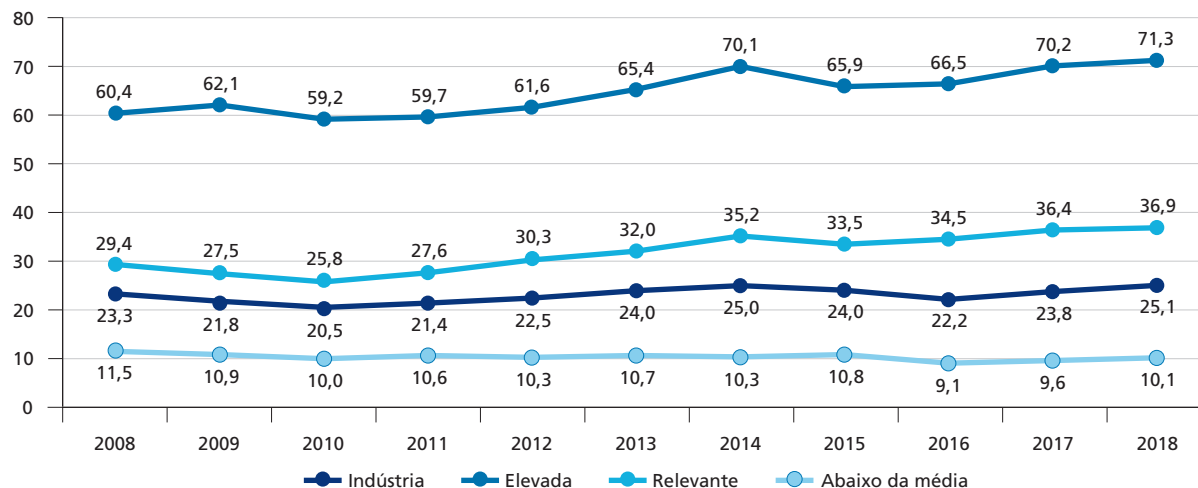
O gráfico 4 explicita a evolução dos coeficientes de insumos importados das diversas divisões da indústria.

- O coeficiente de insumos importados das divisões com *participações elevadas* aumenta de 60,4% em 2008 para 70,1% em 2014 e para 71,3% em 2018. Destacam-se os aumentos dos coeficientes das divisões Outros equipamentos de transporte (21,5 p.p.) e Equipamentos de informática, eletrônicos e ópticos (9,9 p.p.). O coeficiente relativo a Farmoquímicos e farmacêuticos apresenta uma pequena redução.
- O coeficiente de insumos importados das divisões com *participações relevantes* apresenta um aumento contínuo e significativo a partir de 2010, evoluindo de 25,8% nesse ano e 35,2% em 2014 para 36,9% em 2018. Essa trajetória é semelhante à observada para a indústria de transformação ao longo desse período. O aumento do coeficiente é comum a quase todas as divisões – as exceções são Derivados de petróleo e Manutenção e instalação de máquinas e equipamentos, que apresentam quedas de 6,5 p.p. e 11 p.p., respectivamente. Os coeficientes dos demais setores apresentaram aumentos significativos: Químicos, Máquinas e equipamentos e Veículos automotores, cerca de 10 p.p.; Diversos, 6,5 p.p.; Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, 4,0 p.p.
- O coeficiente de insumos importados das divisões com *participações abaixo da média* permanece relativamente estável, com pequeno declínio nos últimos anos – as pequenas quedas dos coeficientes referentes aos setores de Impressão e reprodução de gravações e de Madeira foram compensadas pelos pequenos aumentos de Produtos de metal, Têxteis e Artigos do vestuário e acessórios.

GRÁFICO 4

**Evolução das médias dos coeficientes de insumos importados de conjuntos de divisões<sup>1</sup> da CNAE 2.0 (2008-2018)**

(Em %)



Fonte: PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Os conjuntos de divisões refletem as participações dos insumos importados nas compras anuais desses itens pelas empresas das divisões.

O aumento dos coeficientes de importação das divisões com valores acima da média da indústria contrasta, assim, com a relativa estabilidade dos referentes às divisões abaixo da média. Contudo, o aumento do coeficiente de insumos importados da indústria de transformação que decorreria desses resultados setoriais foi mitigado pelo crescimento diferenciado das vendas dos setores industriais brasileiros.

Como indicado no gráfico 5, a porcentagem da receita líquida de vendas (*RL*) da indústria de transformação correspondente aos três conjuntos de divisões considerados.

- Permanece estável, em torno de 7%, no caso do conjunto das divisões com participações elevadas de insumos importados, e declina de 44,8% em 2008 para 40,7% em 2018, no caso das divisões com participações relevantes.
- Aumenta de 47,7% em 2008 para 52,3% em 2018 no caso do conjunto das divisões com coeficientes de insumos importados abaixo da média da indústria.<sup>16</sup>

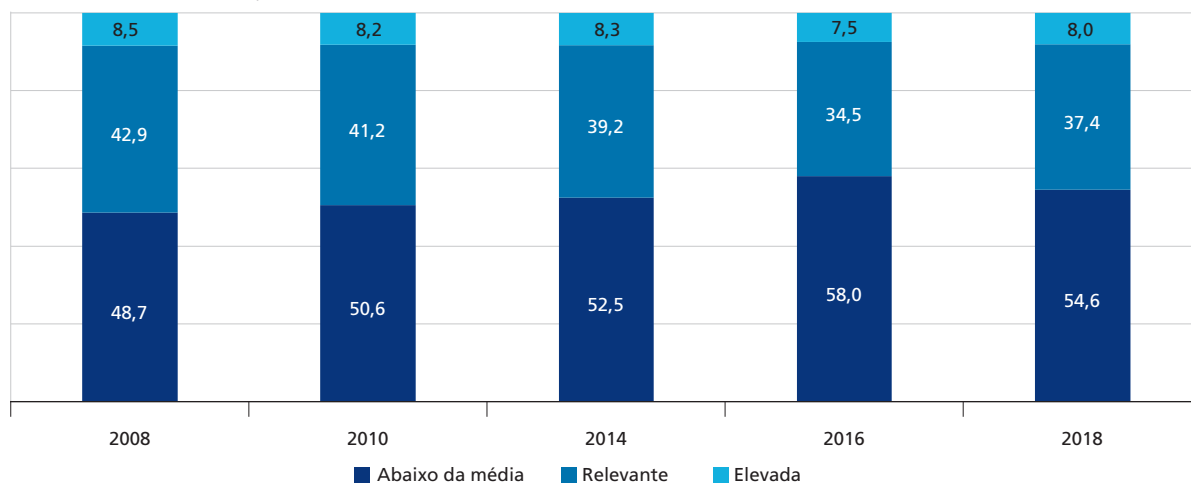
16. Esses resultados relativos a receitas de vendas correspondem a quedas da produção física acentuadas nesse período mais nos casos de bens de capital (-3,1% ao ano entre 2008 e 2018) e de bens de consumo duráveis (-1,7%) que nos de bens intermediários (-1,2%) e de bens de consumo semiduráveis e não duráveis (-0,5%), segundo resultados anuais da Pesquisa Industrial Mensal-Produção Física (PIM-PF).

GRÁFICO 5

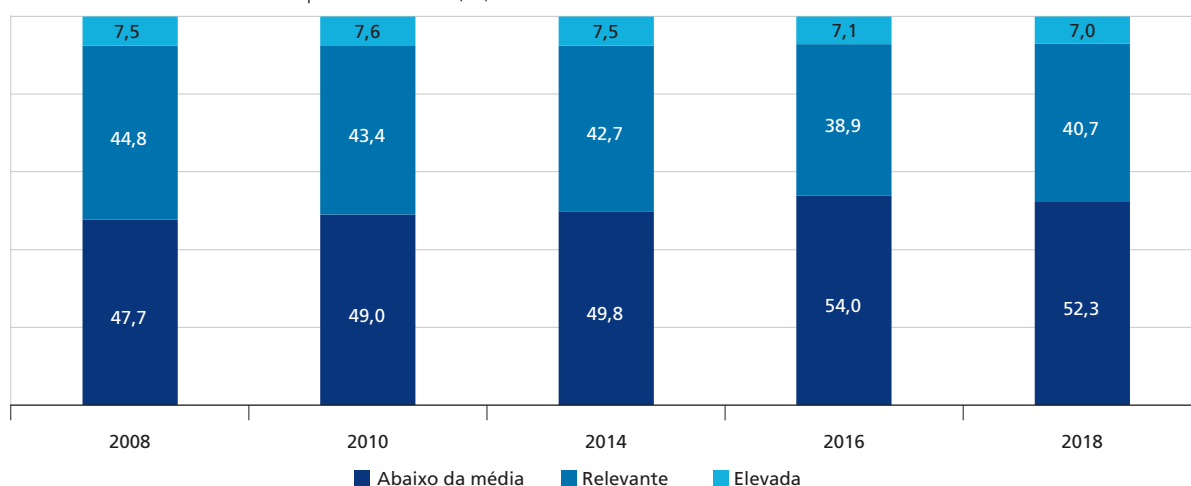
**Participação de conjuntos de divisões<sup>1</sup> da CNAE 2.0 na indústria de transformação (2008-2018)**

(Em %)

5A – No total das compras de insumos industriais (CT)



5B – No total das receitas líquidas de vendas (RL)



Fonte: PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> As classes de divisões refletem as participações dos insumos importados nas compras anuais desses itens pelas empresas das divisões.

Essas trajetórias diferenciadas da produção e das vendas dos diversos segmentos industriais se refletem evidentemente na estrutura setorial das compras de insumos pela indústria de transformação, com crescimento significativo do peso das divisões com coeficientes de insumos importados abaixo da média da indústria – de 48,7% em 2008 para 54,6%, tendo alcançado 58,0% em 2016 (gráfico 5).

Os efeitos dessas modificações da estrutura setorial das compras de insumos foram exibidos na seção 3.

## 4.2 Grupos

Os coeficientes de importação de insumos industriais associados aos 103 grupos que compõem as 24 divisões da indústria de transformação estão apresentados na tabela 4, que indica os valores assumidos por esse coeficiente nos anos do período 2008-2018, em que se registram inflexões na evolução do coeficiente relativo à indústria de transformação.

A tabela 4 explicita apenas:

- os grupos com participações elevadas (13) e relevantes (27) em 2018, segundo os mesmos critérios adotados na caracterização das divisões; e
- os grupos que apresentaram coeficientes relevantes em um número significativo de anos no período 2008-2017, embora tenham participações abaixo da média da indústria em 2018 (7) – esses grupos são, no entanto, considerados com participação abaixo da média na análise subsequente.<sup>17</sup>

TABELA 4

**Participações dos insumos importados nas compras anuais desses itens, segundo divisões e grupos da CNAE 2.0, em anos selecionados**  
(Em %)

|                                    | Descrição da atividade                                                                                      | 2008        | 2010        | 2014        | 2016        | 2018        | RL 2018      |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Divisões com coeficientes elevados | <b>Equipamentos de informática, eletrônicos e ópticos (mais dois grupos)</b>                                | <b>65,6</b> | <b>64,5</b> | <b>75,4</b> | <b>72,4</b> | <b>75,4</b> | <b>100,0</b> |
|                                    | • Componentes eletrônicos                                                                                   | 52,3        | 60,4        | 72,8        | 79,2        | 81,7        | 8,7          |
|                                    | • Equipamentos de informática e periféricos                                                                 | 68,5        | 55,3        | 66,4        | 63,8        | 51,0        | 19,9         |
|                                    | • Equipamentos de comunicação                                                                               | 63,2        | 66,8        | 90,7        | 76,2        | 85,1        | 44,9         |
|                                    | • Aparelhos de recepção, reprodução, gravação e amplificação de áudio e vídeo                               | 74,7        | 75,6        | 75,2        | 73,2        | 77,1        | 16,7         |
|                                    | • Aparelhos e instrumentos de medidas, teste e controle; cronômetros e relógios                             | 33,1        | 43,7        | 42,9        | 55,3        | 57,7        | 6,5          |
|                                    | • Aparelhos eletromédicos e eletroterapêuticos e equipamentos de irradiação fotográficos e cinematográficos | 15,5        | 30,4        | 54,5        | 51,7        | 53,6        | 2,7          |
|                                    | • Mídias virgens, magnéticas e ópticas                                                                      | 46,1        | 63,9        | 47,3        | 0,8         | X           | X            |
|                                    | <b>Outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores</b>                                       | <b>50,7</b> | <b>46,7</b> | <b>66,8</b> | <b>63,6</b> | <b>72,2</b> | <b>100,0</b> |
|                                    | • Construção de embarcações                                                                                 | 46,1        | 46,0        | 53,2        | 43,6        | 47,3        | 15,6         |
|                                    | • Veículos ferroviários                                                                                     | 11,7        | 36,0        | 38,8        | 48,1        | X           | X            |
|                                    | • Aeronaves                                                                                                 | 89,5        | 89,5        | 92,8        | X           | 92,4        | 38,2         |
|                                    | • Equipamentos não especificados anteriormente                                                              | 23,7        | 22,8        | 65,8        | 38,1        | 63,0        | 36,3         |
|                                    | <b>Farmoquímicos e farmacêuticos</b>                                                                        | <b>60,4</b> | <b>59,7</b> | <b>57,3</b> | <b>55,9</b> | <b>58,6</b> | <b>100,0</b> |
|                                    | • Produtos farmoquímicos                                                                                    | 32,6        | 27,4        | 30,9        | 35,2        | 17,5        | 2,3          |
|                                    | • Produtos farmacêuticos                                                                                    | 60,7        | 60,4        | 57,7        | 56,1        | 60,1        | 97,7         |

(Continua)

17. Dos demais 58 grupos, 56 têm coeficientes de insumos importados inferiores à média da indústria; a tabulação especial do IBGE não apresenta informações para os outros dois: veículos militares de combate e equipamentos e aparelhos elétricos não especificados anteriormente.

(Continuação)

|                                                                              | Descrição da atividade                                                               | 2008        | 2010        | 2014        | 2016        | 2018        | RL 2018      |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Divisões com coeficientes relevantes                                         | <b>Químicos (mais um grupo)</b>                                                      | <b>35,6</b> | <b>32,5</b> | <b>43,6</b> | <b>41,1</b> | <b>44,6</b> | <b>100,0</b> |
|                                                                              | • Produtos químicos inorgânicos                                                      | 56,0        | 55,6        | 62,6        | 63,8        | 68,3        | 26,1         |
|                                                                              | • Produtos químicos orgânicos                                                        | 26,0        | 17,8        | 45,9        | 30,4        | 37,2        | 22,0         |
|                                                                              | • Resinas e elastômeros                                                              | 17,4        | 28,6        | 27,7        | 23,7        | 33,9        | 7,7          |
|                                                                              | • Fibras artificiais e sintéticas                                                    | 35,1        | 39,4        | 47,0        | 31,7        | 37,6        | 1,0          |
|                                                                              | • Defensivos agrícolas e desinfetantes domissanitários                               | 61,7        | 57,7        | 63,4        | 66,3        | 53,1        | 16,9         |
|                                                                              | • Tintas, vernizes, esmaltes, lacas e produtos afins                                 | 18,4        | 24,0        | 25,6        | 22,8        | 25,3        | 4,6          |
|                                                                              | • Produtos e preparados químicos diversos                                            | 34,3        | 27,6        | 30,7        | 34,7        | 37,5        | 7,9          |
|                                                                              | <b>Coque, derivados do petróleo e biocombustíveis (mais dois grupos)</b>             | <b>47,4</b> | <b>28,7</b> | <b>42,8</b> | <b>33,1</b> | <b>40,9</b> | <b>100</b>   |
|                                                                              | • Produtos derivados do petróleo                                                     | 60,2        | 39,4        | 56,5        | 71,8        | 67,9        | 86,0         |
|                                                                              | <b>Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos (mais um grupo)</b> | <b>45,6</b> | <b>39,6</b> | <b>32,1</b> | <b>28,6</b> | <b>34,6</b> | <b>100</b>   |
|                                                                              | • Manutenção e reparação de máquinas e equipamentos                                  | 47,3        | 42,7        | 33,3        | 28,9        | 35,3        | 94,9         |
|                                                                              | <b>Máquinas e equipamentos (mais um grupo)</b>                                       | <b>23,0</b> | <b>24,9</b> | <b>32,1</b> | <b>31,4</b> | <b>33,3</b> | <b>100,0</b> |
|                                                                              | • Motores, bombas, compressores e equipamentos de transmissão                        | 24,3        | 23,1        | 28,0        | 35,5        | 35,6        | 17,0         |
|                                                                              | • Máquinas e equipamentos de uso geral                                               | 18,2        | 23,4        | 33,1        | 25,9        | 33,2        | 22,2         |
|                                                                              | • Tratores e de máquinas e equipamentos para a agricultura e pecuária                | 19,6        | 23,1        | 30,5        | 29,5        | 28,1        | 30,1         |
|                                                                              | • Máquinas-ferramenta                                                                | 28,6        | 26,8        | 37,8        | 38,4        | 38,5        | 5,5          |
|                                                                              | • Máquinas e equipamentos de uso na extração mineral e na construção                 | 42,9        | 36,9        | 42,2        | 49,7        | 48,9        | 15,7         |
|                                                                              | <b>Veículos automotores, reboques e carrocerias (mais dois grupos)</b>               | <b>21,3</b> | <b>21,0</b> | <b>27,7</b> | <b>31,5</b> | <b>31,9</b> | <b>100,0</b> |
|                                                                              | • Automóveis, camionetas e utilitários                                               | 22,3        | 21,5        | 30,4        | 33,9        | 34,0        | 51,6         |
|                                                                              | • Caminhões e ônibus                                                                 | 28,4        | 28,5        | 28,4        | 35,9        | 37,0        | 12,3         |
|                                                                              | • Peças e acessórios para veículos automotores                                       | 18,8        | 19,2        | 25,6        | 28,8        | 29,7        | 31,9         |
|                                                                              | <b>Diversos (mais quatro grupos)</b>                                                 | <b>20,3</b> | <b>19,1</b> | <b>22,5</b> | <b>23,5</b> | <b>26,8</b> | <b>100,0</b> |
|                                                                              | • Instrumentos e materiais para uso médico e odontológico e de artigos ópticos       | 27,3        | 24,1        | 27,3        | 28,3        | 32,2        | 47,3         |
|                                                                              | • Produtos diversos                                                                  | 21,0        | 19,8        | 25,6        | 25,3        | 24,9        | 36,1         |
|                                                                              | <b>Máquinas, aparelhos e materiais elétricos (mais um grupo)</b>                     | <b>22,0</b> | <b>25,0</b> | <b>28,4</b> | <b>26,8</b> | <b>26,0</b> | <b>100,0</b> |
|                                                                              | • Geradores, transformadores e motores elétricos                                     | 23,6        | 29,0        | 30,4        | 23,1        | 23,0        | 31,6         |
|                                                                              | • Pilhas, baterias e acumuladores elétricos                                          | 50,9        | 55,7        | 48,7        | 47,4        | 46,5        | 5,0          |
|                                                                              | • Equipamentos para distribuição e controle de energia elétrica                      | 24,4        | 25,3        | 23,2        | 16,7        | 26,3        | 29,7         |
|                                                                              | • Lâmpadas e outros equipamentos de iluminação                                       | 22,8        | 26,6        | 23,3        | 18,4        | 27,3        | 2,1          |
|                                                                              | • Equipamentos e aparelhos elétricos não especificados anteriormente                 | 35,5        | 38,3        | 44,0        | 50,0        | 58,9        | 4,9          |
| Divisões com coeficientes de insumos importados abaixo da média da indústria | <b>Indústria de transformação</b>                                                    | <b>23,3</b> | <b>20,5</b> | <b>25,0</b> | <b>22,2</b> | <b>25,1</b> | <b>-</b>     |
|                                                                              | <b>Produtos de borracha e de material plástico (mais um grupo)</b>                   | <b>19,1</b> | <b>20,4</b> | <b>18,4</b> | <b>19,5</b> | <b>22,3</b> | <b>100,0</b> |
|                                                                              | • Produtos de borracha                                                               | 29,6        | 35,6        | 32,2        | 34,2        | 37,5        | 28,9         |
|                                                                              | <b>Metalurgia (mais três grupos)</b>                                                 | <b>22,4</b> | <b>21,1</b> | <b>24,3</b> | <b>22,0</b> | <b>20,1</b> | <b>100,0</b> |
|                                                                              | • Tubos de aço, exceto tubos sem costura                                             | 13,0        | 32,6        | 37,1        | 29,1        | 12,0        | 6,1          |
|                                                                              | • Metalurgia de metais não ferrosos                                                  | 30,9        | 30,7        | 28,1        | 29,1        | 20,9        | 32,3         |
|                                                                              | <b>Têxteis (mais três grupos)</b>                                                    | <b>16,6</b> | <b>16,1</b> | <b>19,2</b> | <b>17,7</b> | <b>19,8</b> | <b>100,0</b> |
|                                                                              | • Tecidos de malha                                                                   | 20,5        | 25,9        | 30,5        | 29,1        | 31,4        | 14,7         |
|                                                                              | • Artefatos têxteis, exceto vestuário                                                | 18,7        | 17,9        | 21,2        | 21,6        | 25,9        | 28,8         |
|                                                                              | <b>Impressão e reprodução de gravações (mais dois grupos)</b>                        | <b>23,0</b> | <b>19,3</b> | <b>16,9</b> | <b>16,4</b> | <b>17,1</b> | <b>100,0</b> |
|                                                                              | • Reprodução de materiais gravados em qualquer suporte                               | 80,9        | 67,6        | 16,5        | 23,6        | 21,6        | 5,4          |
|                                                                              | <b>Metal, exceto máquinas e equipamentos (mais quatro grupos)</b>                    | <b>7,8</b>  | <b>9,1</b>  | <b>9,6</b>  | <b>9,4</b>  | <b>11,6</b> | <b>100,0</b> |
|                                                                              | • Artigos de cutelaria, de serralheria e ferramentas                                 | 21,6        | 18,3        | 18,1        | 25,5        | 31,7        | 14,7         |
|                                                                              | • Equipamento bélico pesado, armas de fogo e munições                                | 31,7        | 25,7        | 40,7        | 17,9        | 19,7        | 2,5          |
|                                                                              | <b>Produtos de minerais não metálicos (mais quatro grupos)</b>                       | <b>10,0</b> | <b>11,7</b> | <b>13,0</b> | <b>13,1</b> | <b>10,7</b> | <b>100,0</b> |
|                                                                              | • Cimento                                                                            | 6,4         | 22,6        | 29,7        | 24,7        | 4,9         | 18,1         |
|                                                                              | <b>Produtos alimentícios (mais oito grupos)</b>                                      | <b>7,0</b>  | <b>4,8</b>  | <b>5,3</b>  | <b>4,8</b>  | <b>5,1</b>  | <b>100,0</b> |
|                                                                              | • Preservação do pescado e produtos do pescado                                       | 24,1        | 32,5        | 38,8        | 40,1        | 27,1        | 5,7          |

(Continua)

(Continuação)

| Descrição da atividade                                          | 2008 | 2010 | 2014 | 2016 | 2018 | RL 2018 |
|-----------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|---------|
| Coeficientes de insumos importados dos três conjuntos de grupos |      |      |      |      |      |         |
| Participações elevadas                                          | 59,9 | 54,7 | 65,8 | 65,4 | 68,4 | 21,2    |
| Participações relevantes                                        | 23,6 | 24,0 | 32,0 | 31,1 | 33,7 | 23,0    |
| Participações abaixo da média da indústria                      | 10,8 | 9,3  | 10,3 | 8,9  | 9,6  | 55,8    |
| Indústria de transformação                                      | 23,3 | 20,5 | 25,0 | 22,2 | 25,1 | -       |

Fonte: PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

- Obs.: 1. A tabela apresenta os grupos que têm coeficientes de insumos importados elevados e relevantes em 2018, acrescidos de sete grupos que, embora tenham coeficiente menor que a média da indústria em 2018, apresentam coeficientes relevantes em um número significativo de anos no período 2008-2017.
2. A tabela está ordenada segundo os valores dos coeficientes de insumos importados das divisões e, em seguida, pela ordenação dos códigos dos grupos na CNAE 2.0.
3. A coluna RL 2018 indica a participação da receita líquida de vendas do grupo no total da divisão.
4. As linhas em cor cinza indicam os grupos com coeficientes de insumos importados elevados em 2018.
5. O número entre parênteses, associado ao nome das divisões, indica a quantidade de grupos da divisão não relacionados na tabela por terem coeficientes de insumos importados inferiores à média da indústria de transformação.
6. As divisões Celulose e papel, Fumo, Couros e calçados, Madeira, Artigos do vestuário e acessórios, Bebidas e Móveis não foram relacionadas na tabela, uma vez que todos os seus grupos têm coeficientes de insumos importados inferiores à média da indústria.
7. As informações das células marcadas com X foram omitidas na tabulação especial do IBGE em observância a regras que têm por objetivo evitar a individualização do informante.

A tabela permite avaliar os resultados referidos a divisões apresentados na subseção anterior, do ponto de vista da homogeneidade dos coeficientes de insumos importados dos grupos que as integram.

- Divisões classificadas como *com participação de insumos importados elevada*:
  - a) no caso de duas das três divisões, Equipamentos de informática e Farmacêuticos, os grupos que também apresentam coeficientes elevados respondem por quase 100% da receita líquida de vendas da divisão; e
  - b) no caso da terceira divisão (Outros equipamentos de transporte), dois grupos apresentam coeficientes de insumos importados elevados – Aeronaves e Equipamentos não especificados anteriormente (basicamente, motocicletas e bicicletas), com 75% da receita líquida de vendas da divisão. Os dois outros grupos, Embarcações e Veículos ferroviários, apresentam coeficientes de insumos importados relevantes.
- Divisões classificadas como *com participação de insumos importados relevante*:
  - a) no caso de três das sete divisões – Veículos; Máquinas e equipamentos; e Manutenção e instalação de máquinas e equipamentos –, os grupos que também apresentam coeficientes relevantes respondem por quase 100% da receita líquida de vendas da divisão; e
  - b) em outras três divisões, destacam-se alguns grupos com coeficientes de insumos importados elevados: Produtos químicos inorgânicos e Defensivos agrícolas e desinfetantes domissanitários, na divisão de Químicos; Produtos derivados do petróleo, na divisão de Coque, derivados do petróleo e biocombustíveis; e Equipamentos e aparelhos elétricos não especificados, na divisão de Máquinas, aparelhos e materiais elétricos (esse último com pequena participação).
- Divisões que apresentaram participação de insumos importados inferior à média da indústria de transformação: quatro das quatorze divisões compreendem cinco grupos com coeficientes de insumos importados relevantes em 2018 – Preservação do pescado e produtos do pescado;

Tecidos de malha; Artefatos têxteis, exceto vestuário; Produtos de borracha; e Artigos de cutelaria, de serralheria e ferramentas.

A tabela 5 resume os resultados da tabela 4 indicando o grau de concordância entre a classificação dos grupos segundo seus coeficientes de insumos importados e a classificação das divisões a que pertencem.

TABELA 5

**Relação entre a classificação dos grupos e a classificação das divisões a que esses grupos pertencem (2018)<sup>1</sup>**

|          |                 | Número de grupos |           |                 |       | Receita líquida de vendas (%) |           |                 |       |
|----------|-----------------|------------------|-----------|-----------------|-------|-------------------------------|-----------|-----------------|-------|
|          |                 | Grupos           |           |                 |       | Grupos                        |           |                 |       |
|          |                 | Elevada          | Relevante | Abaixo da média | Total | Elevada                       | Relevante | Abaixo da média | Total |
| Divisões | Elevada         | 9                | 3         | 1               | 13    | 6,6                           | 0,3       | 0               | 6,9   |
|          | Relevante       | 4                | 19        | 13              | 36    | 14,6                          | 20,6      | 5,6             | 40,8  |
|          | Abaixo da média | 0                | 5         | 47              | 52    | 0                             | 2,1       | 50,2            | 52,3  |
|          | Total           | 13               | 27        | 61              | 101   | 21,2                          | 23,0      | 55,8            | 100,0 |

Fonte: PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Classificação segundo seus coeficientes de insumos importados.

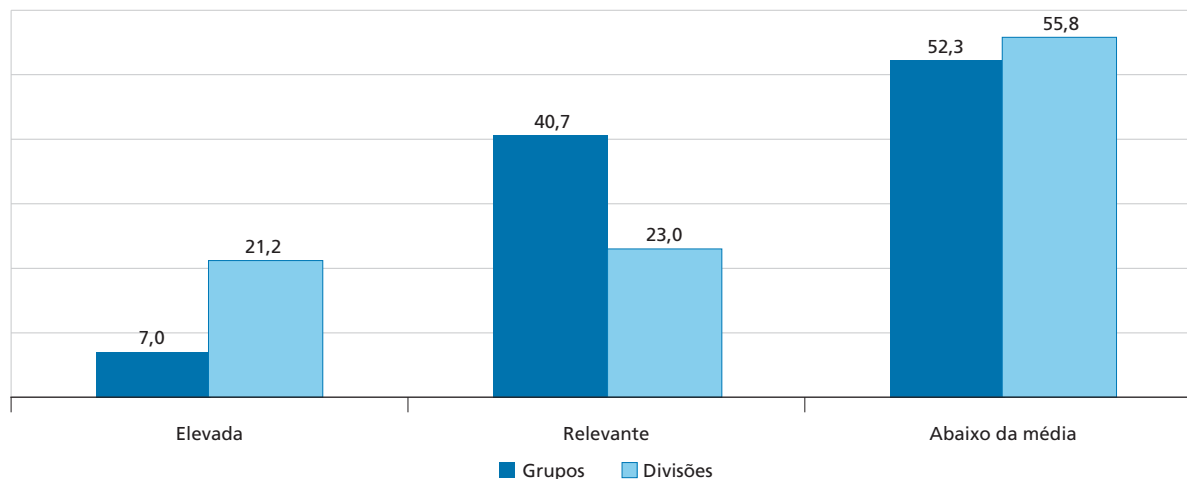
Esses resultados permitem qualificar e rever a importância relativa dos segmentos da indústria com coeficientes de insumos importados elevados sugerida pela análise da subseção anterior referida a divisões. De fato, o confronto apresentado no gráfico 6 indica o seguinte.

- O peso dos segmentos da indústria com coeficientes de insumos importados elevados na receita líquida de vendas do setor é significativamente maior quando aferido em termos de grupos (mais 14,2 p.p.). Esse resultado reflete a homogeneidade das divisões com coeficientes elevados, mencionada anteriormente, associada à presença de grupos importantes com coeficientes de insumos importados elevados no âmbito das divisões com coeficientes relevantes – Produtos químicos inorgânicos, Defensivos agrícolas e desinfetantes e, sobretudo, Produtos derivados do petróleo, grupos que respondem por 14,5% da receita líquida de vendas da indústria de transformação, em 2018. Cabe indicar, no entanto, que, desses 14,5%, 9,8% correspondem aos derivados de petróleo.
- Em contrapartida, o peso dos grupos com coeficientes de insumos importados relevantes na receita líquida de vendas da indústria é 17,7 p.p. menor que a porcentagem referida às divisões relevantes.
- No caso dos segmentos com coeficientes abaixo da média da indústria, a diferença entre os percentuais referidos às divisões e aos grupos não é significativa (3,6 p.p. em favor das divisões).

GRÁFICO 6

**Participação de conjuntos de divisões e de grupos da CNAE 2.0 na receita líquida de vendas (RL) da indústria de transformação (2018)**

(Em %)



Fonte: PIA/IBGE.  
Elaboração do autor.

Em resumo, constata-se, do ponto de vista do enquadramento nos estratos de coeficientes de insumos importados, uma certa homogeneidade entre os grupos que integram uma divisão. As exceções são duas divisões com participações relevantes de insumos importados: a divisão de Coque, produtos derivados do petróleo e biocombustíveis, na qual nenhum dos seus três grupos está enquadrado nesse estrato; e a divisão de Produtos químicos, na qual dois grupos, respondendo por 43% da receita líquida de vendas da divisão, são classificados no estrato de participações elevadas de insumos importados.

Registre-se ainda que os casos de diferenças entre o enquadramento do grupo e da divisão correspondente que envolvem mudança entre os dois segmentos destacados (fabricantes de produtos químicos e de bens de capital e de consumo durável versus fabricantes de bens intermediários não químicos e de consumo semiduráveis e não duráveis) são pouco significativos. A classificação das empresas industriais segundo grupos da CNAE 2.0 não afeta, portanto, a segmentação segundo a natureza da produção das empresas associada inicialmente à classificação segundo divisões.

## 5 PARTICIPAÇÃO DOS INSUMOS IMPORTADOS NA PRODUÇÃO DAS EMPRESAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS: DIFERENÇAS INTRASSETORIAIS

O exame das diferenças intrassetoriais na participação dos insumos importados na produção industrial brasileira tem como base a estratificação das empresas segundo seus coeficientes de insumos importados, apresentada na tabulação especial do IBGE por divisões e grupos da CNAE 2.0. Não foi possível cruzar esses resultados com outras variáveis (por exemplo, tamanho da empresa) porque um detalhamento maior das informações implica a omissão crescente de resultados por problemas de identificação da empresa informante.<sup>18</sup>

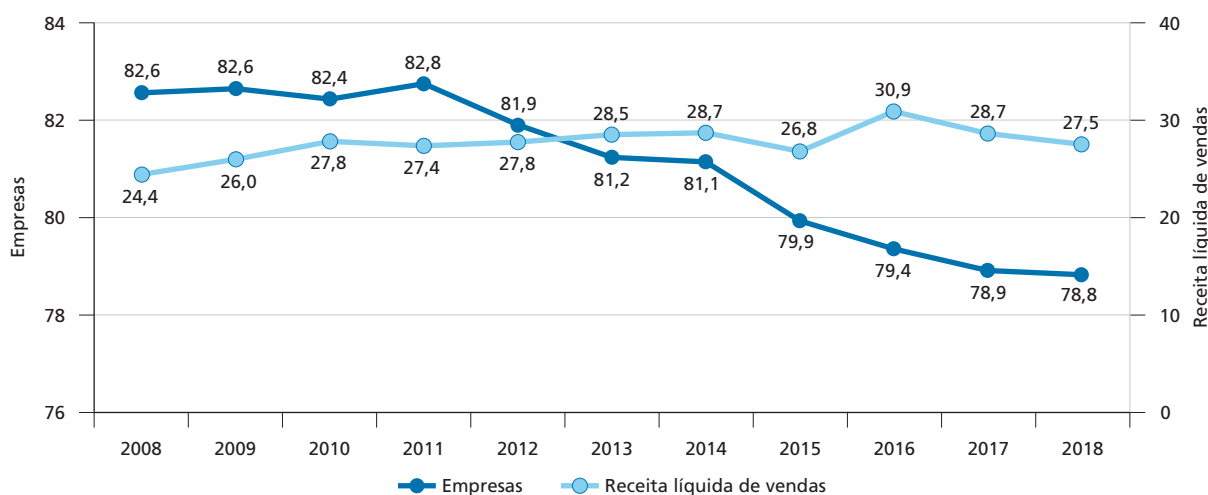
18. A tabulação (divisões CNAE *versus* estratos do coeficiente) apresentou omissão de informações de 5,4% das células (divisões *versus* estratos *versus* ano); no caso dos cruzamentos (grupos CNAE *versus* estratos do coeficiente), a omissão foi de 17,5%.

Essa tabulação indica a parcela das empresas industriais brasileiras que não realizam compras *diretas* de insumos no exterior: em 2018, eram 78,8% das empresas tabuladas, que respondem por 27,5% da receita líquida de vendas dessas empresas. Essas empresas industriais *não importadoras* (coeficiente de insumos importados igual a zero) são de porte significativamente inferior ao das empresas industriais *importadoras* (coeficiente maior que zero) – as médias das receitas líquidas de vendas das empresas não importadoras e importadoras em 2018 foram, respectivamente, R\$ 32 milhões e R\$ 319 milhões.

O gráfico 7 revela que a parcela correspondente às empresas não importadoras no número total de empresas de uma divisão diminuiu ao longo do período, declinando de 82,8% em 2011 para 78,8% em 2018, enquanto a participação dessas empresas no total da receita líquida de vendas da indústria permanece relativamente estável desde 2010.

GRÁFICO 7

**Parcelas correspondentes ao número de empresas com coeficientes de insumos importados iguais a zero e ao valor de suas receitas líquidas de vendas no total das empresas industriais (2008-2018)**  
(Em %)



Fonte: PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

O peso das empresas não importadoras em uma divisão reflete a natureza da produção da divisão.

No caso do número de empresas, as não importadoras correspondem a mais de 70% do total das divisões fabricantes de bens intermediários não químicos e de bens de consumo semiduráveis e não duráveis; em contrapartida, no caso dos setores fabricantes de produtos químicos e de bens de capital e de consumo durável, esse percentual é inferior a 60%, chegando a pouco mais de 30% nos casos de Equipamentos de informática e de Farmacêuticos.

Quanto ao peso na receita líquida de vendas, as empresas não importadoras respondem por menos de 15% do total das divisões fabricantes de produtos químicos e de bens de capital e de consumo durável; enquanto isso, nas divisões fabricantes de bens intermediários não químicos e de bens de consumo semiduráveis e não duráveis, esse percentual apresenta grande dispersão, sempre acima de 20% e alcançando percentuais superiores a 50% nos setores de Vestuário, Produtos alimentícios, Produtos de metal e Madeira.

TABELA 6

**Empresas não importadoras: participação no número de empresas e na receita líquida das divisões e receita líquida de vendas por empresa (2018)**

|                                         | Empresas | RL   | RL/empresa  |                                                    | Empresas    | RL          | RL/empresa  |
|-----------------------------------------|----------|------|-------------|----------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
|                                         | %        |      | R\$ milhões |                                                    | %           |             | R\$ milhões |
| Alimentícios                            | 89,6     | 53,6 | 82,5        | Produtos de borracha e de material plástico        | 76,1        | 29,1        | 16,3        |
| Bebidas                                 | 87,1     | 38,5 | 85,9        | Produtos de minerais não metálicos                 | 88,6        | 47,3        | 17,6        |
| Fumo                                    | 66,7     | 27,1 | 143,3       | Metalurgia                                         | 77,5        | 19,9        | 84,6        |
| Têxteis                                 | 71,3     | 32,9 | 15,5        | Produtos de metal                                  | 84,3        | 52,1        | 18,9        |
| Vestuário e acessórios                  | 92,7     | 57,1 | 6,1         | Equipamentos de informática, eletrônicos e ópticos | 33,4        | 3,1         | 18,3        |
| Couros e calçados                       | 85,9     | 28,2 | 7,6         | Máquinas, aparelhos e materiais elétricos          | 52,7        | 15,9        | 30,7        |
| Madeira                                 | 92,4     | 50,0 | 13,6        | Máquinas e equipamentos                            | 56,8        | 14,1        | 14,8        |
| Celulose e papel                        | 81,4     | 36,6 | 59,5        | Veículos automotores                               | 54,8        | 4,0         | 23,2        |
| Impressão e gravações                   | 84,1     | 44,4 | 12,5        | Outros equipamentos de transporte                  | 52,2        | 7,1         | 23,6        |
| Derivados do petróleo e biocombustíveis | 83,6     | 14,0 | 261,3       | Móveis                                             | 86,0        | 55,5        | 12,3        |
| Químicos                                | 51,6     | 9,0  | 35,5        | Diversos                                           | 67,3        | 26,3        | 9,2         |
| Farmoquímicos e farmacêuticos           | 30,7     | 3,7  | 33,0        | Manutenção e instalação                            | 92,2        | 41,9        | 11,8        |
| <b>Total</b>                            |          |      |             |                                                    | <b>78,8</b> | <b>27,5</b> | <b>34,9</b> |

Fonte: PIA/IBGE.  
Elaboração do autor.

## 5.1 Empresas industriais importadoras

A análise subsequente focaliza apenas as empresas importadoras. A tabela 7 apresenta a evolução do número dessas empresas importadoras e de sua participação na receita líquida de vendas da indústria de transformação. Cabe registrar que o aumento do número de empresas importadoras indicado na tabela, além de refletir um aumento de sua participação no número total dos informantes que respondem ao Questionário Completo da PIA, como pode ser inferido do gráfico 7, está associado também ao aumento do número desses informantes ao longo do período.

TABELA 7

**Número de empresas industriais importadoras e suas participações na receita líquida de vendas da indústria de transformação (2008-2018)**

|                                     | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Número de empresas                  | 6.025 | 6.147 | 6.231 | 6.674 | 7.141 | 7.190 | 7.319 | 7.160 | 6.825 | 6.887 | 6.823 |
| Participação na RL da indústria (%) | 75,6  | 74,0  | 72,2  | 72,6  | 72,2  | 71,5  | 71,3  | 73,2  | 69,1  | 71,3  | 72,5  |

Fonte: PIA/IBGE.  
Elaboração do autor.

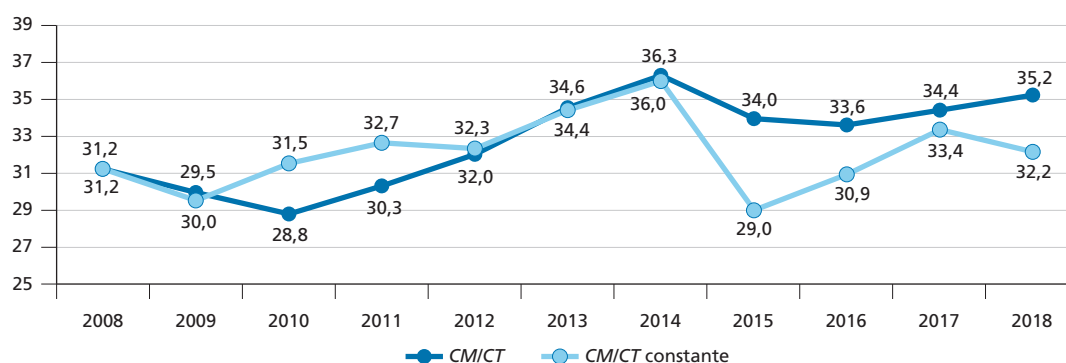
O gráfico 8 apresenta a evolução do coeficiente de insumos importados das empresas industriais importadoras a preços correntes e constantes no período 2008-2018. As diferenças entre esses coeficientes e os coeficientes relativos a todas as empresas industriais (gráfico 1) crescem de cerca

de 8% nos primeiros anos da série para a faixa 10%-11% a partir de 2012, resultado comum aos coeficientes a preços correntes e constantes.

GRÁFICO 8

**Evolução do coeficiente de insumos importados das empresas industriais importadoras a preços correntes e constantes (2008-2018)**

(Em %)



|                 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| CM/CT           | 31,2 | 30,0 | 28,8 | 30,3 | 32,0 | 34,6 | 36,3 | 34,0 | 33,6 | 34,4 | 35,2 |
| CM/CT constante | 31,2 | 29,5 | 31,5 | 32,7 | 32,3 | 34,4 | 36,0 | 29,0 | 30,9 | 33,4 | 32,2 |

Fonte: PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

Obs.: Os valores constantes correspondem a preços e à taxa de câmbio de 2008.

A tabela 8 apresenta a evolução da distribuição das empresas importadoras segundo seus coeficientes de insumos importados. Na seção anterior, as participações dos insumos importados na compra de divisões e grupos foram classificadas em três estratos – elevadas, relevantes e abaixo da média da indústria. A distribuição das participações das empresas importadoras apresentada na tabela 7 observa a mesma classificação, com duas diferenças: i) a segmentação do estrato de participação elevada ( $50\% \leq CM/CT$ ) em dois estratos, elevada ( $50\% \leq CM/CT < 75\%$ ) e muito elevada ( $75\% \leq CM/CT$ ); e ii) a exclusão das empresas com coeficientes de insumos importados iguais a zero do estrato de participação abaixo da média (assim,  $0 < CM/CT < 25\%$ ).

A tabela sugere uma reconfiguração, ao longo do período 2008-2018, da distribuição das empresas importadoras na direção dos estratos correspondentes aos coeficientes de insumos importados mais elevados. Esse movimento é particularmente notável entre os estratos de participações abaixo da média e relevantes; e os estratos de participações elevadas e muito elevadas.

- No caso dos estratos de participações abaixo da média e relevantes, observam-se crescimentos do número de empresas de 3,7% e de 17,6%, respectivamente, entre 2008 e 2018; a parcela da receita líquida de vendas correspondente às empresas com participações abaixo de média cai 5,7 p.p. entre esses dois anos, enquanto a relativa às empresas com participações relevantes sobe 3,0 p.p.
- No caso dos estratos de participações elevadas e muito elevadas, o movimento é ainda mais acentuado. O número de empresas dos dois estratos apresenta crescimento da mesma ordem no período considerado (cerca de 42%), mas a parcela da receita líquida de vendas das empresas importadoras correspondente ao estrato muito elevado aumenta em 15,3 p.p., enquanto a parcela relativa ao estrato de participações elevadas declina em 12,9 p.p.

- Esses resultados estão associados a mudanças significativas no tamanho médio das empresas dos diferentes estratos, destacando-se o referente ao estrato de empresas com participações muito elevadas: sua receita líquida de vendas média mais que dobra em termos reais entre 2008 e 2018. O tamanho médio das empresas com participações relevantes cresce moderadamente (6,4%) no período, enquanto o dos demais estratos se reduz – no caso do estrato de participações elevadas, há uma queda de 65%.

TABELA 8

**Distribuição do número de empresas e da receita líquida de vendas das empresas importadoras, segundo estratos de seus coeficientes de insumos importados, em anos selecionados**

|                 | Número de empresas |              |              |              |              | Número de empresas (%) |            |            |            |            |
|-----------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------|------------|------------|------------|------------|
|                 | 2008               | 2010         | 2014         | 2016         | 2018         | 2008                   | 2010       | 2014       | 2016       | 2018       |
| Abaixo da média | 3.800              | 3.901        | 4.266        | 4.015        | 3.941        | 63,1                   | 62,6       | 58,3       | 58,8       | 57,8       |
| Relevante       | 1.117              | 1.141        | 1.502        | 1.345        | 1.314        | 18,5                   | 18,3       | 20,5       | 19,7       | 19,3       |
| Elevada         | 618                | 656          | 870          | 822          | 872          | 10,3                   | 10,5       | 11,9       | 12,0       | 12,8       |
| Muito elevada   | 490                | 533          | 681          | 643          | 696          | 8,1                    | 8,6        | 9,3        | 9,4        | 10,2       |
| <b>Total</b>    | <b>6.025</b>       | <b>6.231</b> | <b>7.319</b> | <b>6.825</b> | <b>6.823</b> | <b>100</b>             | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> |

|                 | RL (%)       |              |              |              |              | RL/empresa<br>(R\$ milhões de 2018) <sup>1</sup> |              |              |              |              |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                 | 2008         | 2010         | 2014         | 2016         | 2018         | 2008                                             | 2010         | 2014         | 2016         | 2018         |
| Abaixo da média | 48,6         | 50,0         | 41,0         | 42,0         | 42,9         | 257,1                                            | 252,0        | 214,1        | 202,0        | 236,7        |
| Relevante       | 19,2         | 30,9         | 21,3         | 23,5         | 22,2         | 345,6                                            | 532,6        | 315,6        | 336,8        | 367,8        |
| Elevada         | 23,9         | 10,0         | 26,9         | 10,4         | 11,0         | 778,7                                            | 299,4        | 688,9        | 244,7        | 275,1        |
| Muito elevada   | 8,3          | 9,0          | 10,9         | 24,1         | 23,8         | 342,3                                            | 333,6        | 357,5        | 722,3        | 744,5        |
| <b>Total</b>    | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>333,9</b>                                     | <b>315,4</b> | <b>304,7</b> | <b>282,7</b> | <b>318,7</b> |

Fonte: PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

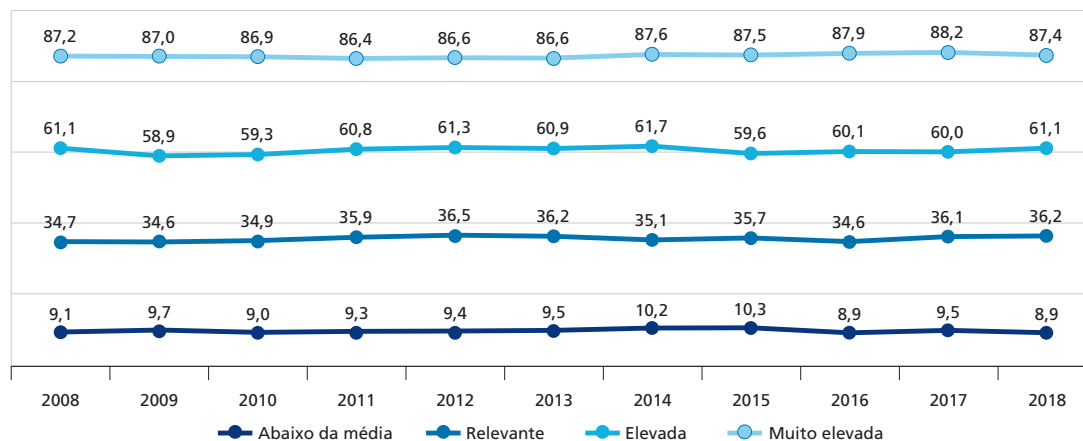
Nota: <sup>1</sup> Deflacionado pelo IPA-DI Produtos Industriais.

O gráfico 9 evidencia que os coeficientes de insumos importados dos diversos estratos das empresas industriais importadoras apresentam evoluções bastante estáveis ao longo do período 2008-2018. Essa estabilidade dos estratos contrasta com a trajetória do coeficiente de insumos importados do conjunto das empresas importadoras, apresentada no gráfico 8, que aumenta 4,0 p.p. no período (de 31,2% para 35,2%) – o que reflete a mudança na estrutura de distribuição da receita líquida de vendas entre os diferentes estratos explicitada na tabela 8.

GRÁFICO 9

**Evolução do coeficiente de insumos importados a preços correntes das empresas industriais importadoras segundo estratos (2008-2018)**

(Em %)



Fonte: PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

**5.2 Empresas industriais importadoras: resultados segundo divisões e grupos da CNAE 2.0**

A tabela 9 resume os resultados da tabulação do IBGE relativos ao cruzamento entre divisões e grupos e os estratos dos coeficientes de insumos importados das empresas em 2018, apresentando o número e a receita líquida de vendas das empresas referentes aos estratos daquelas com coeficientes relevantes, elevados e muito elevados.

A tabulação de dados do IBGE revela a presença de empresas com coeficientes muito elevados em todas as divisões e em 80 dos 103 grupos (dos quais, no entanto, 26 apresentam apenas uma ou duas empresas com coeficientes muito elevados). Essas empresas estão, porém, bastante concentradas em quatro divisões – Equipamentos de informática, eletrônicos e ópticos; Outros equipamentos de transporte; Farmoquímicos e farmacêuticos; e Químicos –, que respondem por 77% receita líquida de vendas e por 39% do número de empresas que têm coeficientes de insumos importados muito elevados.

Essas divisões apresentam, em alguns de seus grupos com coeficientes de insumos importados muito elevados, empresas de porte significativo, como evidenciado pela média das receitas líquidas de vendas por empresa dos grupos. É o caso dos grupos de Aeronaves, de Equipamentos de comunicação e de Defensivos agrícolas e desinfetantes, todos com receitas médias por empresa superiores a R\$ 2 bilhões em 2018. No caso das demais divisões, as médias da receita líquida de vendas por empresa de coeficiente de insumos importados muito elevados são inferiores a R\$ 1 bilhão, à exceção do grupo de Siderurgia. Observe-se que o grupo de Veículos automotivos, para o qual não estão disponibilizadas informações relativas ao estrato de participações muito elevadas desde 2009, provavelmente tem também receita de venda por empresa média superior a R\$ 2 bilhões (em 2009, essa média era de R\$ 1,6 bilhão).

Dos estratos de empresas com coeficientes de insumos importados muito elevados dos 53 grupos para os quais há informação em 2018, 25% apresentam médias da razão receita líquida de vendas por empresa inferiores às médias dos grupos correspondentes, enquanto 33% apresentam médias superiores a três vezes as médias dos grupos.

TABELA 9

## Número de empresas e receita líquida de vendas das empresas importadoras, de estratos de coeficientes de insumos importados selecionados de divisões e grupos de insumos importados (2018)

|                                                                | Relevante  |                 |                         | Elevada    |                 |                         | Muito elevada |                 |                         |
|----------------------------------------------------------------|------------|-----------------|-------------------------|------------|-----------------|-------------------------|---------------|-----------------|-------------------------|
|                                                                | Empresas   | RL (\$ milhões) | RL/empresa (\$ milhões) | Empresas   | RL (\$ milhões) | RL/empresa (\$ milhões) | Empresas      | RL (\$ milhões) | RL/empresa (\$ milhões) |
| <b>Equipamentos de informática, eletrônicos e ópticos</b>      | <b>76</b>  | <b>7.694</b>    | <b>101</b>              | <b>63</b>  | <b>18.056</b>   | <b>286</b>              | <b>109</b>    | <b>68.268</b>   | <b>626</b>              |
| Componentes eletrônicos                                        | 13         | 1.026           | 78                      | 15         | 1.316           | 87                      | 23            | 5.924           | 257                     |
| De informática e periféricos                                   | 12         | 3.914           | 326                     | 10         | 9.583           | 958                     | 19            | 4.248           | 223                     |
| De comunicação                                                 | 8          | 1.126           | 140                     | 7          | 1.190           | 170                     | 17            | 42.350          | 2.491                   |
| Recepção, reprodução, gravação e amplificação de áudio e vídeo | 8          | 283             | 35                      | 8          | 4.007           | 500                     | 15            | 10.909          | 727                     |
| De medidas, teste e controle                                   | 28         | 1.088           | 38                      | 21         | 1.959           | 93                      | 24            | 2.359           | 98                      |
| Eletromédicos/eletroterapêuticos                               | 3          | 233             | 77                      | 2          | X               | X                       | 6             | 2.005           | 334                     |
| Ópticos, foto e cinema                                         | 4          | 22              | 5                       | -          | -               | -                       | 4             | 469             | 117                     |
| <b>Outros equipamentos de transporte</b>                       | <b>25</b>  | <b>2.016</b>    | <b>80</b>               | <b>25</b>  | <b>12.580</b>   | <b>503</b>              | <b>27</b>     | <b>16.954</b>   | <b>627</b>              |
| Embarcações                                                    | 8          | 1.319           | 164                     | 7          | 2.326           | 332                     | 4             | 676             | 169                     |
| Veículos ferroviários                                          | 4          | 122             | 30                      | 6          | 992             | 165                     | 1             | X               | X                       |
| Aeronaves                                                      | 2          | X               | X                       | 4          | 174             | 43                      | 5             | 14.048          | 2.809                   |
| Não especificados anteriormente                                | 11         | 574             | 52                      | 7          | 9.086           | 1.298                   | 17            | 2.229           | 131                     |
| <b>Farmoquímicos e farmacêuticos</b>                           | <b>43</b>  | <b>12.278</b>   | <b>285</b>              | <b>38</b>  | <b>19.504</b>   | <b>513</b>              | <b>39</b>     | <b>22.762</b>   | <b>583</b>              |
| Produtos farmoquímicos                                         | 1          | X               | X                       | 1          | X               | X                       | 4             | 242             | 60                      |
| Produtos farmacêuticos                                         | 42         | 12.278          | 292                     | 37         | 19.504          | 527                     | 35            | 22.520          | 643                     |
| <b>Químicos</b>                                                | <b>187</b> | <b>94.440</b>   | <b>505</b>              | <b>129</b> | <b>53.054</b>   | <b>411</b>              | <b>97</b>     | <b>65.333</b>   | <b>673</b>              |
| Químicos inorgânicos                                           | 34         | 8.183           | 240                     | 20         | 18.278          | 913                     | 30            | 39.520          | 1.317                   |
| Químicos orgânicos                                             | 18         | 47.819          | 2.656                   | 13         | 4.814           | 370                     | 9             | 1.918           | 213                     |
| Resinas e elastômeros                                          | 22         | 5.769           | 262                     | 9          | 5.747           | 638                     | 9             | 1.617           | 179                     |
| Fibras artificiais/sintéticas                                  | 1          | X               | X                       | -          | -               | -                       | 4             | 1.203           | 300                     |
| Defensivos agrícolas/desinfetantes                             | 9          | 15.401          | 1.711                   | 12         | 14.433          | 1.202                   | 8             | 16.774          | 2.096                   |
| Limpeza e higiene pessoal                                      | 27         | 7.158           | 265                     | 14         | 2.285           | 163                     | 8             | 362             | 45                      |
| Tintas, vernizes, esmaltes                                     | 36         | 5.812           | 161                     | 12         | 2.049           | 170                     | 4             | 311             | 77                      |
| Produtos químicos diversos                                     | 40         | 4.296           | 107                     | 49         | 5.445           | 111                     | 25            | 3.624           | 144                     |
| <b>Derivados de petróleo e biocombustíveis</b>                 | <b>2</b>   | <b>-</b>        | <b>-</b>                | <b>3</b>   | <b>1.898</b>    | <b>632</b>              | <b>5</b>      | <b>284.525</b>  | <b>56.905</b>           |
| Derivados de petróleo                                          | 2          | X               | X                       | 3          | 1.898           | 632                     | 5             | 284.525         | 56.905                  |

(Continua)

(Continuação)

|                                                           | Relevante  |                  |                          | Elevada    |                  |                          | Muito elevada |                  |                          |
|-----------------------------------------------------------|------------|------------------|--------------------------|------------|------------------|--------------------------|---------------|------------------|--------------------------|
|                                                           | Empresas   | RL (R\$ milhões) | RL/empresa (R\$ milhões) | Empresas   | RL (R\$ milhões) | RL/empresa (R\$ milhões) | Empresas      | RL (R\$ milhões) | RL/empresa (R\$ milhões) |
| <b>Manutenção e instalação de máquinas e equipamentos</b> | <b>18</b>  | <b>11.586</b>    | <b>643</b>               | <b>6</b>   | <b>471</b>       | <b>78</b>                | <b>13</b>     | <b>1.104</b>     | <b>84</b>                |
| Manutenção e reparação                                    | 16         | 11.586           | 724                      | 6          | 471              | 78                       | 13            | 1.104            | 84                       |
| <b>Máquinas e equipamentos</b>                            | <b>175</b> | <b>27.603</b>    | <b>157</b>               | <b>118</b> | <b>34.774</b>    | <b>294</b>               | <b>60</b>     | <b>5.475</b>     | <b>91</b>                |
| Motores, compressores e equipamentos de transmissão       | 37         | 4.310            | 116                      | 32         | 5.539            | 173                      | 21            | 1.204            | 57                       |
| De uso geral                                              | 61         | 7.838            | 128                      | 36         | 3.007            | 83                       | 25            | 3.405            | 136                      |
| Tratores e equipamentos para agricultura                  | 23         | 10.930           | 475                      | 9          | 9.487            | 1.054                    | 2             | X                | X                        |
| Máquinas-ferramenta                                       | 16         | 1.117            | 69                       | 14         | 3.489            | 249                      | 1             | X                | X                        |
| Para extração mineral e construção                        | 11         | 2.050            | 186                      | 6          | 11.666           | 1.944                    | 6             | 704              | 117                      |
| De uso industrial específico                              | 27         | 1.355            | 50                       | 21         | 1.583            | 75                       | 5             | 161              | 32                       |
| <b>Veículos automotores</b>                               | <b>108</b> | <b>167.092</b>   | <b>1.547</b>             | <b>71</b>  | <b>17.157</b>    | <b>241</b>               | <b>42</b>     | <b>3.114</b>     | <b>74</b>                |
| Automóveis e utilitários                                  | 10         | 110.874          | 11.087                   | 1          | X                | X                        | 2             | X                | X                        |
| Peças/acessórios                                          | 91         | 34.895           | 383                      | 68         | 17.157           | 252                      | 40            | 3.114            | 77                       |
| <b>Diversos</b>                                           | <b>69</b>  | <b>3.725</b>     | <b>53</b>                | <b>54</b>  | <b>3.032</b>     | <b>56</b>                | <b>41</b>     | <b>3.214</b>     | <b>78</b>                |
| Joalheria e bijuteria                                     | 5          | 52               | 10                       | 2          | X                | X                        | 1             | X                | X                        |
| Brinquedos e jogos                                        | 4          | 66               | 16                       | 6          | 167              | 28                       | 3             | 129              | 43                       |
| Produtos de uso médico/odontológico e ópticos             | 34         | 1.965            | 57                       | 30         | 2.064            | 68                       | 31            | 1.968            | 63                       |
| Produtos diversos                                         | 24         | 1.641            | 68                       | 15         | 801              | 53                       | 6             | 1.117            | 186                      |
| <b>Máquinas, aparelhos e materiais elétricos</b>          | <b>77</b>  | <b>14.098</b>    | <b>183</b>               | <b>52</b>  | <b>8.941</b>     | <b>171</b>               | <b>40</b>     | <b>8.405</b>     | <b>210</b>               |
| Geradores, motores e transformadores                      | 16         | 2.039            | 127                      | 15         | 4.849            | 323                      | 7             | 1.157            | 165                      |
| Pilhas, baterias e acumuladores                           | 4          | 1.099            | 274                      | 2          | X                | X                        | 4             | 642              | 160                      |
| Equipamentos para distribuição e controle                 | 31         | 4.730            | 152                      | 15         | 2.851            | 190                      | 13            | 3.343            | 257                      |
| Eletrodomésticos                                          | 5          | 5.373            | 1.074                    | 3          | 212              | 70                       | 4             | 1.813            | 453                      |
| Não especificados anteriormente                           | 14         | 559              | 39                       | 11         | 391              | 35                       | 12            | 1.448            | 120                      |
| Borracha e material plástico                              | 100        | 18.060           | 180                      | 72         | 14.047           | 195                      | 58            | 7.701            | 132                      |
| Produtos de borracha                                      | 20         | 11.779           | 588                      | 20         | 10.363           | 518                      | 6             | 423              | 70                       |
| Produtos de material plástico                             | 80         | 6.281            | 78                       | 52         | 3.683            | 70                       | 52            | 7.278            | 139                      |
| <b>Metallurgia</b>                                        | <b>20</b>  | <b>42.244</b>    | <b>2.112</b>             | <b>12</b>  | <b>19.747</b>    | <b>1.645</b>             | <b>9</b>      | <b>6.755</b>     | <b>750</b>               |
| Siderurgia                                                | 7          | 33.791           | 4.827                    | 4          | 10.380           | 2.595                    | 5             | 6.755            | 1.351                    |

(Continua)

(Continuação)

|                                 | Relevante    |                  |                          | Elevada    |                  |                          | Muito elevada |                  |                          |       |
|---------------------------------|--------------|------------------|--------------------------|------------|------------------|--------------------------|---------------|------------------|--------------------------|-------|
|                                 | Empresas     | RL (R\$ milhões) | RL/empresa (R\$ milhões) | Empresas   | RL (R\$ milhões) | RL/empresa (R\$ milhões) | Empresas      | RL (R\$ milhões) | RL/empresa (R\$ milhões) | CM/CT |
| <b>Têxteis</b>                  | <b>83</b>    | <b>5.383</b>     | <b>64</b>                | <b>60</b>  | <b>4.051</b>     | <b>67</b>                | <b>50</b>     | <b>2.884</b>     | <b>57</b>                | -     |
| Fibras têxteis                  | 3            | 108              | 36                       | 10         | 664              | 66                       | 7             | 310              | 44                       | 84,1  |
| Tecelagem, exceto malha         | 16           | 1.279            | 79                       | 9          | 843              | 93                       | 4             | 357              | 89                       | 76,6  |
| Tecidos de malha                | 11           | 1.249            | 113                      | 12         | 1.326            | 110                      | 11            | 755              | 68                       | 82,5  |
| Artefatos têxteis               | 42           | 2.227            | 53                       | 27         | 1.218            | 45                       | 26            | 1.461            | 56                       | 86,8  |
| <b>Alimentícios</b>             | <b>76</b>    | <b>22.107</b>    | <b>290</b>               | <b>39</b>  | <b>9.557</b>     | <b>245</b>               | <b>30</b>     | <b>5.891</b>     | <b>196</b>               | -     |
| Conservas de frutas e legumes   | 5            | 699              | 139                      | 3          | 689              | 229                      | 6             | 637              | 106                      | 84,0  |
| Moagem/amiláceos e para animais | 23           | 5.019            | 218                      | 9          | 1.409            | 156                      | 14            | 3.926            | 280                      | 85,1  |
| Outros produtos                 | 34           | 12.380           | 364                      | 20         | 6.413            | 320                      | 6             | 1.327            | 221                      | 79,4  |
| <b>Demais divisões (dez)</b>    | <b>255</b>   | <b>34.201</b>    | <b>134</b>               | <b>130</b> | <b>8.781</b>     | <b>67</b>                | <b>76</b>     | <b>6.142</b>     | <b>80</b>                | -     |
| <b>Total</b>                    | <b>1.314</b> | <b>462.527</b>   | <b>351</b>               | <b>872</b> | <b>225.650</b>   | <b>258</b>               | <b>696</b>    | <b>508.527</b>   | <b>730</b>               | -     |

Fonte: PIA/IBGE.

Elaboração do autor.

## 6 CONCLUSÕES

A evolução do coeficiente de insumos importados da indústria de transformação não evidencia uma tendência definida: apresenta dois ciclos de queda e recuperação (2008-2010-2014 e 2014-2016-2018), que resultam, entre 2008 e 2018, em um aumento do coeficiente de 23,3% para 25,1% (1,8 p.p.), quando calculado a preços correntes, e em uma redução de 23,2% para 22,6% (0,7 p.p.), quando calculado a preços constantes.

As variações anuais dos coeficientes de insumos importados a preços constantes observadas nesse período – bem como as variações anuais do valor das compras de insumos importados também a preços constantes – *versus* as variações anuais da taxa de câmbio apresentam coeficientes de correlação elevados e de sinal negativo (-0,8127 e -0,8573, respectivamente).

A compra direta de insumos no exterior é uma experiência restrita a uma parcela reduzida do parque industrial brasileiro. As empresas industriais não importadoras (coeficientes de insumos importados iguais a zero) correspondiam, em 2018, a 79% das empresas tabuladas; o tamanho médio dessas empresas era significativamente inferior ao das empresas industriais importadoras (um décimo).

As empresas industriais importadoras (6.025 em 2008 e 6.083 em 2018, responsáveis por 73% da receita líquida de vendas da indústria de transformação nesse último ano) apresentam, evidentemente, coeficientes de insumos importados significativamente maiores que os correspondentes a todas as empresas industriais; esses coeficientes crescem ao longo do período – de 31,2% para 35,2% (mais 4,0 p.p.), quando valorados a preços correntes, e de 31,2% para 32,2% (mais 1,0 p.p.), quando valorados a preços constantes.

A estratificação dos coeficientes de insumos importados em quatro estratos – coeficientes muito elevados (maiores que 75%), elevados (50% a 75%), relevantes (50% a 25%) e abaixo da média da indústria (menores que 25%) – revela, ao longo do período considerado, uma reconfiguração da distribuição dessas empresas importadoras na direção dos estratos correspondentes aos coeficientes acima da média da indústria. É particularmente expressivo o aumento da parcela da receita de vendas da indústria relativa à participação “muito elevada” (mais 15,5 p.p.).

Do ponto de vista das diferenças intersetoriais da indústria no tocante à participação dos insumos importados nas compras de insumos das empresas, cabe destacar uma clara diferenciação segundo a natureza da produção do setor.

- As dez divisões com participações elevadas (três) e relevantes (sete) compreendem basicamente fabricantes de produtos químicos e de bens de capital e de consumo durável.
- As quatorze divisões com participações abaixo da média da indústria incluem os fabricantes de bens intermediários não químicos e de bens de consumo semiduráveis e não duráveis.
- Esses dois segmentos repartem em parcelas aproximadamente iguais a receita líquida de vendas da indústria de transformação em 2018.

A classificação das empresas industriais segundo grupos da CNAE 2.0 não afeta essa segmentação segundo a natureza da produção das empresas. Os casos de diferenças entre o enquadramento do grupo e da divisão correspondente que envolvem mudança entre os dois segmentos destacados são pouco significativos.

As evoluções dos coeficientes de insumos importados das diversas divisões da indústria diferem. Os coeficientes médios das divisões com *participações elevadas e relevantes* aumentam entre 2008 e 2018 (11, p.p. e 9,4 p.p.); e o coeficiente médio das divisões com *participações abaixo da média* permanece relativamente estável, com pequeno declínio nos últimos anos.

A estrutura setorial da indústria de transformação apresenta, no entanto, evolução distinta nesse período. A parcela da receita líquida de vendas da indústria correspondente ao conjunto das divisões com coeficientes de insumos importados *abaixo* da média da indústria aumenta (4,6 p.p.). O declínio correspondente às divisões com coeficientes *acima* da média reflete uma queda mais acentuada da produção física dos bens de capital e de consumo durável – em comparação à observada no caso dos bens intermediários e de consumo semiduráveis e não duráveis.

Assim, o aumento do coeficiente de insumos importados da indústria de transformação que decorreria do aumento dos coeficientes das divisões com participações elevadas e relevantes (fabricantes de produtos químicos e de bens de capital e de consumo durável) foi mitigado pelo crescimento diferenciado das vendas dos setores industriais brasileiros.

Esses resultados se refletem, evidentemente, nas trajetórias das séries de coeficientes de insumos importados mencionadas no início destas conclusões, notadamente a partir de 2014. O cálculo das duas séries, considerando como estável a estrutura do custo total da indústria segundo as divisões CNAE 2.0 observada em 2008, indica um aumento do valor do coeficiente, a preços correntes, de 3,8 p.p. e uma queda do valor do coeficiente, a preços constantes, de 1,6 p.p.

O estudo evidencia, assim, que os resultados relativos à participação dos insumos importados na produção da indústria brasileira referidos à indústria de transformação como um todo encobrem resultados bastante diferenciados entre seus diversos segmentos. Evidentemente, esse comentário se aplica à maioria dos agregados econômicos. O relevante neste caso é que a segmentação observada reflete a natureza da produção dos setores, contrapondo os setores fabricantes de produtos químicos e de bens de capital e de consumo durável aos fabricantes de bens intermediários não químicos e de bens de consumo semiduráveis e não duráveis.

Ora, esse segundo segmento compreende os setores que utilizam basicamente insumos provenientes de atividades agropecuárias e extrativas minerais e aqueles de menor complexidade tecnológica, intensivos em mão de obra e também próximos de atividades primárias na cadeia da produção. Não é de se esperar, portanto, que esses setores venham a apresentar, no Brasil, coeficientes de insumos importados significativamente mais elevados.

Nesse contexto, do ponto de vista da participação dos insumos importados na produção industrial do país, o acompanhamento do grau de inserção da indústria brasileira nas cadeias globais de valor deve ter como foco a evolução dos setores fabricantes de produtos químicos e de bens de capital e de consumo durável, os quais, como se viu, apresentaram aumentos significativos dos seus coeficientes de insumos importados.

# FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO E TECNOLOGIAS DIGITAIS: ANÁLISE PARA OS PAÍSES DO BRICS

Michelle Márcia Viana Martins<sup>1</sup>  
Scarlett Queen Almeida Bispo<sup>2</sup>

## SINOPSE

O Acordo de Facilitação de Comércio da Organização Mundial do Comércio (OMC), ratificado em 2017, apresenta como proposta a modernização dos procedimentos alfandegários e melhorias na infraestrutura logística dos países, a fim de tornar os fluxos comerciais mais céleres e previsíveis. Esse tema tem fundamental importância no contexto das cadeias globais de suprimentos, que se viram fragilizadas pelas políticas de distanciamento social durante a pandemia da covid-19. Este texto debate a evolução dos indicadores de facilitação de comércio entre os países do BRICS, indicando em quais áreas ainda são necessárias reformas para consolidar o fluxo comercial, com vistas a promover maior rapidez nos processos de fronteira e menores custos comerciais nas importações e exportações. A partir dessa perspectiva, alguns países sugerem avançar os processos alfandegários na direção de tecnologias digitais, como *blockchain*, que garantem transparência e segurança nas trocas de informações entre os agentes que atuam no comércio internacional.

**Palavras-chave:** Acordo de Facilitação de Comércio; BRICS; medidas de fronteira; pandemia; *blockchain*.

## ABSTRACT

The World Trade Organization (WTO) Trade Facilitation Agreement, ratified in 2017, proposes the modernization of customs procedures and improvements in the logistical infrastructure of countries, in order to make trade flows faster and more predictable. This topic is of fundamental importance in the context of global supply chains, which were weakened by social distancing policies during the covid-19 pandemic. This text discusses the evolution of trade facilitation indicators among BRICS countries, indicating in which areas reforms are still needed to consolidate the trade flow, aiming at promoting faster border processes and lower trade costs in imports and exports. From this perspective, some countries suggest advancing customs processes towards digital technologies, such as *blockchain*, which guarantee transparency and security in the exchange of information between agents operating in international trade.

**Keywords:** Trade Facilitation Agreement; BRICS; border measures; pandemic; *blockchain*.

JEL: F13; O24.

Artigo recebido em 7/6/2022 e aprovado em 22/7/2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi33art3>

## 1 INTRODUÇÃO

A pandemia da covid-19 ocasionou efeitos pronunciados nos processos produtivos e no comércio. As interrupções nas cadeias de suprimentos se tornaram um grande desafio global desde o início do surto, quando políticas de *lockdown* e de distanciamento social foram adotadas para controle da enfermidade. Embora o declínio das trocas comerciais seja, em grande parte, o reflexo, e não

1. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e professora da Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: <michelle.martins@ipea.gov.br>.

2. Pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea; e mestranda no Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: <scarlett.bispo@ipea.gov.br>.

a causa, da recessão econômica observada em 2020, o aumento dos custos do comércio, inclusive os de transporte e logística, agiu como freio adicional nas trocas de bens e serviços (OECD, 2020) e continua até o primeiro semestre de 2022. No início da pandemia, com o alto grau de incerteza sobre a duração e a gravidade da doença, algumas medidas foram tomadas para contê-la: i) a canalização do tráfego, por meio de menos passagens de fronteira; ii) a realização de exames de saúde nos agentes aduaneiros; iii) o fechamento de alguns postos alfandegários; iv) bloqueios quarentenários; e v) em alguns casos, a reintrodução de controles que haviam sido removidos anteriormente (Bekkers e Koopman, 2020).

Essas medidas impuseram custos comerciais adicionais às agências transfronteiriças e criaram demandas complementares sobre os agentes de fronteira, que buscavam garantir a eficiência das suas funções enquanto implementavam medidas de contenção, como o distanciamento social. A intensificação dos controles de fronteira na União Europeia, por exemplo, levou a atrasos médios nos processos alfandegários de cerca de três horas (OECD, 2020). A Organização Mundial do Comércio (OMC) estima que só as interrupções relacionadas à logística foram responsáveis por até um terço do declínio no comércio mundial; nesse cenário, os custos comerciais variaram entre 12% e 32% (Bekkers e Koopman, 2020).

A pandemia e seus desdobramentos no âmbito comercial tornaram mais evidentes os benefícios da adoção de instrumentos de facilitação de comércio (FC) como formas de mitigar os efeitos negativos sobre os fluxos comerciais (como a dificuldade logística, conformidade burocrática e custos relacionados) e otimizar o desempenho exportador dos países (OECD, 2020). O Acordo de Facilitação de Comércio (AFC) da OMC, que entrou em vigor em 2017, contém disposições para acelerar o movimento, a liberação e o desembaraço de mercadorias, inclusive as que estão em trânsito. Mediante medidas de FC, o acordo reconhece que a eliminação de impedimentos ao movimento de mercadorias por meio das fronteiras é fundamental para promover e sustentar a gestão de suprimentos.

Se, antes de 2021, 125 países-membros (que assinaram pela participação no acordo) já concordavam em implementar as medidas de FC como parte do AFC, possivelmente, com a covid-19, implementar essas medidas tornou-se mais importante que nunca (WTO, 2015a). Antes da pandemia, a proposta de melhorar as operações de fronteira já era discutida no âmbito de organizações mundiais, a exemplo da própria OMC e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que já projetavam ganhos substanciais com a implementação dessas medidas: os ganhos em termos do crescimento anual das exportações mundiais e do produto interno bruto (PIB) global foram estimados para 2030 em cerca de 2,7% e 0,5%, respectivamente (Nee e Teh, 2022; WTO, 2015a). A intenção é reduzir as barreiras comerciais, como os atrasos no desembaraço de cargas e os procedimentos aduaneiros morosos e complexos. De tal modo, a FC surge como uma proposta de os países assumirem compromissos para melhorar a fluidez dos processos de fronteira.

Agilizar os processos-padrão para a movimentação de mercadorias não apenas reduz o tempo gasto em interações físicas, mas também cria espaço e tempo para controles adicionais e medidas sanitárias exigidas à luz da covid-19, com benefícios que se estendem após a pandemia. Isso é particularmente importante para produtos perecíveis, como os agroalimentos. Entre as medidas de resiliência adotadas pelas alfândegas no âmbito da pandemia, a maioria concentra-se na digitalização e agilização dos processos fronteiriços. De acordo com a OECD (2020), toda a papelada relacionada com a movimentação de mercadorias, inclusive declaração, avaliação, pagamento de direitos, liberação e desembaraço de mercadorias, pode ser verificada sem contato físico – desde que haja infraestrutura

digital suficiente. Isso pode ser importante para reduzir a necessidade de interações humanas entre comerciantes e funcionários de fronteira, diminuindo os riscos de infecção do vírus. Essa proposta já havia sido pautada na esfera do AFC, segundo o qual foi determinado que os controles de fronteira fossem simplificados e ágeis para garantir a transparência das verificações necessárias. Isso ocorreria por meio de um processo de automatização dos sistemas alfandegários.

Uma vez que as medidas de FC auxiliam no aprimoramento dos processos de controle e inspeção, com o benefício adicional de torná-los céleres, o objetivo deste artigo é investigar a adoção dessas medidas por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, países-membros do BRICS, de modo a indicar em quais áreas ainda são necessárias reformas para promover maior rapidez nos processos de fronteira e menores custos comerciais nas importações e exportações com vistas a consolidar os seus fluxos comerciais. Adicionalmente, é avaliado, por meio das medidas sanitárias e fitossanitárias (*sanitary and phytosanitary measures* – SPS) e das barreiras técnicas ao comércio (*technical barriers to trade* – TBT), se os países investigados notificaram alguma alteração nos processos fronteiriços durante a pandemia, por meio de medidas de FC. Possivelmente, a alteração requerida para atender à contenção do vírus pode consolidar uma prática aduaneira mais ágil que se mantenha mesmo após a crise sanitária. Por fim, o trabalho também discute as perspectivas acerca dos processos alfandegários no contexto das tecnologias de *blockchain*,<sup>3</sup> o que pode aprimorar a segurança nos controles fronteiriços e reduzir ainda mais os custos burocráticos.

## 2 INDICADORES DE FC DA OMC

As tecnologias digitais afetam profundamente o comércio internacional ao reduzirem os custos comerciais; facilitarem a coordenação de cadeias globais de valor; difundirem ideias e tecnologias por meio das fronteiras; e conectarem um maior número de empresas e consumidores globalmente. Nesse aspecto, o AFC é definido como o primeiro acordo de grande escala constituído pelos membros da OMC desde o fim da Rodada Uruguai. Nele, constam previsões para uma série de transformações digitais no âmbito dos processos alfandegários a fim de criar um ambiente favorável aos negócios, e, desse modo, conferir às empresas estrangeiras e nacionais igualdade em termos de concorrência. A redução das restrições e das regulamentações excessivas ocorre pela modernização da administração aduaneira e pela simplificação dos processos de comércio exterior, o que torna as ações praticadas pelas autoridades responsáveis menos discricionárias.

Colher os benefícios do comércio na era digital requer um diálogo com várias partes interessadas em abordagens regulatórias. A garantia de que os diferentes regimes regulatórios estejam alinhados entre si melhora a eficiência do comércio em todo o mundo, por meio da redução dos custos de informação, e incentiva o crescimento econômico ao reduzir a burocracia nas fronteiras, o que aumenta a transparência e otimiza as novas tecnologias disponíveis.

A seção 1 do AFC é fragmentada em artigos, com eixos temáticos coerentes com a estrutura do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) e da OMC. No total, são doze artigos (quadro 1), que se dividem em 36 medidas e 238 itens notificáveis,<sup>4</sup>

3. O termo *blockchain*, em tradução livre cadeia de blocos, refere-se a um sistema de registro que processa todas as transações. O conjunto de informações registradas é ligado a blocos de informações anteriores e sucessores.

4. Disponível em: <<https://bit.ly/3NqdrX>>.

com propostas para acelerar o movimento e a liberação de mercadorias, entre as quais se incluem as mercadorias em trânsito; e disposições para a cooperação aduaneira.<sup>5</sup>

#### QUADRO 1

##### Categorias de medidas propostas no AFC

|                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artigo 1 - <i>Publicação e disponibilidade de informações</i>                                  |
| Artigo 2 - <i>Oportunidade de comentar leis e regulamentos novos antes da entrada em vigor</i> |
| Artigo 3 - <i>Decisões antecipadas</i>                                                         |
| Artigo 4 - <i>Procedimentos de recursos</i>                                                    |
| Artigo 5 - <i>Não discriminação e transparência</i>                                            |
| Artigo 6 - <i>Taxas e encargos</i>                                                             |
| Artigo 7 - <i>Liberação e desembaraço de mercadorias</i>                                       |
| Artigo 8 - <i>Cooperação entre agências de fronteira</i>                                       |
| Artigo 9 - <i>Circulação de mercadorias</i>                                                    |
| Artigo 10 - <i>Formalidades de importação/exportação/trânsito</i>                              |
| Artigo 11 - <i>Liberdade de trânsito</i>                                                       |
| Artigo 12 - <i>Cooperação aduaneira</i>                                                        |

Elaboração das autoras.

A seção 2 contém disposições de tratamento especial e diferenciado voltadas para os países em desenvolvimento (PEDs) e países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs). Essa possibilidade permite às nações enquadradas nessas classificações determinarem quando irão implementar as disposições individuais do acordo e identificarem as disposições que só serão implementadas mediante o recebimento de assistência técnica e suporte financeiro. Essas disposições são designadas em três categorias (A, B e C), por meio das quais os países-membros devem notificar as datas-limite para aderir às propostas do AFC. A categoria A contém as disposições que devem ser implementadas a partir da entrada em vigor do acordo; a categoria B inclui medidas que os países implementarão depois de um período de transição, ou seja, os membros precisarão de mais tempo para implementar a medida; e na categoria C estão as medidas que serão introduzidas depois do período de transição e requerem assistência e suporte para a capacitação e implementação (WTO, 2015b).

A seção 3 contém disposições que estabelecem um comitê permanente sobre FC na OMC e exigem que os membros tenham um comitê nacional para facilitar a coordenação interna e a implementação das medidas do acordo. Os artigos 23 e 24 são responsáveis pelos arranjos institucionais e pelas disposições finais para esse fim.<sup>6</sup>

A OMC dispõe de um painel com ferramentas que permitem analisar, de acordo com as seções 1, 2 e 3, o *status* do compromisso da implementação das medidas de FC pelos países-membros.<sup>7</sup> Conforme os países honram os compromissos, o painel é atualizado com uma notificação, a qual indica o avanço em relação ao acordo. Com início na seção 1, o painel fornece um conjunto de *notificações de transparência* que se resumem em seis desagregações dos artigos expostos no quadro 1. O item 1.4, referente aos procedimentos de importação, exportação e trânsito, divide-se em três outras desagregações (itens 1.4 (a) publicação; 1.4 (b) publicação na internet; e 1.4 (c) pontos de consulta); o 10.4.3 é associado ao

5. Disponível em: <<https://bit.ly/3wxmyxm>>. Acesso em: 2 nov. 2021.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3wxmyxm>>. Acesso em: 2 nov. 2021.

7. Disponível em: <<https://bit.ly/3wkwYBI>>. Acesso em: 2 nov. 2021.

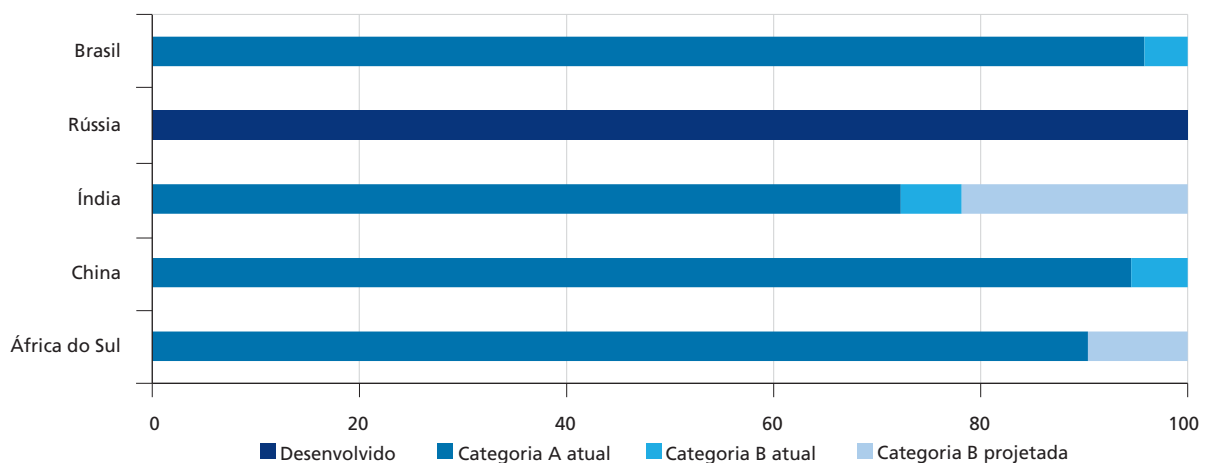
funcionamento da janela única;<sup>8</sup> o 10.6.2 refere-se ao uso de despachantes aduaneiros; e o item 12.2.2 trata dos pontos de contato para a troca de informações aduaneiras.<sup>9</sup>

O AFC obriga todos os membros da OMC a fornecer informações sobre os itens identificados em tais artigos, de modo que os demais países possam acessar informações relevantes para governos e comerciantes. Trata-se de uma forma de facilitar o acesso a informações que asseguram a transparência nos procedimentos de fronteira. O Brasil,<sup>10</sup> a Rússia<sup>11</sup> e a China<sup>12</sup> emitiram todas as notificações de transparência necessárias para cada um dos artigos (1.4, 10.4.3, 10.6.2 e 12.2). A notificação enviada pela Índia,<sup>13</sup> entretanto, não é completa. O item 1.4 (c) não apresenta as informações de contato referentes aos *pontos de consulta*, por isso o 1.4 é considerado parcialmente notificado. Em relação ao que consta para a África do Sul, diferentemente dos demais BRICS, não houve notificações de transparência para qualquer dos quatro artigos, mesmo que tenha enquadrado esses compromissos na categoria A – com exceção do item 10.4, que é um compromisso futuro da categoria B; logo, a sua notificação ainda não é devida.<sup>14</sup>

Os membros desenvolvidos (que inclui a Rússia, segundo classificação da OMC) se comprometeram a implementar totalmente as medidas após a entrada em vigor do AFC, ou seja, até fevereiro de 2017. Os PEDs – que incluem o BRICS, exceto Rússia – e os PMDRs definiram seus cronogramas conforme as categorias A, B e C. O gráfico 1 sintetiza o progresso do BRICS.

GRÁFICO 1

**Status dos compromissos de implementação, até 22 de fevereiro de 2017 (data de implementação do AFC)**  
(Em %)



Fonte: Trade Facilitation Agreement Database. Disponível em: <<https://bit.ly/3wkwYBI>>. Acesso em: 16 jul. 2022.

Obs.: O gráfico sintetiza o progresso do BRICS, não consta a categoria C, pois nenhum país-membro precisa de mais tempo e apoio (em relação à categoria B) para implementar a medida.

8. A tecnologia janela única é uma plataforma eletrônica que permite aos atuantes do comércio internacional enviarem toda a documentação necessária para efetuar o despacho aduaneiro. A tecnologia é útil ao reduzir a burocracia nos processos alfandegários, ao eliminar o uso do papel nos procedimentos de importação e exportação, e integra de forma rápida e acessível todos os intervenientes do processo sob uma janela única.

9. Disponível em: <<https://bit.ly/3wkwYBI>>. Acesso em: 2 nov. 2021.

10. Notificações G/TFA/N/BRA/2, G/TFA/N/ BRA/2/Add.1 e G/TFA/N/BRA/2/Add.2.

11. Notificação G/TFA/N/RUS/1.

12. Notificações G/TFA/N/CHN/2, G/TFA/N/CHN/2/Rev.1, G/TFA/N/CHN/2/Rev.2, G/TFA/N/CHN/4, G/TFA/N/CHN/2/Rev.3 e G/TFA/N/CHN/2/Rev.4.

13. Notificação G/TFA/N/IND/2.

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3wkwYBI>>. Acesso em: 2 nov. 2021.

Por ser classificada como desenvolvida, a Rússia foi o único país a cumprir com todos os compromissos do AFC imediatamente após a sua ratificação, portanto, ela não foi elegível para beneficiar-se das flexibilidades na implementação das medidas do acordo. Para o Brasil, a taxa atual de compromissos implementados no país é de 100%. Cerca de 95,8% dos compromissos brasileiros foram classificados na categoria A, com implementação a partir da entrada em vigor do acordo. Ainda são necessárias reformas no âmbito dos processamentos antes da chegada, operadores autorizados e trânsito, que foram incluídos na categoria B. Conforme a OMC, esses itens já foram devidamente cumpridos no contexto da FC. De tal modo, o Brasil atuou dentro do prazo determinado, que foi entre fevereiro de 2017 e dezembro de 2019.

Isso ocorre também com a China, dado que a sua taxa atual de compromissos já atingiu 100% das implementações. Entre os compromissos estabelecidos para o país, 94,5% foram incluídos na categoria A. O período previsto para a implementação das disposições restantes compreendia fevereiro de 2017 a janeiro de 2020, com a inclusão de aprimoramentos nas questões relacionadas à cooperação de agências de fronteira, janela única e tempo médio de lançamento.

Diferentemente dos países citados, a África do Sul mantém a taxa atual de compromissos de implementação de 90,3%, com um prazo para promover as demais reformas, iniciadas em fevereiro de 2017, até fevereiro de 2038.<sup>15</sup> As reformas incluídas pelo país, na categoria B, contemplam melhorias no âmbito da implementação da janela única e decisões antecipadas.

Até outubro de 2021, a Índia era o país do BRICS com menor porcentagem de compromissos implementados, com apenas 72,3%. Porém, a proposta indiana era honrar os demais compromissos, iniciados em fevereiro de 2017, até fevereiro de 2022, e tal compromisso foi realizado. Os aprimoramentos que, até então, eram necessários para a Índia envolviam reformas relacionadas a publicação, remessas aceleradas, auditoria pós-desembaraço, processamento antes da chegada, gestão de risco, janela única, disciplina de penalidade, informações disponíveis por meio da internet, bens perecíveis, notificações para controles ou inspeções aprimoradas, aceitação de cópias, trânsito, procedimentos para apelação ou revisão, decisões antecipadas, inspeção pré-embarque, bens rejeitados, comentários e informações antes da entrada em vigor, admissão temporária de bens e processamento interno e externo, cooperação de agências de fronteira, separação de liberação, notificação e pontos de consulta. Atualmente, a taxa atual de compromissos de implementação é de 100%.

Embora o painel da OMC não tenha informações sobre notificações dos artigos da seção 3, alguns países do BRICS estabeleceram um comitê nacional de FC para promover o diálogo entre os órgãos nacionais e os comitês de outros países. No Brasil, o Comitê Nacional de Facilitação do Comércio (Confac) foi criado em maio de 2018;<sup>16</sup> e na Índia, em fevereiro de 2017.<sup>17</sup> Não há informações para os demais países do bloco.

O espaço dedicado às notificações referentes ao AFC não se restringe apenas à comunicação da implementação dos compromissos, mas também é um canal para propostas, contribuições e compartilhamento de experiências que podem colaborar para acelerar a implementação integral do acordo. Alguns países do BRICS, como Brasil, Rússia, Índia e China, tiveram papel ativo na interação com os outros membros a partir das notificações, especialmente no fornecimento de sugestões e medidas

15. Disponível em: <<https://bit.ly/3ylyX4g>>. Acesso em: 30 abr. 2022.

16. Disponível em: <<https://bit.ly/3sEMh5J>>.

17. Disponível em: <<https://bit.ly/39Xpl5Q>>.

para minimizar os efeitos da covid-19 e inovar os processos transfronteiriços. Todas as medidas e sugestões são amparadas pelos artigos do AFC (quadro 2).

O Brasil sugere uma formalização das trocas automáticas de informações entre as alfândegas; a Rússia propõe que os membros sejam responsáveis pela manutenção dos *links* da *web* relacionados ao item 1.4, a fim de garantir o acesso contínuo às informações; a Índia e a China compartilharam suas experiências: o primeiro país notificou todas as medidas imediatas para FC em decorrência da covid-19 e o segundo expôs suas medidas para o desenvolvimento digital e a adoção de tecnologias disruptivas nas alfândegas para implementação do AFC, combate à pandemia e recuperação econômica mundial.

## QUADRO 2

### Contribuições adicionais dos países do BRICS a partir das notificações do AFC (ago./2020-jul./2022)<sup>1</sup>

| País                | Data da notificação | Código da notificação | Proposta                                                                                                                               | Justificativa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Embasamento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------|---------------------|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Índia               | 8/10/2020           | G/TFA/W/26            | Medidas de FC da Índia no contexto da covid-19.                                                                                        | O governo da Índia, ao sentir a gravidade da pandemia da covid-19 e seu provável impacto na cadeia de abastecimento global, tomou uma série de medidas proativas de FC para garantir o bom funcionamento das atividades relacionadas com o comércio, com foco especial no movimento transfronteiriço de mercadorias, ao mesmo tempo que segue o distanciamento social prevalente e outras orientações relacionadas com a saúde.                                                                                                                                               | Transparência e medidas unilaterais de facilitação do comércio no âmbito do Trade Facilitation Agreement (TFA).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| China               | 16/6/2021           | G/TFA/W/44            | Compartilhamento de experiências: implementação acelerada do AFC da OMC.                                                               | Alguns membros têm investido pesadamente no desenvolvimento digital e adotado tecnologias disruptivas a fim de fazer a reengenharia da governança alfandegária para melhor conectividade global. Esses esforços são de grande importância para a atual resposta global à covid-19 e também para a recuperação da economia global. Compartilhamos as nossas experiências para promover as melhores práticas para a implementação do TFA por acreditarmos que essas práticas podem nos ajudar a combater a pandemia e promover a recuperação econômica mundial de forma eficaz. | Possibilidades de acelerar a implementação do TFA: i) desenvolver as capacidades das alfândegas na adoção de tecnologias avançadas, no uso de dados e na gestão inteligente (artigos 1 e 7); ii) promover a cooperação entre as agências de fronteira, de modo a estabelecer uma janela única e aumentar a assistência mútua e o reconhecimento da aplicação da lei (artigos 8 e 10); e iii) promover a cooperação alfandegária internacional, por meio de conectividade abrangente, multicamadas e de alto nível (artigos 12 e 13).                                                          |
| Brasil <sup>2</sup> | 21/6/2021           | G/TFA/W/25/Rev.7      | Acelerar a implementação do AFC da OMC, de modo a apoiar a liberação oportuna e eficiente de produtos globais para combate à covid-19. | A OMC está trabalhando para apoiar a resposta global à covid-19 enquanto fornece um roteiro para os países acessarem e comercializarem suprimentos e equipamentos médicos e de saúde por meio das fronteiras. O comércio internacional é um canal importante para levar produtos essenciais àqueles que precisam deles, e o TFA fornece previsibilidade, simplicidade e uniformidade nos procedimentos alfandegários e em outros procedimentos de fronteira.                                                                                                                  | Diante do papel crucial do TFA para o combate à covid-19, comprometemo-nos a acelerar a implementação das medidas do artigo 1, e publicamos em um único <i>site</i> , gratuitamente, as informações dos itens 1.1.1 e 1.2.1, de modo a destacar as áreas que permitem que os comerciantes acessem as orientações sobre a covid-19 e as operações alfandegárias nas fronteiras. Instamos todos os membros a utilizar meios eletrônicos para divulgar essas informações importantes, inclusive por intermédio da implementação acelerada do item 1.4.                                           |
| Brasil              | 15/7/2021           | G/TFA/W/51            | Intercâmbio de informações entre alfândegas.                                                                                           | O aumento exponencial do comércio eletrônico teve um grande impacto nas administrações alfandegárias, que estão lidando com vários pacotes individuais, com mercadorias diferentes. Logo, as informações sobre os importadores e a cadeia de suprimentos são limitadas. Assim, torna-se urgente a adoção de instrumentos que visem proteger melhor a sociedade, arrecadar receitas aduaneiras e possibilitar maior eficiência no desembaraço de mercadorias importadas ou exportadas legitimamente.                                                                           | O artigo 12 tem permitido a troca de informações entre alfândegas em situações em que haja dúvidas quanto à veracidade e à exatidão da declaração apresentada pelo importador ou exportador. No entanto, não fornecem os fundamentos legais para o adiamento de trocas eletrônicas e automáticas de informações para fins de gerenciamento de riscos. Apesar de recomendadas por instrumentos elaborados e aprovados no âmbito da Organização Mundial das Alfândegas (OMA), não há estatuto jurídico de acordo internacional e não apresentam os fundamentos necessários à sua implementação. |

(Continua)

(Continuação)

| País                | Data da notificação | Código da notificação | Proposta                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Justificativa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Embasamento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------|---------------------|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| China               | 16/7/2021           | G/TFA/W/52            | A China sugere a exclusão do item no documento G/TFA/W/41: "2.19 Em 22 de abril de 2021, à margem da reunião do comitê de FC, a Global Express Association (GEA), que representa a DHL, FedEx [Federal Express] e UPS [United Parcel Service], organizou um webinar para o qual o comitê foi convidado".                                                                   | O assunto do relatório é a implementação do AFC. Essa atividade específica não é uma atividade oficial do comitê e não está coberta pelo acordo. Até o momento, como o setor privado pode ser envolvido no comitê, ainda está em discussão pelos membros, portanto, não tem relevância para o assunto do relatório.                                                                                                                                                                                                    | Revisão de quatro anos do AFC – item 23.1.6 do TFA – Comentários sobre o relatório factual do secretariado da OMC (G/TFA/W/41).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Brasil <sup>3</sup> | 30/7/2021           | G/TFA/W/38/ver.3      | Eliminar os requisitos de consularização, sobretudo no contexto da covid-19.                                                                                                                                                                                                                                                                                               | No contexto da covid-19, que interrompeu as cadeias de abastecimento, dificultou a mobilidade transfronteiriça e causou um aumento acentuado nos custos comerciais, encorajamos os membros a revisar suas práticas atuais, com o objetivo de abordar restrições e gargalos desnecessários. Uma prática há muito questionada quanto à sua eficácia e necessidade são as transações consulares, que representam custos adicionais e atrasos para os comerciantes, sem contribuir para os processos aduaneiros legítimos. | Pedimos aos membros que eliminem os requisitos de consularização, por meio da implementação do item 10.1, que prevê reduzir e eliminar as formalidades, dado que obriga a revisão das formalidades de importação, exportação e trânsito e requisitos de documentação para minimizar sua incidência e complexidade. A consularização onera indevidamente o setor privado em troca de poucos ou nenhum benefício tangível para as partes envolvidas além do escritório consular. |
| Rússia <sup>4</sup> | 24/9/2021           | G/TFA/W/47            | Adicionar ao parágrafo 2.7 da seção 2 no documento G/TFA/W/41: "Os membros da OMC são responsáveis pela manutenção de suas notificações de transparência. No que diz respeito aos locais oficiais onde as informações nos termos do artigo 1 são publicadas, deve-se monitorar anualmente a operacionalidade dos links da web relacionados à implementação do artigo 1.4". | "Atualização da relação de obrigações de notificação e cumprimento com o mesmo, conforme estabelecido no anexo III do relatório do grupo de trabalho sobre obrigações e procedimentos de notificação".                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Revisão de quatro anos do AFC – item 23.1.6 do TFA.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Brasil <sup>5</sup> | 27/9/2021           | G/TFA/W/42/Rev.1      | Formalizar engajamento com o setor privado.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | A chave para alcançar os benefícios do TFA é a participação total de todos os membros da OMC e um envolvimento sólido do setor privado. Podemos avaliar o sucesso relativo dos planos de implementação pelo <i>feedback</i> do setor privado. Em alguns casos, o setor privado pode ser a parte interessada mais sensível às reformas de FC e mudanças nas operações das agências de fronteira.                                                                                                                        | Sugestão de formalização da inserção do setor privado no TFA.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

Elaboração das autoras.

Notas: <sup>1</sup> Período que envolve o início da pandemia até a elaboração do estudo (julho de 2022).<sup>2</sup> Medida implementada em conjunto com Austrália, Canadá, Colômbia, Equador, União Europeia, Islândia, Japão, República da Coreia, México, Montenegro, Nova Zelândia, Macedônia do Norte, Noruega, Singapura, Suíça, áreas livres da República da China (Taiwan, Penghu, Kinmen e Matsu), Tailândia, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos e Uruguai.<sup>3</sup> Medida implementada em conjunto com Costa Rica, União Europeia, Noruega, Suíça e Estados Unidos.<sup>4</sup> Medida implementada em conjunto com União Europeia.<sup>5</sup> Medida implementada em conjunto com Estados Unidos.

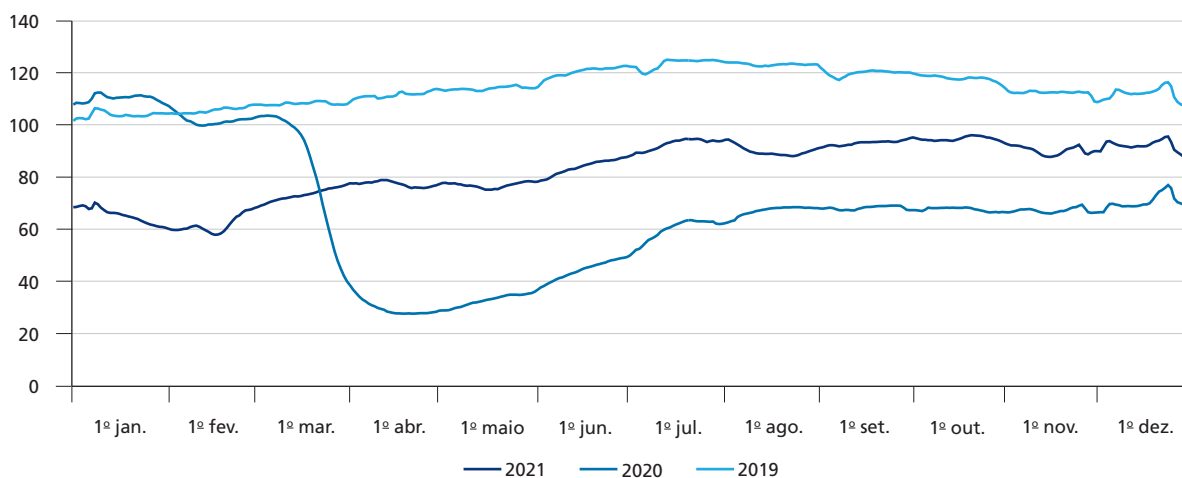
### 3 INDICADORES DE FC DA OCDE

Desde que a covid-19 foi declarada como pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS), a estratégia imediata tomada pelos países para a contenção do vírus foi o fechamento das fronteiras. A queda no trânsito aéreo, verificada principalmente nos primeiros trimestres de 2020, é nitidamente observada no gráfico 2. No fluxo de navios, entre 2019 e 2020, os países desenvolvidos assistiram a uma retração de

12,7% nos fluxos marítimos, enquanto nos países em desenvolvimento a queda foi de 3,7% (UNCTAD, 2021). As interrupções nos modais de transporte refletiram as interrupções nos elos produtivos das cadeias globais, o que sublinhou a fragilidade nos sistemas interdependentes e, conseqüentemente, a fragilidade dos sistemas econômicos globalizados. A globalização, em um conceito mais amplo, está intimamente associada à interligação das economias em redes interdependentes, de modo que um choque de desabastecimento pode afetar todo um sistema produtivo, no mundo inteiro.

GRÁFICO 2

**Média móvel de sete dias do número total de voos comerciais rastreados pela Flightradar24<sup>1</sup> (2019-2021)**  
(Em milhares)



Fonte: Flightradar24. Disponível em: <<https://bit.ly/3sFj9eK>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

Elaboração das autoras.

Nota: <sup>1</sup> Por dia – horário UTC – Coordinated Universal Time (Tempo Universal Coordenado).

Obs.: Os voos comerciais incluem os de passageiros, carga, *charter* e alguns de jatos executivos.

Os desdobramentos das políticas sanitárias em decorrência da pandemia demonstraram como as redes transacionais complexas e altamente interligadas são afetadas por atrasos e falta de transparência sobre o acesso aos insumos e produtos finais. Como resultado, as cadeias globais assistiram a episódios de falta de insumos, alta nos preços dos produtos importados, atrasos e interrupções dos processos de produção pela falta de matéria-prima (PwC, 2020). Antes da pandemia, essa questão já era prevista no AFC, quando o estabelecimento de uma base sólida para desmaterializar uma parte significativa do processo de fronteira seria a solução para que as interações físicas entre os funcionários das alfândegas e os comerciantes fossem reduzidas ao mínimo (WCO, 2014).

As reformas propostas no acordo, como a digitalização dos documentos e a agilidade dos processos de fronteira, foram fundamentais para acelerar o processamento e reduzir as interações físicas entre os indivíduos. De acordo com a OECD (2020), países com infraestrutura digital suficiente conseguiram dar fluidez ao movimento de mercadorias, sem a necessidade de contato físico em grande parte dos processos alfandegários. Esse avanço tecnológico foi importante para garantir o distanciamento social durante a pandemia e, desse modo, reduzir os riscos de infecção por covid-19 (OECD, 2020).

Agilizar os padrões burocráticos para assegurar a movimentação de mercadorias não apenas reduz o tempo gasto em interações físicas, mas também cria espaço e tempo para controles adicionais e medidas sanitárias exigidas à luz do risco de transmissão do vírus. Isso é particularmente importante

para produtos perecíveis, como agroalimentos e produtos médicos urgentes, que foram essenciais na crise sanitária do coronavírus (OECD, 2021b).

Para orientar os governos nas reformas que impulsionam os fluxos comerciais e otimizar os benefícios do comércio internacional, a OCDE criou uma série de indicadores de FC (*trade facilitation indicators* – TFIs) para indicar em quais áreas os países devem priorizar as ações no domínio do acordo e mobilizar assistência técnica e capacitação para desenvolver os países de uma forma mais direcionada. Esses esforços permitem um melhor acesso aos insumos para a produção e maior participação dos países nas cadeias globais.

A própria OCDE (Moisé, 2013) indica que a introdução e a implementação das medidas envolvem custos e desafios em uma ou mais das seguintes áreas: diagnósticos, novas regulamentações, mudanças institucionais, treinamento, conscientização, gestão de mudanças, equipamentos e infraestrutura. Entre essas, a área de equipamentos e a de infraestrutura tendem a ser o item de maior peso nos custos operacionais para as reformas de FC, enquanto os investimentos em treinamento caracterizam a medida mais significativa para melhorar os processos fronteiriços, haja vista que as reformas propostas no acordo tratam das formas como as agências de fronteira controlam os fluxos de mercadorias. Para os países beneficiarem-se da implementação desses dois itens, nas últimas décadas, as medidas relativas à compra de equipamentos e treinamento de funcionários têm recebido assistência técnica e financeira para a FC por parte de países com maior nível de desenvolvimento.

Outro ponto discutido pela OCDE (Moisé, 2013) determina que, embora algumas reformas não exijam tantos recursos financeiros na implementação, implicam complexidades e desafios em termos de aplicação e sua manutenção no longo prazo. Neste caso, são incluídas reformas que demandam assistência técnica qualificada e de difícil acessibilidade. Entretanto, as medidas que implicam um investimento inicial significativo para serem introduzidas não são necessariamente caras para operar uma vez configuradas – a exemplo do mecanismo de janela única para envio de documentação.

Os TFIs cobrem todo o espectro dos procedimentos de fronteira, das decisões antecipadas e das garantias de trânsito. Cada indicador foi criado a partir da combinação das categorias de medidas propostas pelo AFC. A relação entre os acordos da OMC para FC e os indicadores com suas respectivas definições é apresentada no quadro 3. Os TFIs são calculados para 133 países de diferentes regiões geográficas e estágios de desenvolvimento. Apesar da pluralidade de informações, o enfoque das discussões é direcionado aos países do BRICS, com informações complementares para a média dos países-membros da OCDE para fins de comparação (tabela 1).

### QUADRO 3

#### Indicadores da OCDE: categorias e descrição

| Categorias de medidas (OMC) | Indicador                                  | Descrição                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artigos 1+2+11              | Publicação e disponibilidade da informação | Publicação de informações comerciais, inclusive na internet e pontos de informação.                                                                                                                                                                             |
| Artigos 2+11                | Envolvimento da comunidade comercial       | Consultas com comerciantes.                                                                                                                                                                                                                                     |
| Artigo 3                    | Decisões antecipadas                       | Declarações prévias da administração pública para solicitar aos comerciantes a classificação, a origem, o método de avaliação e outros aspectos aplicados a bens específicos no momento da importação. São as regras e o processo aplicados a tais declarações. |
| Artigo 4                    | Procedimentos de recurso                   | Contam com as possibilidades e as modalidades de recurso das decisões administrativas das agências de fronteira.                                                                                                                                                |
| Artigos 6+11                | Disciplinas gerais sobre taxas e encargos  | Disciplinas sobre taxas e encargos impostos às importações e exportações.                                                                                                                                                                                       |

(Continua)

(Continuação)

| Categorias de medidas (OMC) | Indicador                                  | Descrição                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artigos 7+10+11             | Formalidades – documentos                  | Troca eletrônica de dados, procedimentos automatizados de fronteira e uso de gerenciamento de risco.                                                                              |
| Artigos 7+10+11             | Formalidades – automação                   | Simplificação de documentos comerciais, harmonização de acordo com as normas internacionais e aceitação de cópias dos documentos.                                                 |
| Artigos 5+7+10+11           | Formalidades – procedimentos               | Racionalização dos controles de fronteira, pontos de envio único para toda a documentação necessária (janela única), auditorias pós-despacho e operadores econômicos autorizados. |
| Artigos 9+11                | Cooperação de agência de fronteira interna | Cooperação entre várias agências fronteiriças do país e delegação de controle às autoridades aduaneiras.                                                                          |
| Artigos 9+11+12             | Cooperação de agência de fronteira externa | Cooperação com países vizinhos e outros países.                                                                                                                                   |
| Artigo 8                    | Governança e imparcialidade                | Estruturas e funções aduaneiras, prestação de contas e políticas de ética.                                                                                                        |

Fonte: OCDE (Moisé, 2013); TFIs, disponível em: <<https://bit.ly/3NnRITZ>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

TABELA 1

## Indicadores da OCDE para os países do BRICS e para a média dos membros da organização

| Indicadores                          | Brasil |      | Rússia |      | Índia |      | China |      | África do Sul |      | OCDE |      |
|--------------------------------------|--------|------|--------|------|-------|------|-------|------|---------------|------|------|------|
|                                      | 2017   | 2019 | 2017   | 2019 | 2017  | 2019 | 2017  | 2019 | 2017          | 2019 | 2017 | 2019 |
| Disponibilidade de informação        | 1,29   | 1,57 | 1,43   | 1,91 | 1,55  | 1,91 | 1,52  | 1,48 | 1,62          | 1,62 | 1,67 | 1,72 |
| Envolvimento da comunidade comercial | 1      | 1,38 | 1,38   | 1,88 | 1,43  | 1,43 | 1,43  | 1,86 | 1,63          | 1,57 | 1,71 | 1,74 |
| Decisões antecipadas                 | 1,38   | 1,64 | 1,75   | 1,7  | 1,5   | 1,3  | 1,67  | 2    | 1,67          | 1,67 | 1,68 | 1,81 |
| Procedimentos                        | 1,16   | 1,61 | 1,15   | 1,63 | 1,26  | 1,49 | 1,32  | 1,52 | 1,5           | 1,6  | 1,63 | 1,67 |
| Taxas e encargos                     | 1,5    | 1,85 | 1,31   | 1,86 | 1,54  | 1,69 | 1,69  | 1,92 | 1,43          | 1,85 | 1,82 | 1,85 |
| Documentos                           | 1,22   | 1,78 | 0,67   | 1,75 | 1     | 1,44 | 1,33  | 1,5  | 1,78          | 1,44 | 1,74 | 1,74 |
| Automação                            | 1,31   | 1,46 | 1,31   | 1,77 | 1,15  | 1,69 | 1,15  | 1,6  | 1,62          | 1,9  | 1,75 | 1,79 |
| Procedimentos de apelação            | 1,5    | 1,5  | 1,67   | 1,39 | 1,56  | 1,25 | 1,33  | 1,63 | 1,46          | 1,88 | 1,61 | 1,57 |
| Agência de fronteira interna         | 0,73   | 0,91 | 1      | 1,64 | 0,9   | 1,91 | 1     | 1    | 0,91          | 0,91 | 1,34 | 1,42 |
| Agência de fronteira externa         | 0,64   | 1,09 | 1,09   | 1,18 | 0,4   | 0,91 | 0,8   | 0,8  | 1,09          | 1,2  | 1,54 | 1,56 |
| Governança e imparcialidade          | 1,89   | 1,89 | 1,38   | 2    | 1,5   | 1,75 | 1,67  | 1,88 | 1,78          | 1,78 | 1,91 | 1,9  |
| Desempenho médio de FC               | 1,24   | 1,52 | 1,28   | 1,7  | 1,25  | 1,52 | 1,36  | 1,56 | 1,5           | 1,58 | 1,67 | 1,71 |

Fonte: TFIs. Disponível em: <<https://bit.ly/3NnRITZ>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

Elaboração das autoras.

Obs.: A cor vermelha representa indicadores com valores mais próximo de 2; e a cor verde, valores mais distantes.

Os índices descritos na tabela 1 variam entre 0 e 2, de modo que, quanto mais próximo de 2, melhor a *performance* do país em relação ao índice. Embora o desempenho médio de FC seja superior para os países-membros da OCDE, conforme observado para 2019, os países do BRICS têm particular destaque em alguns dos indicadores individuais. Em 2019, por exemplo, a China apresentou escore 2 para o indicador decisões antecipadas e pontuação 1,92 para taxas e encargos, o que superou os valores médios da OCDE. No mesmo ano, os escores da Índia para disponibilidade de informação (1,91) e agência de fronteira interna (1,91) também foram maiores que a média dos países da OCDE. A Rússia apresentou valor máximo para governança e imparcialidade e pontuação de 1,88 para envolvimento da comunidade comercial; a África do Sul obteve os maiores escores para automação (1,9) e procedimentos de apelação (1,88). Já o Brasil apresentou pontuação superior ao valor médio da OCDE para documentos. Apenas para procedimentos e agência de fronteira externa os valores médios da OCDE superaram os de todos os países do BRICS.

No geral, o desempenho dos países melhorou entre 2017, ano da ratificação do AFC, e 2019. Provavelmente, as iniciativas governamentais e mesmo uma participação mais ativa do setor privado nas atividades do Confac dos países promoveram as pontuações maiores para os indicadores no período analisado. Entretanto, há exceções. Para os indicadores decisões antecipadas e procedimentos de apelação, o desempenho da Rússia e da Índia diminuiu. A China apresentou queda no indicador disponibilidade de informações entre 2017 e 2019; o mesmo ocorreu para a África do Sul para envolvimento da comunidade comercial e documentos. O Brasil não apresentou queda em qualquer dos indicadores, mas manteve o desempenho estável para procedimentos de apelação e governança e imparcialidade.

Ao analisar separadamente cada membro do BRICS, o quadro 4 resume, conforme as recomendações da OCDE,<sup>18</sup> as áreas que necessitam de ações para aprimorar os fluxos comerciais e reduzir os custos de comércio. Reformas na área de formalidades, governança e imparcialidade, disponibilidade de informação, envolvimento da comunidade comercial e em decisões antecipadas trazem benefícios adicionais para todos os países do grupo. Alterações regulatórias que reduzem taxas e encargos apresentam benefícios especialmente para Brasil, Rússia, China e África do Sul, enquanto reformas em procedimentos de apelação podem ser particularmente interessantes para Rússia.

#### QUADRO 4

##### Reformas recomendadas para os países do BRICS de acordo com os indicadores da OCDE

| Indicadores                          | Brasil                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Rússia                                                                                                                                                                     | Índia                                                                                                                                                          | China                                                                                                                                                          | África do Sul                                                                                                |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Disponibilidade de informação        | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Melhorar ainda mais o fornecimento de informações adequadas e oportunas sobre mudanças regulatórias.                                                                       | -                                                                                                                                                              | -                                                                                                                                                              | Melhorar ainda mais o fornecimento de informações adequadas e oportunas sobre mudanças regulatórias.         |
| Envolvimento da comunidade comercial | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | -                                                                                                                                                                          | -                                                                                                                                                              | -                                                                                                                                                              | -                                                                                                            |
| Decisões antecipadas                 | Reduzir o tempo médio de emissão para decisões antecipadas.                                                                                                                                                                                                                                        | -                                                                                                                                                                          | -                                                                                                                                                              | -                                                                                                                                                              | -                                                                                                            |
| Procedimentos                        | Melhorar a cooperação entre as várias administrações presentes nas fronteiras; realizar reuniões regulares em nível nacional, a fim de melhorar a cooperação, inclusive com o setor privado.                                                                                                       | -                                                                                                                                                                          | -                                                                                                                                                              | -                                                                                                                                                              | -                                                                                                            |
| Taxas e encargos                     | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Reduzir o número e a diversidade de taxas e encargos cobrados.                                                                                                             | -                                                                                                                                                              | -                                                                                                                                                              | Reduzir ainda mais o número e a diversidade das taxas e dos encargos cobrados.                               |
| Documentos                           | Melhorar a capacidade dos sistemas de tecnologia da informação (TI) para melhor adaptação aos dados eletrônicos; concluir o desenvolvimento do processamento eletrônico de pré-chegada; e melhorar a qualidade das telecomunicações e TI, de modo a apoiar a automação dos processos de fronteira. | Ampliar a aceitação de cópias de documentos; e reduzir o número de documentos necessários para importação e exportação e o tempo necessário para preparar tais documentos. | Ampliar a aceitação de cópias de documentos; e reduzir o número de documentos necessários para importar e exportar e o tempo de preparação de tais documentos. | Ampliar a aceitação de cópias de documentos; e reduzir o número de documentos necessários para importar e exportar e o tempo de preparação de tais documentos. | Reduzir ainda mais o número de documentos necessários para exportar e o tempo para preparar tais documentos. |

(Continua)

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3LAXz1T>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

(Continuação)

| Indicadores                  | Brasil                                                                                                                                                                                                             | Rússia                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Índia                                                                                   | China                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | África do Sul                                                                                                       |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Automação                    | Expandir o uso de processamento de pré-chegada da documentação de importação; expandir o uso de programas de operador autorizado; e simplificar ainda mais os procedimentos em termos de tempo e custo associados. | Melhorar a capacidade dos sistemas de TI de trocar dados eletronicamente; e promover o uso da tecnologia no desenvolvimento da janela única.                                                                                                                                           | -                                                                                       | Melhorar a qualidade da infraestrutura de TI relacionada ao comércio; e concluir o desenvolvimento do processamento eletrônico de pré-chegada para todas as categorias de mercadorias.                                                                                                                                                                                                                                      | Melhorar ainda mais a qualidade das telecomunicações e TI, de modo a apoiar a automação dos processos de fronteira. |
| Procedimentos de apelação    | Reduzir o número e a diversidade de taxas e encargos cobrados.                                                                                                                                                     | Concluir o desenvolvimento da janela única em elaboração; controlar o suporte de outras agências de fronteira por um sistema de gestão de risco; expandir o uso de programas de operador autorizado; e simplificar ainda mais os procedimentos em termos de tempo e custos associados. | -                                                                                       | Continuar os esforços para melhorar a eficiência do processo de desalfandegamento; reforçar os programas de operadores econômicos autorizados; expandir a aplicação de auditorias pós-desembaraço ( <i>post-clearance audits</i> – PCAs); controlar o apoio de outras agências de fronteira, por meio de um sistema de gestão de risco; e ajustar totalmente o horário de trabalho alfandegário às necessidades comerciais. | Reforçar os programas do operador econômico autorizado.                                                             |
| Agência de fronteira interna | -                                                                                                                                                                                                                  | -                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Melhorar a cooperação no terreno entre as várias administrações presentes na fronteira. | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Melhorar a cooperação no terreno entre as várias administrações presentes na fronteira.                             |
| Agência de fronteira externa | -                                                                                                                                                                                                                  | -                                                                                                                                                                                                                                                                                      | -                                                                                       | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | -                                                                                                                   |
| Governança e imparcialidade  | -                                                                                                                                                                                                                  | -                                                                                                                                                                                                                                                                                      | -                                                                                       | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | -                                                                                                                   |
| Desempenho médio de FC       | -                                                                                                                                                                                                                  | -                                                                                                                                                                                                                                                                                      | -                                                                                       | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | -                                                                                                                   |

Fonte: TFIs – *compare your country*. Disponível em: <<https://bit.ly/3LAXz1T>>. Acesso em: 22 nov. 2021.  
Elaboração das autoras.

A OECD (2020) destaca que, no contexto da covid-19, postos alfandegários situados em portos, aeroportos e fronteiras terrestres na Europa, nos países da América e da Ásia-Pacífico apresentavam ferramentas suficientes para manter o fluxo de bens. Também apresentavam mecanismos para assegurar a limitação de contato físico entre agentes e comerciantes (como a possibilidade de anexar os documentos eletronicamente, com a inclusão dos comprovantes de pagamento, certificados e assinaturas) e a adoção dos *corredores* ou *vias verdes*, que contribuíram para a facilitação da liberação de mercadorias essenciais (como alimentos e remédios), sob a aceitação de documentos digitais em vez de cópias físicas.

Ainda assim, é necessário manter a cooperação internacional para que todos os países implementem as reformas de FC para a manutenção dos fluxos comerciais. Na atual conjuntura, os choques de oferta e de demanda ocasionados pela pandemia ainda influenciam as transações comerciais, com ênfase no recente *lockdown* estabelecido pela China, que afetou a capacidade dos portos e das fronteiras terrestres e, conseqüentemente, os fluxos de comércio (Lafrogne-Joussier, Martin e Mejean, 2022). Ao episódio dos congestionamentos resultantes, as medidas de FC representam uma importante iniciativa para aliviar os efeitos sobre os diversos elos das cadeias globais.

## 4 OUTROS INDICADORES DE FC

Em um contexto de cadeias globais altamente conectadas e dependentes, a confiabilidade na capacidade de suprimentos dos países é fundamentada em um bom desempenho logístico. Os importadores exigem um alto grau de certeza sobre quando e como as entregas ocorrerão, o que torna a previsibilidade um atributo importante em relação às entregas (UNCTAD, 2021). A confiabilidade na cadeia global de suprimentos não é uma questão apenas de tempo e custo, mas também um componente que garante a qualidade com que as remessas chegarão ao destino, tema particularmente sensível para os produtos perecíveis. A essas características os remetentes podem dispor de um preço prêmio para garantir que suas cargas cheguem ao destino com maior previsibilidade, o que revela a importância da qualidade e do desempenho dos serviços logísticos nas economias (UNCTAD, 2019). Possivelmente, os gargalos logísticos de um país encarecem o produto nacional e podem comprometer a capacidade competitiva dos seus produtos.

Por essa perspectiva, o Banco Mundial criou uma série de indicadores, nomeadamente índices de performance logística (IPLs), que avaliam o desempenho logístico dos países em relação à eficiência nos processos aduaneiros e a qualidade da infraestrutura comercial e de transportes de um país. O cálculo dos indicadores é baseado na percepção do setor privado sobre os investimentos governamentais, que visam ao desenvolvimento da logística como FC entre as nações. Os seis indicadores que compõem os IPLs e suas respectivas descrições são apresentados no quadro 5.

QUADRO 5  
IPLs

| Indicador                       | Descrição                                                                 |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Roteamento e rastreamento       | Habilidade de rotear e rastrear embarques internacionais.                 |
| Embarques internacionais        | Facilidade e disponibilidade de embarques internacionais.                 |
| Pontualidade                    | Pontualidade com que os embarques chegam ao destino.                      |
| Infraestrutura                  | Qualidade do transporte e da infraestrutura de TI para logística.         |
| Qualidade/competência logística | Competência da indústria logística local.                                 |
| Alfândega                       | Eficiência dos processos pelas alfândegas e outras agências de fronteira. |

Fonte: Logistics Performance Index Database. Disponível em: <<https://bit.ly/3wAOreU>>. Acesso em: 22 nov. 2021.  
Elaboração das autoras.

Os índices variam de 1 a 5 – e quanto mais próximo de 5, melhor o desempenho logístico de uma economia. A tabela 2 apresenta os índices para os membros do BRICS entre 2010 e 2018 (ano mais recente com dados disponíveis). Ao se observar a média das cinco economias, os valores de 2018 foram menores que os de anos anteriores, o que indica que, de alguma forma, o desempenho dos países piorou em relação à *performance* logística no período investigado. Essa percepção é reforçada pela análise do índice geral, que apresentou melhor pontuação média em 2016, com queda em 2018.

TABELA 2

## Indicadores de desempenho logístico para os países do BRICS

|               | Roteamento e rastreamento | Embarques internacionais | Pontualidade | Infraestrutura | Qualidade/competência logística | Alfândega | IPL geral | Ranking IPL geral (160 países) |
|---------------|---------------------------|--------------------------|--------------|----------------|---------------------------------|-----------|-----------|--------------------------------|
| Brasil        |                           |                          |              |                |                                 |           |           |                                |
| 2010          | 3,42                      | 2,91                     | 4,14         | 3,1            | 3,3                             | 2,37      | 3,2       | 41                             |
| 2012          | 3,42                      | 3,12                     | 3,55         | 3,07           | 3,12                            | 2,51      | 3,13      | 45                             |
| 2014          | 3,03                      | 2,8                      | 3,39         | 2,93           | 3,05                            | 2,48      | 2,94      | 65                             |
| 2016          | 3,28                      | 2,9                      | 3,39         | 3,11           | 3,12                            | 2,76      | 3,09      | 55                             |
| 2018          | 3,11                      | 2,88                     | 3,51         | 2,93           | 3,09                            | 2,41      | 2,99      | 56                             |
| Rússia        |                           |                          |              |                |                                 |           |           |                                |
| 2010          | 2,6                       | 2,72                     | 3,23         | 2,38           | 2,51                            | 2,15      | 2,61      | 94                             |
| 2012          | 2,76                      | 2,59                     | 3,02         | 2,45           | 2,65                            | 2,04      | 2,58      | 95                             |
| 2014          | 2,85                      | 2,64                     | 3,14         | 2,59           | 2,74                            | 2,2       | 2,69      | 90                             |
| 2016          | 2,62                      | 2,45                     | 3,15         | 2,43           | 2,76                            | 2,01      | 2,57      | 99                             |
| 2018          | 2,65                      | 2,64                     | 3,31         | 2,78           | 2,75                            | 2,42      | 2,76      | 75                             |
| Índia         |                           |                          |              |                |                                 |           |           |                                |
| 2010          | 3,14                      | 3,13                     | 3,61         | 2,91           | 3,16                            | 2,7       | 3,12      | 47                             |
| 2012          | 3,09                      | 2,98                     | 3,58         | 2,87           | 3,14                            | 2,77      | 3,08      | 46                             |
| 2014          | 3,11                      | 3,2                      | 3,51         | 2,88           | 3,03                            | 2,72      | 3,08      | 54                             |
| 2016          | 3,52                      | 3,36                     | 3,74         | 3,34           | 3,39                            | 3,17      | 3,42      | 35                             |
| 2018          | 3,32                      | 3,21                     | 3,5          | 2,91           | 3,13                            | 2,96      | 3,18      | 44                             |
| China         |                           |                          |              |                |                                 |           |           |                                |
| 2010          | 3,55                      | 3,31                     | 3,91         | 3,54           | 3,49                            | 3,16      | 3,49      | 27                             |
| 2012          | 3,52                      | 3,46                     | 3,8          | 3,61           | 3,47                            | 3,25      | 3,52      | 26                             |
| 2014          | 3,5                       | 3,5                      | 3,87         | 3,67           | 3,46                            | 3,21      | 3,53      | 28                             |
| 2016          | 3,68                      | 3,7                      | 3,9          | 3,75           | 3,62                            | 3,32      | 3,66      | 27                             |
| 2018          | 3,65                      | 3,54                     | 3,84         | 3,75           | 3,59                            | 3,29      | 3,61      | 26                             |
| África do Sul |                           |                          |              |                |                                 |           |           |                                |
| 2010          | 3,73                      | 3,26                     | 3,57         | 3,42           | 3,59                            | 3,22      | 3,46      | 28                             |
| 2012          | 3,83                      | 3,5                      | 4,03         | 3,79           | 3,56                            | 3,35      | 3,67      | 23                             |
| 2014          | 3,3                       | 3,45                     | 3,88         | 3,2            | 3,62                            | 3,11      | 3,43      | 34                             |
| 2016          | 3,92                      | 3,62                     | 4,02         | 3,78           | 3,75                            | 3,6       | 3,78      | 20                             |
| 2018          | 3,41                      | 3,51                     | 3,74         | 3,19           | 3,19                            | 3,17      | 3,38      | 33                             |
| Média BRICS   |                           |                          |              |                |                                 |           |           |                                |
| 2010          | 3,29                      | 3,07                     | 3,69         | 3,07           | 3,21                            | 2,72      | 3,17      | -                              |
| 2012          | 3,32                      | 3,13                     | 3,6          | 3,16           | 3,19                            | 2,78      | 3,2       | -                              |
| 2014          | 3,16                      | 3,12                     | 3,56         | 3,05           | 3,18                            | 2,74      | 3,14      | -                              |
| 2016          | 3,4                       | 3,21                     | 3,64         | 3,28           | 3,33                            | 2,97      | 3,3       | -                              |
| 2018          | 3,23                      | 3,16                     | 3,58         | 3,11           | 3,15                            | 2,85      | 3,18      | -                              |

Fonte: Logistics Performance Index Database. Disponível em: <<https://bit.ly/3wAOReU>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

Elaboração das autoras.

Obs.: A cor vermelha representa indicadores com valores mais próximo de 5; e a cor verde, valores mais distantes.

De um modo geral, China e África do Sul apresentaram os melhores indicadores relativamente aos demais países. Com base em um *ranking* de 160 economias para as quais o Banco Mundial calcula os IPLs, a China despontou como o membro do BRICS com melhor *performance* em 2010, 2014 e 2018, enquanto a África do Sul ficou mais bem ranqueada em 2012 e 2016. Em qualquer

dos anos analisados, nenhum indicador apresentou pontuações abaixo de 3 para os dois países; inclusive, a economia africana foi a única a apresentar, mais de uma vez, escores acima de 4, conforme observado no indicador pontualidade, que mede a frequência com que os embarques chegam ao destinatário no prazo programado.

Apesar do bom desempenho relativo, as pontuações chinesas deterioraram em 2018 em relação aos períodos anteriores. O melhor escore médio chinês ocorreu em 2016 (3,66). O único indicador a manter-se estável foi infraestrutura; nos demais, a China teve queda nos valores estimados. Situação similar é observada para a África do Sul, que teve o melhor escore também em 2016 (3,78), com todos os indicadores deteriorados em 2018. O melhor indicador chinês e sul-africano é pontualidade, e o pior é alfândega. O último indicador é responsável pela eficiência aduaneira, pelo processo de liberação de mercadorias e por diversos serviços de fronteira. Esses procedimentos representam, em média, um terço do tempo de importação ou exportação, e sua eficiência depende dos gestores das agências e dos prestadores de serviços envolvidos no processo.

O melhor desempenho brasileiro ocorreu em 2012, com escore médio de 3,13. Para todos os indicadores, a pontuação brasileira para o último ano (2018) caiu em relação a algum ano anterior. O mesmo é observado para a Índia, que teve o melhor desempenho em 2016, com escore médio de 3,42. Os indicadores com melhor e pior escore para o Brasil são, respectivamente, pontualidade e qualidade/competência logística. O segundo indicador mostra como determinadas partes da estrutura organizacional dos serviços de logística se comportam na busca da qualidade do serviço para o cliente e na otimização da relação entre organizações e consumidores.

Para a Índia, o melhor e o pior indicadores são, nessa ordem, pontualidade e infraestrutura. Este último inclui a manutenção das boas condições de transporte físico e implica a troca eficiente de informações que melhoram a qualidade logística de um país. Uma infraestrutura de alta qualidade pode contribuir para melhorar a comunicação entre os atores de uma cadeia de abastecimento.

Diferentemente do Brasil e da Índia, a Rússia, em 2018, demonstrou melhoria do desempenho logístico em três indicadores: pontualidade, infraestrutura e alfândega. Em contrapartida, no mesmo ano, o país demonstrou piora em outros três indicadores: i) roteamento e rastreamento, que enfatiza a qualidade da tecnologia de informação nos processos de logística para alcançar alto nível no sistema de transporte de carga; ii) embarques internacionais, indicador que analisa a gestão do fluxo de mercadorias quanto à capacidade de organizar os envios de forma eficiente em termos de entregas e custos competitivos; e iii) qualidade/competência logística. Em termos absolutos, o pior indicador russo é alfândega, mas, ainda que a *performance* nesse quesito tenha melhorado em 2018 em relação aos valores observados no passado, o indicador aponta que o país tem espaço para aprimorar os procedimentos de desembarço aduaneiro. Nesse contexto, o índice com melhor desempenho é pontualidade, mas, ainda assim, a Rússia apresentou a pior pontuação em relação aos demais membros do BRICS.

Outra proposta para avaliar a FC comparativamente entre os países ocorre pelos indicadores de comércio entre as fronteiras, fornecidos pelo Doing Business.<sup>19</sup> Os indicadores de comércio internacional medem o tempo médio para a liberação de mercadorias nos procedimentos fronteiriços

19. O Doing Business é a tradução para "Fazendo Negócios"; trata-se de uma plataforma que apresenta uma coleção de medidas objetivas de regulamentos de negócios e sua aplicação em diversas frentes, inclusive o comércio internacional. Abrange 183 países e classifica-os em dez conjuntos de indicadores sobre a facilidade de fazer negócios.

oficiais, inclusive em relação aos controles alfandegários. Operar com procedimentos e documentação excessivos causa atrasos que elevam os custos e afetam toda a cadeia de produção mundial. Em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, as práticas e os procedimentos das agências fronteiriças ainda são desatualizados e incompatíveis com as exigências comerciais modernas (McLinden *et al.*, 2011). Os processos onerosos e excessivamente burocráticos são vistos como grandes entraves ao comércio e, como consequência, afetam a competitividade do país pelo aumento dos custos, e isso pode dificultar os investimentos estrangeiros, além de criar oportunidades para corrupções administrativas (The Commonwealth, 2016).

As medidas sugeridas pelo AFC podem resolver os atrasos relacionados às alfândegas, o que minimiza os custos elevados para os exportadores e os compradores e reduz a exposição das empresas importadoras às organizações, cujas entregas estão sujeitas a tais atrasos. A tabela 3 expressa o tempo e os custos de importação e exportação (exceto tarifas) para os países do BRICS, associados a três conjuntos de procedimentos – conformidade documental,<sup>20</sup> conformidade de fronteira<sup>21</sup> e transporte doméstico. A análise é iniciada em 2015, dada uma alteração metodológica dos dados a partir desse ano, e se encerra em 2020, ano mais recente com disponibilidade de dados.

TABELA 3

**Comércio entre fronteiras: tempo (horas) e custos (USD) de importação e exportação (2015-2020)**

|        | Tempo para exportar: conformidade de fronteira (horas) | Tempo para exportar: conformidade documental (horas) | Tempo para importar: conformidade de fronteira (horas) | Tempo para importar: conformidade documental (horas) | Custo para exportar: conformidade de fronteira (USD) | Custo para exportar: conformidade documental (USD) | Custo para importar: conformidade de fronteira (USD) | Custo para importar: conformidade documental (USD) |
|--------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Brasil |                                                        |                                                      |                                                        |                                                      |                                                      |                                                    |                                                      |                                                    |
| 2015   | 61                                                     | 30                                                   | 51,1                                                   | 146,1                                                | 862                                                  | 226,4                                              | 821,7                                                | 106,9                                              |
| 2016   | 49                                                     | 18                                                   | 51,1                                                   | 146,1                                                | 862                                                  | 226,4                                              | 821,7                                                | 106,9                                              |
| 2017   | 49                                                     | 18                                                   | 51,1                                                   | 120                                                  | 862                                                  | 226,4                                              | 821,7                                                | 106,9                                              |
| 2018   | 49                                                     | 12                                                   | 51,1                                                   | 48                                                   | 862                                                  | 226,4                                              | 821,7                                                | 106,9                                              |
| 2019   | 49                                                     | 12                                                   | 30                                                     | 24                                                   | 862                                                  | 226,4                                              | 375                                                  | 106,9                                              |
| 2020   | 49                                                     | 12                                                   | 30                                                     | 24                                                   | 862                                                  | 226,4                                              | 375                                                  | 106,9                                              |
| Rússia |                                                        |                                                      |                                                        |                                                      |                                                      |                                                    |                                                      |                                                    |
| 2015   | 72                                                     | 25,4                                                 | 38,6                                                   | 42,5                                                 | 680                                                  | 92                                                 | 550                                                  | 152,5                                              |
| 2016   | 72                                                     | 25,4                                                 | 38,6                                                   | 42,5                                                 | 680                                                  | 92                                                 | 550                                                  | 152,5                                              |
| 2017   | 72                                                     | 25,4                                                 | 38,6                                                   | 42,5                                                 | 680                                                  | 92                                                 | 550                                                  | 152,5                                              |
| 2018   | 72                                                     | 25,4                                                 | 38,6                                                   | 42,5                                                 | 580                                                  | 92                                                 | 520                                                  | 152,5                                              |
| 2019   | 66                                                     | 25,4                                                 | 30                                                     | 42,5                                                 | 580                                                  | 92                                                 | 520                                                  | 152,5                                              |
| 2020   | 66                                                     | 25,4                                                 | 30                                                     | 42,5                                                 | 580                                                  | 92                                                 | 520                                                  | 152,5                                              |
| Índia  |                                                        |                                                      |                                                        |                                                      |                                                      |                                                    |                                                      |                                                    |
| 2015   | 109,3                                                  | 41,5                                                 | 287,4                                                  | 63,3                                                 | 413,1                                                | 101,7                                              | 574                                                  | 144,7                                              |
| 2016   | 109,3                                                  | 41,5                                                 | 287,4                                                  | 63,3                                                 | 413,1                                                | 101,7                                              | 574                                                  | 144,7                                              |
| 2017   | 106,1                                                  | 38,4                                                 | 283,3                                                  | 61,3                                                 | 413,1                                                | 91,9                                               | 574                                                  | 134,8                                              |

(Continua)

20. Inclui obtenção, preparação e apresentação de documentos durante o transporte, liberação, inspeções e manuseio portuário ou fronteiriço na economia de origem; preparação e apresentação de documentos exigidos pela economia de destino e quaisquer economias de trânsito; abrange todos os documentos exigidos por lei e na prática, inclusive eletrônico, para o envio de informações.

21. Inclui o desembaraço aduaneiro e as inspeções, bem como manuseios que ocorrem no porto ou região de fronteira; o transporte doméstico, o carregamento ou a descarga da remessa no armazém ou no(a) porto/fronteira; o transporte entre o armazém e o(a) porto/fronteira; os atrasos de tráfego e as verificações da polícia rodoviária enquanto o envio está a caminho.

(Continuação)

|                | Tempo para exportar: conformidade de fronteira (horas) | Tempo para exportar: conformidade documental (horas) | Tempo para importar: conformidade de fronteira (horas) | Tempo para importar: conformidade documental (horas) | Custo para exportar: conformidade de fronteira (USD) | Custo para exportar: conformidade documental (USD) | Custo para importar: conformidade de fronteira (USD) | Custo para importar: conformidade documental (USD) |
|----------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Índia          |                                                        |                                                      |                                                        |                                                      |                                                      |                                                    |                                                      |                                                    |
| 2018           | 106,1                                                  | 38,4                                                 | 264,5                                                  | 61,3                                                 | 382,4                                                | 91,9                                               | 543,2                                                | 134,8                                              |
| 2019           | 66,2                                                   | 14,5                                                 | 96,7                                                   | 29,7                                                 | 251,6                                                | 77,7                                               | 331                                                  | 100                                                |
| 2020           | 52,1                                                   | 11,6                                                 | 65,3                                                   | 19,9                                                 | 211,9                                                | 58                                                 | 266,1                                                | 100                                                |
| China          |                                                        |                                                      |                                                        |                                                      |                                                      |                                                    |                                                      |                                                    |
| 2015           | 25,9                                                   | 21,2                                                 | 92,3                                                   | 65,7                                                 | 484,1                                                | 84,6                                               | 745                                                  | 125,9                                              |
| 2016           | 25,9                                                   | 21,2                                                 | 92,3                                                   | 65,7                                                 | 484,1                                                | 84,6                                               | 745                                                  | 125,9                                              |
| 2017           | 25,9                                                   | 21,2                                                 | 92,3                                                   | 65,7                                                 | 484,1                                                | 84,6                                               | 745                                                  | 125,9                                              |
| 2018           | 25,9                                                   | 21,2                                                 | 92,3                                                   | 65,7                                                 | 484,1                                                | 84,6                                               | 745                                                  | 125,9                                              |
| 2019           | 25,9                                                   | 8,6                                                  | 48                                                     | 24                                                   | 314                                                  | 73,6                                               | 326                                                  | 77,3                                               |
| 2020           | 20,7                                                   | 8,6                                                  | 35,7                                                   | 12,8                                                 | 256,2                                                | 73,6                                               | 241,3                                                | 77,3                                               |
| África do Sul  |                                                        |                                                      |                                                        |                                                      |                                                      |                                                    |                                                      |                                                    |
| 2015           | 92                                                     | 68                                                   | 87                                                     | 36                                                   | 125,7                                                | 55                                                 | 667,5                                                | 73                                                 |
| 2016           | 92                                                     | 68                                                   | 87                                                     | 36                                                   | 125,7                                                | 55                                                 | 667,5                                                | 73                                                 |
| 2017           | 92                                                     | 68                                                   | 87                                                     | 36                                                   | 125,7                                                | 55                                                 | 667,5                                                | 73                                                 |
| 2018           | 92                                                     | 68                                                   | 87                                                     | 36                                                   | 125,7                                                | 55                                                 | 667,5                                                | 73                                                 |
| 2019           | 92                                                     | 68                                                   | 87                                                     | 36                                                   | 125,7                                                | 55                                                 | 676                                                  | 73                                                 |
| 2020           | 92                                                     | 68                                                   | 87                                                     | 36                                                   | 125,7                                                | 55                                                 | 676                                                  | 73                                                 |
| Média do BRICS |                                                        |                                                      |                                                        |                                                      |                                                      |                                                    |                                                      |                                                    |
| 2015           | 72                                                     | 37,2                                                 | 111,3                                                  | 70,7                                                 | 739,2                                                | 111,9                                              | 671,6                                                | 120,6                                              |
| 2016           | 69,6                                                   | 34,8                                                 | 111,3                                                  | 70,7                                                 | 739,2                                                | 111,9                                              | 671,6                                                | 120,6                                              |
| 2017           | 69                                                     | 34,2                                                 | 110,5                                                  | 65,1                                                 | 739,2                                                | 110                                                | 671,6                                                | 118,6                                              |
| 2018           | 69                                                     | 33                                                   | 106,7                                                  | 50,7                                                 | 713,1                                                | 110                                                | 659,5                                                | 118,6                                              |
| 2019           | 59,8                                                   | 25,7                                                 | 58,3                                                   | 31,2                                                 | 652,9                                                | 104,9                                              | 445,6                                                | 101,9                                              |
| 2020           | 56                                                     | 25,1                                                 | 49,6                                                   | 27                                                   | 633,4                                                | 101                                                | 415,7                                                | 101,9                                              |

Fonte: Doing Business – Trade Across Borders. Disponível em: <<https://bit.ly/3LnlgJx>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

Elaboração das autoras.

Obs.: A cor vermelha representa indicadores com valores mais altos em cada categoria; e a cor verde, valores mais baixos.

Os valores médios para os países do BRICS demonstram melhorias em termos de tempo e custos entre o primeiro e o último ano de análise. Em 2020, todos os indicadores foram menores (ou pelo menos iguais) que os pontuados em 2015, e isso revela aprimoramentos nos procedimentos de fronteira. Uma proposta de FC é a automatização das alfândegas, a exemplo da adoção da tecnologia de janela única, que simplifica as exigências burocráticas necessárias para as relações de comércio internacional e acelera os procedimentos de importação e exportação. Desde a ratificação do AFC, os países têm adotado a janela única como forma de simplificar os procedimentos fronteiriços, o que pode justificar a melhoria dos valores.

Entre as nações do BRICS, a China possui as regulamentações mais eficientes para exportação e importação de bens e serviços, com menor tempo para exportar (número de horas para cumprir as conformidades de fronteira e documental) e importar (número de horas para cumprir as conformidades documentais), e menor custo para importar (valor monetário, em dólares, para realizar as conformidades de fronteira e documental). Já o desempenho dos demais países no parâmetro do comércio internacional é quase semelhante. Em função da complexidade dos procedimentos de exportação

e importação e dos requisitos regulamentares, o tempo para exportar e importar é maior na África do Sul, seguida da Rússia. Os custos de exportação são mais altos na África do Sul (conformidade de fronteira) e Brasil (conformidade documental), e os custos de importação são maiores na África do Sul (conformidade de fronteira) e Rússia (conformidade documental). O tempo necessário para conformidade de importação é menor no Brasil, seguido por China e Rússia.

No âmbito da FC, em 2019 o Brasil reduziu o tempo necessário para a conformidade documental de importação com a introdução de certificados eletrônicos de origem. Em 2018, o país reduziu o tempo de conformidade documental tanto para exportação quanto para importação, o que revela um aprimoramento de seu sistema de intercâmbio eletrônico de dados. Essa medida foi suportada pela implantação de sistema eletrônico de importação, em 2017, o que reduziu o tempo de cumprimento documental. Em 2016, o tempo de conformidade documental já havia sido reduzido quando o país passou a adotar o sistema eletrônico de janela única, o Portal do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex).

A Rússia facilitou o comércio ao priorizar o desembaraço alfandegário *online*, com a introdução de prazos mais curtos para sua conclusão automatizada, em 2019. No ano anterior, o país já havia facilitado as exportações e as importações, mediante a abertura de um novo porto de águas profundas na costa do Golfo da Finlândia, fato que aumentou a concorrência e reduziu o custo do cumprimento da fronteira no Porto de São Petersburgo.

Do mesmo modo, a Índia apresentou um conjunto de medidas para facilitar o comércio. Em 2017, o governo lançou o portal Customs Electronic Commerce Interchange Gateway, para simplificar os procedimentos de conformidade documental e de fronteira. No ano seguinte, o tempo de cumprimento de fronteira de importação em Mumbai foi aprimorado em vista de reformas na infraestrutura no porto de Nhava Sheva. Na ocasião, os custos de conformidade para importar e exportar foram reduzidos em função da queda nas taxas de horas extras pagas aos comerciantes. Concomitante a essa reforma, houve maior adesão às plataformas eletrônicas, o que trouxe benefício a Mumbai e Nova Delhi. Em 2019, a implementação de selagem eletrônica de contêineres, a atualização da infraestrutura portuária e a permissão para os envios de documentos de forma eletrônica, com suporte das assinaturas digitais, reduziram o tempo e o custo para exportar. A última atualização sobre FC entre fronteiras pela Índia foi a autorização de auditorias pós-liberação, que integrou as partes interessadas do comércio em uma única plataforma eletrônica, de modo a atualizar as infraestruturas portuárias e aprimorar a submissão eletrônica de documentos.

No caso chinês, em 2019 o país reduziu o tempo e o custo para exportar e importar, por meio da implementação da tecnologia de janela única, a qual eliminou encargos administrativos, aumentou a transparência e incentivou a concorrência. Em 2020, a China facilitou os fluxos comerciais, mediante uma série de medidas, como a implementação de declaração antecipada de carga, a atualização da infraestrutura portuária e a otimização da administração alfandegária.

Para a África do Sul, a última alteração substancial ocorreu com a redução do tempo e do número de documentos para importar e exportar, em 2013, quando o país adotou um programa de modernização alfandegária. Por essa razão, os valores apresentados na tabela 3 para a nação africana não sofreram alterações.

## 5 MEDIDAS SPS, TBT E ASSOCIADAS À COVID-19

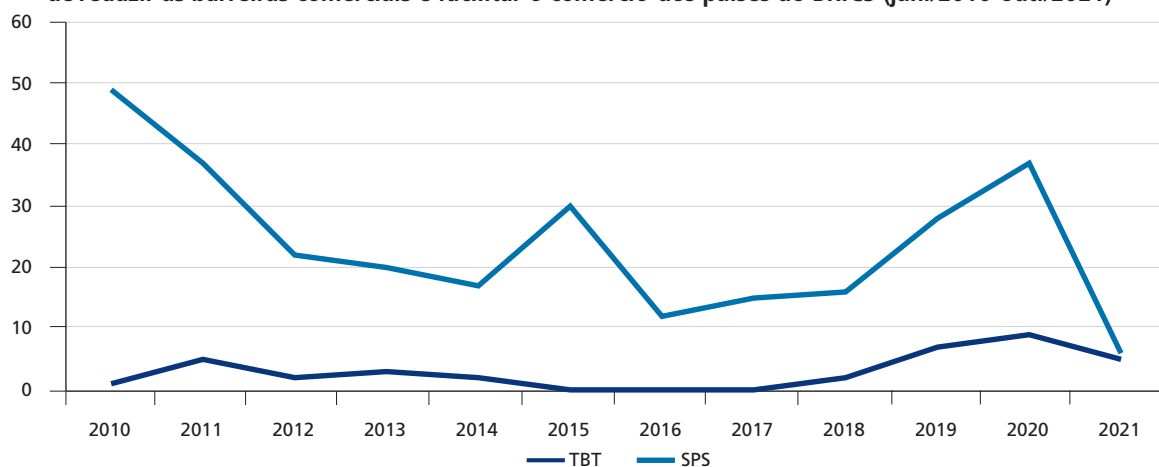
Nos últimos quinze anos, o desenvolvimento dos padrões de comércio internacional acompanhou o avanço das economias em desenvolvimento, a exemplo dos países do BRICS, que demonstraram participação ativa na expansão das cadeias globais de valor e se beneficiaram do aumento dos preços das *commodities*. Essas tendências reforçaram o papel da FC para a manutenção dos fluxos mundiais.

Como uma maneira de estabelecer a comunicação efetiva entre os países-membros, a OMC conta com uma plataforma de gerenciamento de notificações que fornece acesso a informações centralizadas sobre SPS e TBT em todo o mundo. Essas notificações são documentos que os países importadores enviam à OMC como forma de normatizar, regulamentar ou informar alguma alteração nos regulamentos nacionais sobre os produtos comercializados. Essas medidas têm o objetivo de proteger a saúde humana, animal, vegetal e do meio ambiente contra os riscos associados ao consumo de produtos provenientes de outros países. De tal modo, as normas e os regulamentos existentes nas notificações SPS e TBT determinam as características que os produtos devem possuir para que possam entrar nos mercados de importação (FAO, 2003). O acesso às informações possibilita um processo de regulamentação inclusivo e acessível para os setores público e privado na resolução de problemas comerciais em potencial.

No contexto da *facilitação de comércio*, notificações que utilizaram essa expressão como palavra-chave indicam que alguns países sinalizaram alterações nos processos referentes aos acordos SPS e TBT para tornar o comércio mais fluido e menos custoso. A relação das notificações emitidas pelos países do BRICS com esse propósito é expressa no gráfico 3. O primeiro apontamento interessante é que o número de notificações SPS com o objetivo de facilitar o comércio é superior ao volume de notificações TBT. Cabe ressaltar que, apesar de as notificações SPS serem altamente fragmentadas em relação aos produtos, devido à natureza das medidas (o que contribui para seu grande volume), esse resultado pode indicar que os processos sanitários e fitossanitários possuem benefícios adicionais pela adaptação dos processos digitais. Tal fato se deve, possivelmente, ao volume de certificações necessárias ao comércio de produtos agroalimentares comparativamente ao exigido pelo comércio de produtos processados e manufaturados (particularmente regulamentados pelas medidas TBTs). Outra observação diz respeito ao pico de notificações ocorrido em 2020, tanto das SPS quanto das TBTs, o que pode ser explicado pelas medidas regulatórias de caráter emergencial em decorrência da covid-19.

GRÁFICO 3

Número de notificações regulares SPS com palavra-chave *facilitação de comércio* e TBTs com o objetivo de *reduzir as barreiras comerciais e facilitar o comércio* dos países do BRICS (jan./2010-out./2021)



Fonte: Sanitary and Phytosanitary Information Management System Database; Technical Barriers to Trade Information Management System Database. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3kl2bE>>. Acesso em: 30 maio 2021. Elaboração das autoras.

A FC é multifacetada e contribui para os países melhorarem ou alcançarem objetivos diversos por meio de sua implementação, quais sejam: solução de consultas mais amplas, redução do desembaraço aduaneiro, redução de encargos e taxas, estabelecimento da janela única e do Operador Econômico Autorizado (OEA),<sup>22</sup> entre outras possibilidades que podem potencializar o acesso aos mercados.

A análise das notificações SPS e TBT apresentadas no gráfico 3 permite identificar em quais segmentos os países desejam facilitar o comércio. No caso das medidas SPS, os segmentos que poderiam ser facilitados relacionavam-se a: certificação, controle e inspeção, segurança alimentar, saúde humana, saúde animal e fitossanidade. Para as medidas TBTs, as notificações com propostas de facilitar o comércio também apresentavam objetivos de harmonização, prevenção de práticas enganosas e proteção ao consumidor, proteção à saúde ou segurança humana, proteção à vida ou saúde animal ou vegetal, proteção ao meio ambiente e redução de custos e aumento de produtividade.

É importante indicar que, no âmbito das medidas SPS e TBTs, o Brasil e a África do Sul adotaram instrumentos de FC que envolviam ferramentas digitais. Essa estratégia foi uma forma de melhorar os processamentos alfandegários no contexto da covid-19. O Brasil informou aos parceiros comerciais, por meio da notificação SPS G/SPS/N/BRA/1642, de abril de 2020, que o país passaria a implementar a assinatura eletrônica nos certificados fitossanitários. A África do Sul apresentou proposta similar e passou a incluir nos certificados sanitários e fitossanitários recursos digitais, como QR Code e código de barras, para certificar a legitimidade dos documentos (G/SPS/N/RUS/184).

Nesse aspecto, é possível afirmar que, a partir das reformas indicadas no AFC, a aderência às tecnologias digitais e a sua evolução no comércio foram visíveis em outros acordos da OMC, a exemplo do Acordo SPS e do Acordo TBT. Os certificados eletrônicos SPS e a facilitação de avaliação de

22. O Programa OEA é um modelo moderno de controle aduaneiro. Trata-se de uma certificação reconhecida pelos operadores da cadeia logística internacional e pelas agências alfandegárias. A certificação simplifica o processo de desembaraço aduaneiro das empresas que demonstram poucos riscos relacionados à segurança física das cargas e à conformidade tributária e aduaneira.

conformidade TBT fazem parte de um conjunto de ferramentas digitais com potencial significativo para aumentar a eficiência nos fluxos comerciais e ajudar a combater de forma mais ágil a pandemia.

As interrupções causadas pelas políticas de combate a covid-19 levaram os países a tomar iniciativas emergenciais como resposta proativa às medidas restritivas ao comércio. Alavancar a tecnologia, o comércio digital e as plataformas de janela única, que permitem o envio de informações para cumprir os requisitos regulamentares eletronicamente, foi uma forma de garantir que as empresas continuassem as operações e melhorassem a previsibilidade entre os atores da cadeia de suprimentos. De fato, no contexto dessa ruptura, o uso de tecnologias digitais em sistemas SPS e TBTs, mais significativamente os sistemas de certificação eletrônica, contribuiu em grande medida para facilitar o acesso a bens médicos essenciais, de modo a garantir a segurança desses produtos e tornar a disponibilidade de alimentos mais célere, o que minimizou os efeitos negativos das medidas de distanciamento social. Esse padrão não só foi reforçado na pandemia, como impulsionou mudanças em direção às certificações digitais, uma vez que os países aderiram a mudanças nessa direção como forma de validar o comércio de produtos agroalimentares e manufaturas.

Na área sanitária e fitossanitária, as tecnologias digitais passaram a compreender avaliações e identificação de estratégias de gestão de risco e a verificação da conformidade SPS na movimentação de produtos. Essas tecnologias incluem a possibilidade de troca de certificados eletrônicos SPS (e-certificação) para produtos vegetais e animais, plataformas de avaliação de conformidade, rastreabilidade na cadeia de abastecimento, tecnologias de integridade, triagem remota de pragas, declarações de remessas e verificações. Países como Argentina, Austrália, Chile, Costa Rica, as economias-membros da União Europeia, Indonésia, Japão, México, Filipinas, Rússia, África do Sul, Taiwan e Estados Unidos passaram a aceitar cópias eletrônicas de certificados SPS no lugar da documentação original devido a restrições de viagem. A esse respeito, relatórios do International Plant Protection Convention ePhyto Hub (IPPC ePhyto Hub)<sup>23</sup> demonstram um aumento significativo na troca de certificados eletrônicos de produtos vegetais por países no início de 2020: o número total de certificados eletrônicos cresceu 292% entre dezembro de 2019 e março de 2020, e 242% entre março e junho de 2020 (OECD, 2021b).

Na área técnica, uma comunicação<sup>24</sup> do Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio da OMC (Comitê TBT), a pedido da Delegação da União Europeia, em junho de 2021, propôs uma sessão temática para explorar a adoção das soluções digitais para certificados de conformidade. O objetivo da comunicação é ajudar os países a compreender as tentativas da promoção da digitalização dos processos de comércio e promover a aplicação de abordagens regulatórias de acordo com os princípios básicos do TBT para minimizar os custos de comércio. A principal justificativa gira em torno do fato de que as transações comerciais internacionais dependem de muitos atores e da ampla utilização de documentos físicos. Diante disso, entre as várias soluções, muitos estão considerando o uso da tecnologia *blockchain* para facilitar a troca de informações entre os países e melhorar a conformidade. O efeito resultante seria a redução da burocracia e das fraudes relacionadas aos procedimentos alfandegários, além de melhoras relacionadas às questões de segurança e eficiência dos esforços de fiscalização do mercado.

23. O IPPC ePhyto Hub é um sistema de troca de certificados centralizado que pode ser usado por todos os países vinculados a ele. A plataforma oferece uma infraestrutura de sistema de e-certificados, que podem ser trocados entre os países sem custo.

24. A proposta é descrita na notificação G/TBT/W/758.

Tentativas de promover a digitalização dos processos, notavelmente dos certificados digitais, estão sendo cada vez mais propagadas no âmbito do comércio internacional, em razão da complexidade existente nas suas transações, que poderiam ser facilmente otimizadas pela utilização de tecnologias disruptivas, como a *blockchain*. Entretanto, as mudanças para certificados e documentos comerciais digitais trazem à tona questões como interoperabilidade, aceitação, governança legal e cooperação regulatória entre as autoridades competentes dos diversos países. Diante disso, uma alternativa importante a ser considerada é a consolidação da aplicação de abordagens regulatórias digitais de acordo com os princípios básicos de SPS e TBT e das boas práticas regulatórias, com vistas a minimizar os custos de comércio ao mesmo tempo que se atingem os objetivos legítimos da política.

## 6 PERSPECTIVAS: USO DA TECNOLOGIA *BLOCKCHAIN*

As medidas de FC têm direcionado transformações nos padrões e protocolos de certificação internacional por meio da digitalização de toda a complexidade burocrática. Com a adoção de certificados de mútuo reconhecimento entre os países, os fluxos processuais no interior das cadeias produtivas e logísticas ocorrem com menor tempo e maior segurança, transparência e eficiência. Ante essa evolução, é exigido que as aduanas de todos os países busquem a padronização nos procedimentos de comércio exterior. É esperado, por exemplo, que todas as nações adotem uma mesma estrutura de documentos digitais e tenham o mesmo formato de controle de operações de cargas.

As tecnologias de razão distribuídas (*distributed ledger technologies* – DLTs), que incluem a *blockchain*, têm grande potencial para se enquadrar nesses novos padrões internacionais e alcançar esse novo modelo. As DLTs caracterizam-se como uma rede de computação distribuída, na qual os participantes encontram a segurança necessária para se integrar a outros atores. As informações sincronizadas executam uma mesma tarefa, com garantia de inviolabilidade, transparência, interoperabilidade e imutabilidade dos registros. Adicionalmente, esses sistemas descentralizados oferecem novas maneiras de coletar dados, integrar fluxos de comunicação e compartilhar dados com rapidez e segurança entre os atores da cadeia de suprimentos. Nenhuma entidade é responsável pela centralização e manutenção dos registros: a proveniência dos dados é sempre facilmente identificável e não podem ser alterados ou excluídos depois de criados (WCO, 2019).

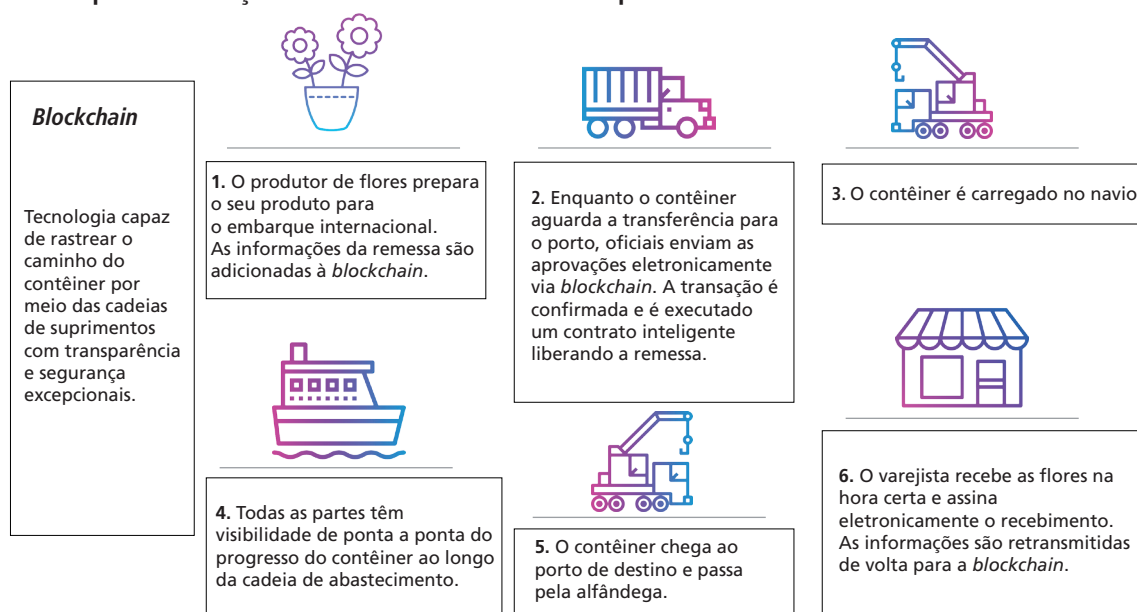
Como uma DLT, a *blockchain* aumenta a transparência das transações comerciais e garante a rastreabilidade dos produtos, à medida que atesta a segurança para os contratos firmados e sustenta maior percepção de valor pelos parceiros comerciais e pelos consumidores finais (Ganne, 2018). A natureza distribuída da *blockchain*, com múltiplas camadas de autenticação e a imutabilidade dos registros, garante à tecnologia um alto nível de confiança para cada agente envolvido. Os participantes da cadeia de suprimentos podem ver como, quando e onde um determinado produto foi trazido ao mercado. A tecnologia também possibilita verificar os dados subjacentes que garantem a validade dos certificados de conformidade e assegurar os atores envolvidos em cada etapa do caminho (CNI e Sebrae, 2021).

A *blockchain* é aplicável a ambientes comerciais e aduaneiros, por meio dos quais os participantes de uma transação precisam intercambiar informações. Essa tecnologia pode promover incrementos na eficiência da cadeia de suprimentos, tanto pela redução de intermediários e pela minimização das tarefas manuais e utilização de papel quanto pelo incremento da certeza e da previsibilidade, a partir de dados confiáveis disponíveis em tempo real para todas as partes interessadas participantes. Isso permite rastreabilidade e visibilidade de ponta a ponta, o que aumenta a segurança e a

facilitação da cadeia de suprimentos. Dessa forma, soluções baseadas em *blockchain* poderiam melhorar significativamente a capacidade das administrações aduaneiras e de outras agências fronteiriças em analisar e segmentar riscos e, por sua vez, contribuir para a FC (WCO, 2019).

A figura 1 ilustra como a *blockchain* permite rastrear o percurso da cadeia de suprimentos de forma segura, célere e transparente. Processos morosos para liberação de remessas, que muitas vezes dependem de diversos agentes e documentos físicos, podem ser resolvidos pela DLT, de modo a contribuir para garantir a previsibilidade entre as partes interessadas.

FIGURA 1

Exemplo da utilização da *blockchain* na cadeia de suprimentos

Fonte: WCO (2019); Lehmacher (2017).

Elaboração das autoras.

Há a possibilidade de a *blockchain* ser utilizada em processos de negociações alfandegárias, ao definir claramente os papéis, as responsabilidades, os níveis de acesso e os direitos de validação para cada parte interessada. Além disso, a tecnologia proporciona instrumentos às alfândegas para enfrentar problemas de conformidade, ao operar como uma ferramenta imparcial, projetada especificamente para o *upload* e o compartilhamento de informações entre partes não relacionadas. Existem diversos segmentos em que a *blockchain* pode ser utilizada nos processos aduaneiros e fronteiriços: i) declaração aduaneira; ii) cooperação entre agências e entre autoridades aduaneiras e fiscais; iii) certificação/verificação eletrônica; iv) gerenciamento de identidade; v) coleta de receita; vi) gestão de conformidade; e vii) auditoria de pós-liberação (WCO, 2019).

Um estudo conjunto entre a OMA e a OMC, nomeado *Uso alfandegário de tecnologias avançadas para facilitar e proteger o comércio transfronteiriço* (tradução nossa),<sup>25</sup> compilou informações da Pesquisa Anual Consolidada da OMA de 2021, que incluiu um capítulo sobre o nível de implementação de tecnologias disruptivas pelas administrações aduaneiras dos seus membros. Os resultados

25. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/wcotech22\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wcotech22_e.pdf)>.

demonstram que o uso da *blockchain* ainda está em fase experimental e um terço dos membros da OMC está em fase de testes, por meio de provas de conceito (PoCs) e projetos-piloto. É esperado que a implementação dessa tecnologia permita uma melhor transparência, imutabilidade e acessibilidade da informação e qualidade dos dados, assim como o compartilhamento de informações relevantes sobre os procedimentos de gestão de fronteiras entre todas as partes interessadas.

Os projetos PoCs visam, entre outras questões, trazer melhorias no intercâmbio de informações e interoperabilidade nos níveis nacional e internacional, desenvolver a interconectividade internacional de janela única, compartilhar informações entre os operadores econômicos e os ambientes de comércio eletrônico e garantir o acesso a informações relacionadas à logística. Esses projetos-piloto apresentaram agilidade no processamento, melhor qualidade dos dados, transparência, maior direcionamento e acesso aos importadores. Entretanto, o referido estudo destaca que o maior desafio à introdução da tecnologia são os custos e a falta de conhecimento especializado e de boas práticas no uso da ferramenta. Os impedimentos à implementação efetiva, por sua vez, estão relacionados à ausência da padronização dos dados utilizados por agências governamentais e operadores econômicos, à escassez de sistemas de governança eficientes e à falta de interconectividade na possibilidade de proliferação de diferentes soluções de *blockchain*.

Um exemplo importante de projeto-piloto implementado por um membro da OMC para documentos comerciais, que pode servir de exemplo para adesão por parte dos países do BRICS, é o *#EUBlockchain4Trade*, da União Europeia. O projeto se tornou altamente relevante na crise da covid-19, quando os documentos eletrônicos (comerciais) foram a única forma de garantir a continuidade dos negócios em um ambiente de bloqueio de fronteiras e distanciamento social. O seu objetivo é mapear as possíveis aplicações da tecnologia para os certificados de conformidade e pode ser empregado para tratar de diversos assuntos comerciais, como FC, regras de origem, conformidade com padrões técnicos, comércio sustentável e mudanças climáticas (Cernat, 2020).

Inúmeras iniciativas de *blockchain*, principalmente privadas, surgiram em todo o mundo. Um estudo de caso da empresa de logística Maersk, por exemplo, mostra o lançamento do projeto TradeLens, uma plataforma de envio digital habilitada para *blockchain* que permite que os participantes comerciais se conectem e compartilhem informações, inclusive sobre remessa e detalhes de certificação.<sup>26</sup> Outra experiência no uso de *blockchain* é demonstrada pelas câmaras de comércio dos países árabes, que implementam a tecnologia para se certificar de que os processos de abate de alimentos de origem animal atendem aos preceitos e às notas do Alcorão e da jurisprudência islâmica (o abate *halal*). A rastreabilidade garante a 22 países que integram a Liga Árabe a confiabilidade e a transparência nas importações. Outro benefício da *blockchain*, conforme pontuado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI e Sebrae, 2021), é a otimização do tempo de trânsito e dos custos operacionais das exportações.

Embora a *blockchain* apresente os benefícios pontuados, os sistemas DLTs requerem uma rede de partes interessadas, com a adesão e a experiência de agências públicas envolvidas na formulação de políticas comerciais e uma estrutura institucional de regras harmonizadas, que garantam a entrada de dados de alta qualidade. A esse conjunto de exigências é estabelecido um desafio potencial para a transição dos países do BRICS na adoção da tecnologia. No âmbito das alfândegas, por exemplo, pode ocorrer a falta de incentivos para ingressar em projetos *blockchain*, sobretudo nos casos em que não há um número suficiente de participantes para fornecer as informações exigidas. A não existência de

26. Disponível em: <<https://bit.ly/3Puthkc>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

um marco legal para difundir de maneira ampla a sua implementação justifica o impasse na adesão à tecnologia digital.

Além da *blockchain*, sensores inteligentes, internet das coisas, inteligência artificial e a análise de *big data* são outras opções tecnológicas que tornam a adoção de certificados digitais de comércio menos onerosos e disponíveis em larga escala. No âmbito dos certificados SPS, a capacidade dos países de realizar avaliações de risco está sendo aprimorada pelo crescimento da tecnologia da internet das coisas. Estimativas da OMC sugerem que o número de dispositivos conectados à internet no mundo crescerá para aproximadamente 75 bilhões até 2025, o que irá expandir a capacidade de os países fornecerem, agregarem e analisarem dados de sistemas alimentares de forma precisa e eficiente (OECD, 2021a). Juntamente com essa tecnologia, a inteligência artificial e a análise de *big data* permitem que os atores entendam melhor como os produtos agrícolas são produzidos, processados, transportados e armazenados ao longo de cadeias de valor agrícolas complexas (Tripoli e Schmidhuber, 2018). Além disso, avanços significativos em tecnologias de aquisição, armazenamento, comunicação e processamento de dados permitiram a transferência rápida de grandes quantidades de dados e aumentaram a capacidade de processar grandes conjuntos de informações e automatizar processos analíticos com aprendizado de máquina (OECD, 2021b).

A questão para a qual se deseja chamar atenção é que, se, atualmente, as novas tecnologias são qualificadas como um diferencial competitivo, logo se tornarão compulsórias. As tecnologias digitais adicionam flexibilidade, resiliência e adaptabilidade aos sistemas comerciais e permitem que os países reduzam as interrupções nos fluxos de comércio enquanto mantêm o comércio seguro e transparente. Por isso, o uso crescente da certificação eletrônica durante a crise da covid-19 pode conduzir a mudanças permanentes nos sistemas aduaneiros. Essas tecnologias contribuem para a harmonização, o reconhecimento da equivalência e a adoção de políticas comerciais menos restritivas no comércio.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O encerramento total ou parcial dos procedimentos aduaneiros, durante a pandemia da covid-19, afetou a livre circulação de mercadorias entre os países, mas revelou oportunidades para a construção de uma infraestrutura sólida para garantir que as interações físicas no âmbito das alfândegas e de outras agências fronteiriças sejam reduzidas. Adicionalmente, as mudanças ocorridas no pleito dos processos aduaneiros demonstraram maior possibilidade de as trocas comerciais ocorrerem sob custos mais baixos.

Uma abordagem coordenada pode garantir que os países não sejam sobrecarregados por diferentes formalidades alfandegárias e requisitos transfronteiriços que dificultam o comércio. É importante instituir formalidades e procedimentos uniformes e coordenados entre as economias para remover os gargalos burocráticos, ampliar a participação de pequenas e médias empresas nos volumes transacionados e aumentar a competitividade das cadeias de valor, para, assim, aprofundar a integração multilateral.

De maneira geral, os indicadores utilizados neste artigo – publicados pela OMC, pela OCDE e pelo Doing Business – demonstram que os países do BRICS vêm realizando reformas no âmbito da FC, mas a evolução do IPL ao longo dos anos reforça os mecanismos que devem ser aprimorados – notadamente, é necessário avançar nos processos de automação em alfândega, governança e disponibilidade de informações. Essas medidas compõem a base para a implementação de tecnologias digitais, que prometem ampliar a harmonização nos processos aduaneiros, de modo a facilitar os envios e as importações. Adicionalmente,

é indicado como os países vêm adequando medidas de FC em outros acordos da OMC, a exemplo dos acordos SPS e TBT, que encorajaram a adoção de medidas de FC nos processos de avaliação de conformidade. A proposta de certificados digitais surgiu como uma medida emergencial para resolver de forma imediata as interrupções comerciais em decorrência da pandemia.

No contexto da FC, alguns países sugerem avançar os processos alfandegários na direção de tecnologias digitais, como *blockchain*, que garantem transparência e segurança nas trocas de informações entre os agentes que atuam no comércio internacional. O desenvolvimento digital promovido por meio dessas tecnologias pode aprimorar a qualidade de governança das alfândegas, dada uma melhor conectividade global e comunicação entre governos e empresas. Priorizar a inovação tecnológica e explorar um novo modelo de governança inteligente nos processos aduaneiros contribui para uma melhor eficiência nos procedimentos alfandegários e portuários, o que os torna mais rápidos e reduz os custos comerciais associados.

## REFERÊNCIAS

- BEKKERS, E.; KOOPMAN, R. B. Simulating the trade effects of the covid-19 pandemic: scenario analysis based on quantitative trade modelling. **The World Economy**, p. 445-467, Nov. 2020. Acesso em: 25 out. 2021.
- CERNAT, L. (Ed.). **Trade policy reflections beyond the covid-19 outbreak**. Brussels: European Commission, Jun. 2020. v. 2. Disponível em: <<https://bit.ly/3wvlSJ2>>. Acesso em: 21 nov. 2021.
- CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA; SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **A tecnologia blockchain e suas possíveis aplicações no comércio exterior**. Brasília: CNI, 2021.
- FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Annex 5: introducing the WTO SPS and TBT Agreements. In: FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS; WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. (Ed.). **Assuring food safety and quality: guidelines for strengthening national food control systems**. Rome: FAO, 2003. p. 36-53.
- GANNE, E. (Ed.). **Can blockchain revolutionize international trade?** Geneva: WTO Publications, 2018. v. 1.
- LAFROGNE-JOUSSIER, R.; MARTIN, J.; MEJEAN, I. Supply shocks in supply chains: evidence from the lockdown in China. **FMI Economic Review**, p. 1-46, 2022.
- LEHMACHER, W. Why blockchain should be global trade's next port of call. **World Economic Forum**, 23 May 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3wiD19L>>. Acesso em: 22 nov. 2021.
- MCLINDEN, G. *et al.* (Ed.). **Border management modernization**. Washington: The World Bank, 2011. Acesso em: 22 nov. 2021.
- MOÏSÉ, E. **The costs and challenges of implementing trade facilitation measures**. Paris: OECD Publishing, 2013. (OECD Trade Policy Papers, n. 157).
- NEE, C.; TEH, R. **Implementing the WTO Trade Facilitation Agreement will deliver huge dividends to the global economy**. WTO, 2022. Disponível em: <<https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-79/implementing-the-wto-trade-facilitation-agreement-will-deliver-huge-dividends-to-the-global-economy/>>. Acesso em: 16 jul. 2022.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Trade facilitation and the covid-19 pandemic**. Paris: OECD Publishing, 22 Apr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3wyPUeP>>. Acesso em: 25 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **OECD Trade Facilitation Indicators (TFIs): methodology and tools.** Paris: OECD Publishing, 2021a.

\_\_\_\_\_. **Digital opportunities for Sanitary and Phytosanitary (SPS) Systems and the trade facilitation effects of SPS Electronic Certification.** Paris: OECD Publishing, 2021b.

PWC – PRICEWATERHOUSECOOPERS. **Impact of covid-19 on the supply chain industry.** Lagos: PwC, 2020. Acesso em: 22 nov. 2021.

THE COMMONWEALTH. **The Commonwealth in the unfolding global trade landscape: prospects, priorities, perspectives – Commonwealth Trade Review 2015.** London: Commonwealth Secretariat, 18 May 2016. Disponível em: <<https://trade-review.thecommonwealth.org/assets/pdf/ctr-2015.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

TRIPOLI, M.; SCHMIDHUBER, J. **Emerging opportunities for the application of blockchain in the agri-food industry.** Rome: FAO; Geneva: ICTSD, Aug. 2018. Disponível em: <<https://ageconsearch.umn.edu/record/320187/files/Tripoli%20Schmidhuber%20blockchain%202018.pdf>>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Review of maritime transport 2019.** New York; Geneva: UN Publications, 2019. Acesso em: 22 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. **Covid-19 and maritime transport: impact and responses.** Geneva: UN Publications, 2021. Acesso em: 22 nov. 2021.

WCO – WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. **WTO Trade Facilitation Agreement: customs takes center stage.** Brussels: WCO, Jun. 2014. Disponível em: <[http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/wco-news-magazines/wconews\\_74\\_en.pdf](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/wco-news-magazines/wconews_74_en.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. **Study report on disruptive technologies.** Brussels: WCO, Jun. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3lmWOi9>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. The challenges of implementing the Trade Facilitation Agreement. In: WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. (Ed.). **Speeding up trade: benefits and challenges of implementing the WTO Trade Facilitation Agreement – World Trade Report 2015.** Geneva: WTO Publications, 2015a. p. 107-133.

\_\_\_\_\_. Trade facilitation in context. In: WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. (Ed.). **Speeding up trade: benefits and challenges of implementing the WTO Trade Facilitation Agreement – World Trade Report 2015.** Geneva: WTO Publications, 2015b. p. 38-54. Acesso em: 2 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. **Annual report Trade Facilitation Agreement Facility.** Geneva: WTO, 2015c. Disponível em: <<https://bit.ly/3sFuiMw>>.

WTO members note further progress on Trade Facilitation Agreement implementation. **WTO News**, 23 Apr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3sHyVWp>>. Acesso em: 26 out. 2021.

# NOVA ROTA DA SEDA NA AMÉRICA LATINA: ENTRE ADESÕES E HESITAÇÕES

Carlos Renato da Fonseca Ungaretti Lopes Filho<sup>1</sup>  
Ticiane Gabrielle Amaral Nunes<sup>2</sup>  
Giulia Marianna Rodrigues Di Marco<sup>3</sup>  
Marco Aurélio Alves de Mendonça<sup>4</sup>

## SINOPSE

O artigo analisa a recente evolução das relações econômicas entre América Latina e Caribe e China, conferindo destaque à expansão da Iniciativa do Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative – BRI), ou Nova Rota da Seda, na região. O estudo justifica-se pelo perceptível adensamento e diversificação das transações entre a região e o país asiático nos últimos anos. A pesquisa se utiliza da geoeconomia como ferramenta analítica e da Economia Política Internacional como marco teórico-conceitual para explicar esse processo. Empiricamente, verificam-se a expressividade do aumento das interações nos campos de comércio, o investimento, o financiamento, além de contratos de infraestrutura, assim como são analisados os casos específicos de países latino-americanos que aderiram à BRI, destacando-se suas particularidades. Argumenta-se que a adesão desses países à iniciativa não constitui um fenômeno homogêneo, mas dotado de potenciais e desafios plurais, que só podem ser efetivamente compreendidos por meio de análises de casos.

**Palavras-chave:** China; América Latina e Caribe; Iniciativa do Cinturão e Rota; Nova Rota da Seda; investimento externo direto; infraestrutura.

## ABSTRACT

The article applies concepts of the field of International Political Economy (IPE) to analyze the evolution of the economic relations between China and Latin America and the Caribbean (LAC) countries, especially in the context of the Belt and Road Initiative (BRI), or New Silk Road. Their economic interactions have increased in the last decade, especially through investments, loans, and infrastructure projects. It is argued that complementarity in the field of infrastructure reinforces BRI's potential, although it does not eliminate existing asymmetries between the mentioned actors. The flexible nature of the initiative and its heterogeneous progress in the region require its "deconstruction" through case studies, as a means of elucidating the dilemmas, needs and cost-benefit perceptions regarding the "new guise" symbolized by the BRI in Sino-Latin American relations.

**Keywords:** China; Latin America and the Caribbean; Belt and Road Initiative; foreign direct investment; infrastructure.

JEL: F10; F30; F34; F50; F55; F59; F6.

Artigo recebido em 24/6/2022 e aprovado em 22/7/2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi33art4>

---

1. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea).

2. Pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea.

3. Pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Dinte/Ipea.

## 1 INTRODUÇÃO

Entre as ações promovidas pelo governo chinês no âmbito internacional, a Iniciativa do Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative – BRI), ou Nova Rota da Seda, é, potencialmente, a mais emblemática. A iniciativa, cujo propósito inicial foi estruturar uma série de projetos visando impulsionar o desenvolvimento, as transações econômicas e a conectividade no entorno regional da China, gradualmente adquiriu dimensão global.

Anunciada em 2013 pelo atual presidente chinês, Xi Jinping,<sup>5</sup> a promessa da implementação da BRI aludiu à reconstrução ou à reformulação da antiga Rota da Seda, cuja memória aos cidadãos chineses remete a elementos como prosperidade, integração, intercâmbio cultural e amizade entre os povos. Dessa forma, ao adaptar seu simbolismo ao século XXI, Xi declarou o objetivo de enfatizar a construção de infraestruturas para conectar as regiões fronteiriças menos desenvolvidas do oeste da China com os países vizinhos, o que foi seguido pelo lançamento da Rota da Seda Marítima (Maritime Silk Road), voltada para a integração entre a costa leste e o Sudeste Asiático por meio de portos e ferrovias. Contudo, ao se converter em um projeto de dimensões globais, novas teorizações fizeram-se necessárias a fim de conferir interpretações atualizadas sobre os mecanismos e impactos da BRI.

Nos últimos anos, uma série de estudos identificou na iniciativa uma estratégia de inserção da China em sua renovada condição de grande potência, disposta a projetar sua esfera de influência para além de seu entorno geográfico imediato, ao se consolidar como Estado que participa ativamente nas instâncias de governança global, e que engendra o desenvolvimento internacional por meio de uma diplomacia econômica robusta, caracterizada pela expansão dos investimentos e financiamentos de projetos de grande porte em economias emergentes.

Nesse cenário, é possível conceber a BRI enquanto égide do atual patamar da diplomacia econômica chinesa, mais assertiva e orientada globalmente. Por meio dela, o governo chinês dispõe de mecanismos oportunos para solucionar uma série de desafios e desequilíbrios da economia doméstica, possibilitando, ao mesmo tempo, a unificação de projetos dispersos geograficamente e setorialmente sob um mesmo emblema.

Segundo Cai (2018), esses desafios incluem solucionar principalmente: i) desequilíbrios internos, como excesso de capacidade produtiva, declínio do crescimento econômico e subdesenvolvimento das províncias do oeste; ii) a reforma da economia global, baseada nas normas e instituições propostas no pós-guerra pelos Estados Unidos; iii) a elevação do uso do *renminbi* (RMB) nas transações internacionais; iv) o enfrentamento aos desafios de ordem geopolítica por meio do estreitamento de laços com outras nações; e v) o fortalecimento da segurança econômica por meio, por exemplo, do aprimoramento das rotas de fornecimento de recursos estratégicos.

A ascensão econômica, financeira e tecnológica da China representa um fenômeno global e que se manifesta de forma nítida, com implicações diretas sobre a distribuição de poder e riqueza internacional. Seus impactos sobre regiões como a América Latina são complexos e exigem esforços para identificar as potencialidades e desafios aos países da região.

5. Em discurso durante o Belt and Road Forum for International Cooperation, o presidente chinês declarou cinco objetivos primordiais da iniciativa: coordenação de políticas; conectividade de infraestrutura; comércio desimpedido; integração financeira; e conexão entre pessoas. Discurso completo disponível em: <<https://bit.ly/3SJPiNM>>.

O objetivo deste estudo é interpretar o avanço da BRI na América Latina à luz do marco teórico conceitual da Economia Política Internacional (EPI) e a partir de formulações do campo da geoeconomia. Utiliza-se ainda a associação com as contribuições da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), visto que se considera que a iniciativa está estreitamente associada à CID promovida pela China.

O texto está construído em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção 2 estabelece os marcos teóricos a partir dos quais se realiza a análise da pesquisa. Em seguida, a terceira seção objetiva apresentar a evolução das relações econômicas da China com os países latino-americanos no século XXI, em especial as suas redefinições na última década, incluindo aspectos associados ao incremento do comércio e à entrada de capitais chineses na região (Armony e Strauss, 2012), considerando três vetores fundamentais: os investimentos externos diretos (IEDs); os empréstimos e financiamentos; e os projetos de construção e infraestrutura (Recaj, 2020). Na quarta seção, o foco recai sobre a BRI e sua reverberação na América Latina, última região a ser oficialmente “integrada”, entendida como “extensão natural da rota marítima” (Celac, 2018).

Conforme se observa no trabalho, os países latino-americanos reagiram de maneira heterogênea: enquanto alguns preferem aderir, outros hesitam. Argumenta-se que a expansão da iniciativa representa um fenômeno complexo e multifacetado. Seus instrumentos e objetivos na região não devem ser inerentemente compreendidos de forma homogênea, mas, preferencialmente, com atenção aos casos específicos.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Geoeconomia como ferramenta analítica sob a perspectiva da EPI

A geoeconomia pode auxiliar na compreensão da assimilação da BRI enquanto estratégia de Estado ou partido-Estado,<sup>6</sup> sobretudo quando instruída e suplementada por paradigmas fundamentais do campo da EPI. Consequentemente, a recente expansão da BRI na América Latina pode ser concebida a partir desses referenciais.

De acordo com a formulação seminal proposta por Luttwak (1990), a quem se atribui a conceptualização inicial do termo, a geoeconomia compreende a “mistura da lógica do conflito com os métodos de comércio”, deslocando métodos militares com a penetração no mercado. Ou seja, em sua concepção original, o termo implicava a continuação do conflito interestatal por meios econômicos.

No entanto, estudos posteriores promoveram a reformulação e o desdobramento do conceito. Segundo Farrell e Newman (2019), a globalização criou laços e oportunidades econômicas transfronteiriças que conferem aos Estados a possibilidade de explorar esses vínculos para fins estratégicos mais amplos. Seguindo esta linha de raciocínio, a síntese proposta por Blackwill e Harris (2016, p. 20, tradução nossa) entende que geoeconomia se refere ao “uso de instrumentos econômicos para promover e defender os interesses nacionais e produzir resultados geopolíticos benéficos; e os efeitos das ações econômicas de outras nações sobre os objetivos geopolíticos de um país”.

6. Para Heilmann (2017) há íntima vinculação entre o Partido Comunista da China (PCC) e a burocracia estatal, com funções amplamente combinadas em um só corpo, ou quase como se posicionadas umas em frente às outras em um espelho, ainda que o *locus* de poder decisório em última instância permaneça centrado no alto escalão do partido.

Scholvin e Wigell (2018, p. 4) observam que não há uma definição amplamente aceita de geoeconomia. Alternativamente, os autores propõem a existência das dimensões, não mutuamente exclusivas, de abordagem geoeconômica enquanto ferramenta analítica e estratégia de Estado. Adicionalmente, é ainda preciso dissociar a geoeconomia empírica de estratégias estritamente mercantilistas ou liberais. Segundo Blackwill e Harris (2016, p. 32), as verdadeiras divisões entre mercantilismo e liberalismo dizem respeito à melhor forma de (não se) buscar a geoeconomia.

A dicotomia apontada por Shih (2009) entre meios/fins estritamente econômicos ou geopolíticos é recorrente na literatura especializada<sup>7</sup> sobre investimentos externos chineses, visto que, em termos comparativos, grandes volumes desses fluxos são provenientes de empresas estatais, o que suscita o debate sobre sua instrumentalização com a finalidade de obtenção de vantagens políticas pelo governo chinês. Contudo, a redução ou simplificação das estratégias de “capitalismo de Estado” chinês decorrente da separação estrita entre os âmbitos político e econômico remete à problemática inaugural que origina o campo da EPI.

Strange (1970), em sua formulação edificante para a consolidação da EPI enquanto agenda de pesquisa, identifica na separação entre economia e política “um diálogo de surdos” que permaneceu por muito tempo nos estudos internacionais. Assim, como um manifesto, a autora propõe a consolidação da EPI como uma “ponte analítica” que associa os dois campos para permitir o aprofundamento das análises dos processos internacionais.

Assim, a partir do paradigma teórico inaugural da EPI, constata-se que a escolha da geoeconomia, seja como ferramenta analítica ou compreendida enquanto estratégia para a recente expansão da BRI na América Latina, implica, portanto, o não reducionismo da iniciativa quanto a seus fins econômicos ou geopolíticos. Ou, ainda, conforme destacado por Baru (2012, p. 47, tradução nossa), “tanto a noção de que ‘o comércio segue a bandeira’ (que a projeção do poder nacional tem consequências econômicas) quanto a de que ‘a bandeira segue o comércio’ (que há consequências geopolíticas de fenômenos essencialmente econômicos) apontam para o assunto da geoeconomia”.

Não obstante, essa visão não é necessariamente compatível com a concepção amplamente disseminada pela narrativa de que estaria em curso uma “tendência alarmante” observada em outras partes do mundo, que poderia se repetir na região, onde a China busca alavancar interesses comerciais aparentemente inócuos para fins militares (Lazarus e Berg, 2022). Embutida nesse argumento, geralmente está presente a defesa da rejeição assertiva por parte dos Estados Unidos da expansão da iniciativa na América Latina, considerada sua região de influência histórica, visto que projetos de conectividade poderiam ser utilizados de maneira ofensiva por meio do uso dual<sup>8</sup> ou da armadilha da dívida<sup>9</sup> (Ellis, 2021c).

Reconhecer a relação mútua entre meios e fins políticos e econômicos não significa, portanto, endossar essa concepção alarmista – e, em inúmeras ocasiões, instrumentalizada em retóricas

7. A dualidade entre geopolítica e economia como ferramenta de análise da política externa chinesa está presente na argumentação central de inúmeros estudos produzidos por centros de pesquisa, ou *think-tanks*, ocidentais. Sullivan e Hal (2020, tradução nossa) sustentam que, “à medida que a China constrói poder econômico por meio desses esforços, aumentará sua capacidade de converter esse poder em influência geopolítica”.

8. Estruturas ou tecnologias usadas para fins civis, mas que podem, circunstancialmente, possuir aplicabilidade em objetivos militares.

9. Com base no caso da entrega do porto de Hambantota, no Sri Lanka, disseminou-se a narrativa de que, por meio da BRI, o governo chinês estaria concedendo empréstimos a projetos com baixa perspectiva de sucesso comercial a fim de deliberadamente promover o endividamento de países e, em troca, obter concessões vantajosas com fins geoestratégicos. Segundo Brautigam e Rithmire (2021), por essa perspectiva, a BRI não é concebida simplesmente como busca de influência geopolítica, mas como uma “arma”.

político-ideológicas –, mas implica sua compreensão enquanto estratégia derivada do atual estágio de desenvolvimento da China, representando não somente a continuidade como também a incorporação de novas lições de política externa (Aoyama, 2016).

Estudos como os de Hong (2017), Cai (2018), Li (2019) e Flint e Zhu (2019) propõem uma análise ampliada, concebendo a expansão da BRI pelo viés sistêmico da acumulação capitalista internacional, na qual a iniciativa carrega em si um potencial considerável de desestruturação dos “arranjos globais” existentes e do “poder estrutural” que os preserva (Li, 2019).

A conectividade transnacional, meio primordial de facilitação dos fluxos de investimento e comércio, é priorizada como um mecanismo e uma finalidade. Contudo, uma vez que a conectividade é identificada como uma necessidade em termos de competitividade global, resultados de natureza geopolítica são inerentemente vinculados, visto que o processo de internacionalização de companhias (estatais ou privadas) é constantemente associado e habilitado por práticas e conexões estatais no âmbito externo (Flint e Zhu, 2019).<sup>10</sup>

Embora seja argumentável que essas dimensões são indissociáveis, a projeção de influência internacional não é necessariamente um resultado não previsto, mas deve também ser um resultado concebido pela agência do partido-Estado, que, sob o emblema do “sonho chinês”, busca a superação de desafios domésticos, o acesso a recursos e a participação assertiva nas instâncias de governança global (Aoyama, 2016). Conforme a definição proposta pelo governo, a BRI é um empreendimento geoeconômico multifacetado baseado em cinco pilares: i) coordenação política entre as nações integrantes; ii) construção de infraestrutura; iii) facilitação de investimentos e comércio; iv) integração financeira; e v) contatos interpessoais.<sup>11</sup>

Assim, a promessa de maior conectividade e desenvolvimento, possibilitada pelas extensas reservas e pela posição de maior credor mundial, atraiu expectativa em países em desenvolvimento, interessados em encontrar parcerias internacionais capazes de alavancar investimentos e financiamentos de projetos de grande porte, com potencial de transformação estrutural. Dessa forma, o caráter geoeconômico da BRI está também associado à CID promovida pela China.

## 2.2 CID

Os países em desenvolvimento que se engajam na CID, unindo esforços com economias avançadas para promover o desenvolvimento no exterior, passaram a ser chamados de doadores emergentes ou novos doadores. Ainda que essa qualificação seja permeada pela disputa de narrativas atribuídas, sobretudo, à contestação da transferência de responsabilidade aos países emergentes, ela designa um novo campo de articulação e engajamento no âmbito internacional para a promoção do desenvolvimento. Ao lado de agentes privados e organizações civis, os países emergentes tornaram-se protagonistas no campo da cooperação e corroboraram o aprofundamento da descentralização da CID por meio do estabelecimento de novas práticas, veículos de financiamento e metas. Segundo Milani (2012, p. 211),

10. A identificação da agência e da percepção estratégica do governo chinês na implementação da BRI não implica entender que esta deriva de processos de decisão coerentes de cima para baixo (*top-bottom*), livres de deliberação e conflito. Ye (2019) argumenta que, em virtude das dissonâncias e da fragmentação interna entre interesses domésticos (governos locais, grupos econômicos, entre outros), a implementação da BRI ocorre, inexoravelmente, de forma descentralizada, visto que a própria natureza do Estado chinês seria dispersa e ambígua.

11. Disponível em: <<https://bit.ly/3HLQ8nT>>. Acesso em: 19 maio 2022.

a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) pode ser definida como um sistema que articula a política de Estados e atores não governamentais, um conjunto de normas disseminadas (ou, em alguns casos, prescritas) por organizações internacionais e a crença de que a promoção do desenvolvimento em uma base solidária seria uma solução desejável para as contradições e desigualdades geradas pelo capitalismo no plano internacional.

Nesse contexto, a transformação da China de país absorvente de investimento estrangeiro em um dos maiores exportadores de capital do mundo foi decisiva na consolidação de um novo campo de alternativas disponíveis aos países emergentes que buscavam financiar seu desenvolvimento. Os financiamentos de projetos de geração de energia, infraestrutura, entre outras áreas, são considerados pilares do modelo de CID promovido pela China.

O entendimento léxico do significado de cooperação internacional, conforme sustentado pelo governo chinês, é encontrado nos livros brancos de ajuda externa da China, divulgados, respectivamente, em 2011, 2014 e 2021. Conforme indicam os documentos, a China não orienta suas práticas de cooperação com base em definições e normas consentidas externamente. Sua identidade como país em desenvolvimento constitui um componente que a aproxima a dos países do sul global e, portanto, do modelo de Cooperação Sul-Sul (CSS) ou Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD).

A China é o maior país em desenvolvimento do mundo. Em seu desenvolvimento, tem se empenhado em integrar os interesses do povo chinês aos de outros países em desenvolvimento, prestando assistência da melhor maneira possível no âmbito da Cooperação Sul-Sul (China, 2014, tradução nossa).

É notório que a China tenha sido um país que desempenhou um papel crucial no desenvolvimento da CSS como eixo de engajamento entre o sul global desde seu surgimento nos anos 1950, no contexto da independência das antigas colônias europeias e da consolidação do Movimento dos Países Não Alinhados. A visita de Zhou Enlai, ex-primeiro-ministro chinês, à Índia, em abril de 1954, com o objetivo de negociar a resolução do conflito bilateral no Tibete, serviu para afirmar os cinco princípios da coexistência pacífica,<sup>12</sup> considerados não apenas os pilares normativos da política externa chinesa, mas também um guia para o engajamento da CSS até os dias atuais.

A CSS, diferentemente da ideia de “assistência”, propõe uma relação de benefícios mútuos, horizontalidade e maior participação e controle local dos recursos. Além disso, substitui os conceitos de doador e receptor pela noção de “parceiros” (Souza, 2014). Enquanto a assistência ao desenvolvimento Norte-Sul é guiada pelos princípios de “filantropia e altruísmo”, a CSS obedece à reciprocidade e benefícios mútuos (Chaturvedi, 2012).

Assim, segundo Milani e Carvalho (2013), a CSS é protagonista de uma “nova visão de desenvolvimento”, não mais orientada exclusivamente dentro de uma visão liberal da ordem internacional, mas, ao contrário, assumindo que os países em desenvolvimento podem cooperar com outras nações emergentes e solucionar seus próprios desafios com base em sua identidade compartilhada, esforços conjuntos e reciprocidade.

No entanto, conforme destacado por Chediek (2017, p. 41), a CSS é um complemento e não um substituto para a Cooperação Norte-Sul, constituindo um “instrumento de desenvolvimento conjunto entre os países do hemisfério sul em face a seus desafios comuns” que não substitui as responsabilidades sobre a redução das assimetrias globais por parte dos desenvolvidos.

12. Respeito mútuo à soberania e à integridade nacional, não agressão, não intervenção nos assuntos internos de outros países, igualdade e benefícios mútuos e coexistência pacífica entre países com sistemas sociais e ideológicos distintos.

Observa-se que, na definição de seu padrão de cooperação internacional, a proposta do governo chinês consiste em não se comprometer nem se limitar à padronização dos fluxos financeiros e do engajamento, que consistem na ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD) e no financiamento oficial ao desenvolvimento (*official development finance* – ODF), em seu sentido amplo, como formulado pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE). Estabelecido em 1960 como um subcomitê especial para coordenar a assistência ao desenvolvimento entre os Estados-membros da OCDE (Cheng, 2015), o CAD desempenhou um papel importante no estabelecimento das definições e no significado lexical de termos como “ajuda” e “assistência” e na unificação de combinações de práticas sob os termos abrangentes.<sup>13</sup>

Em entendimento diferente do proposto pelo CAD, os instrumentos de financiamento considerados como “ajuda” nos documentos oficiais chineses incluem doações, empréstimos a juro zero e empréstimos concessionais (juros baixos). Enquanto as doações e os empréstimos a juro zero são destinados a projetos de menor porte, o documento explica que as linhas concessionais servem principalmente para financiar projetos de infraestrutura de grande e médio porte com benefícios econômicos e sociais, ou para o fornecimento de fábricas completas, maquinários e produtos eletrônicos.

Na prática, o engajamento da China na CID tem se destacado por enfatizar grandes projetos em áreas como infraestrutura e energia, financiados pelos bancos de política (*policy banks*) – o China Exim Bank (Chexim) e o Banco de Desenvolvimento da China (China Development Bank – CDB). A China também estabeleceu fundos especiais, sendo alguns dos mais robustos o Fundo da Rota da Seda e o Fundo Climático de Cooperação Sul-Sul. No entanto, os bancos de política ainda são responsáveis pela parcela mais extensa dos financiamentos fornecidos à CID chinesa.

O Chexim é responsável pela captação de recursos a taxas de juros abaixo das referências publicadas pelo Banco do Povo da China (BPC), tendo por desígnio a implementação da Going Global (ou Go Out), estratégia que visa promover a internacionalização das empresas chinesas. Em regra, o banco oferece empréstimos e financiamentos a taxas que oscilam entre 2% e 3% ao ano (a.a.), com prazo de reembolso de quinze a vinte anos, incluindo cinco a sete anos de carência (Zhang, 2018). Adicionalmente, o banco também possui uma linha preferencial em dólar com juros baixos: o crédito de comprador preferencial.

O CDB tem por objetivo apoiar as políticas macroeconômicas estabelecidas nos planos quinquenais, com foco em oito áreas: energia elétrica; construção de estradas; ferrovias; petróleo e petroquímica; carvão; correios e telecomunicações; agricultura e indústrias relacionadas; e infraestrutura pública (Chin e Gallagher, 2019). Inversamente ao Chexim, fornece créditos com juros altos, normalmente para projetos mais caros e complexos. De acordo com Chen (2020), por meio dessa modalidade de juros altos, o Estado chinês atua na promoção do desenvolvimento não pela canalização de recursos financeiros, mas aumentando a credibilidade dos projetos por meio de apoio indireto, oferecimento de garantias e coordenação política.

Um ponto enfatizado pelos chineses refere-se à premissa da não interferência e ausência da imposição de condicionalidades políticas, historicamente associada à formulação inicial da CID chinesa nos anos 1950. Segundo China (2014, tradução nossa), ao oferecer sua ajuda, o governo

13. O CAD delimita o conceito de AOD aos movimentos que contenham os requisitos de: serem recursos transferidos para países em desenvolvimento; visarem principalmente ao crescimento econômico e ao bem-estar social nos beneficiários; e estarem estruturados como fluxos financeiros semelhantes a empréstimos com elemento de doação não inferior a 25% (OECD, 2020).

chinês baseia-se na igualdade, no respeito à soberania e na não imposição de condicionalidades, no benefício mútuo, além de não contemplar a cooperação como ação assistencial.

Na prestação de assistência externa, a China segue os princípios de não impor condições políticas, não interferir nos assuntos internos dos países beneficiários e respeitar plenamente o direito de escolher de forma independente seus próprios caminhos e modelos de desenvolvimento. Os princípios básicos que a China defende ao fornecer assistência externa são respeito mútuo, igualdade, cumprimento da promessa e benefícios e ganhos mútuos.

Recentemente, é possível observar a expansão da CID chinesa na América Latina, identificada, sobretudo, por meio do aumento dos volumes de empréstimos concessionais e não concessionais (verificados a seguir no estudo) e da institucionalização de metas e mecanismos de cooperação, tanto no âmbito bilateral quanto em relação à região.

Entre os marcos da cooperação multilateral, pode-se mencionar a Cúpula do BRICS (acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em Fortaleza em 2014, em que, em sua segunda viagem à América Latina, o presidente Xi Jinping anunciou o Marco de Cooperação 1 + 3 + 6.<sup>14</sup> Adicionalmente, em 2015, comparável ao já estabelecido Fórum de Cooperação China-África (Focac), por meio da consolidação do Fórum China-Celac,<sup>15</sup> a China prometeu aumentar o comércio com a América Latina para US\$ 500 bilhões e investir US\$ 250 bilhões na região na década seguinte. Além disso, o compromisso inclui, notadamente, uma cláusula para a criação de um fundo de US\$ 35 bilhões para financiar projetos nos setores de transporte, portos, estradas, tecnologia da informação e comunicação, eletricidade, entre outros.<sup>16</sup>

Finalmente, cabe citar que dimensionar a real extensão da CID chinesa na região é um processo altamente complexo por duas razões principais. Primeiro, devido ao fato de não haver convergência entre os especialistas em torno de uma taxonomia única para classificar a CID chinesa, assim como não há consenso sobre a classificação de muitos instrumentos financeiros que, como os empréstimos garantidos por recursos naturais, constituem uma grande proporção dos fluxos financeiros da China (Strange *et al.*, 2017).

Segundo, o rastreamento dos fluxos de CID da China se desdobra em uma agenda de pesquisa complexa e contestada (Xu e Carey, 2015, p. 3). Isso se deve ao fato de o governo chinês não divulgar periodicamente seu orçamento de ajuda externa. A falta de fontes primárias unificadas e relatórios periódicos contendo informações sobre os fluxos de ajuda resulta em estimativas abrangentes. Portanto, ainda que seja possível inferir o avanço da CID na região devido à compilação sistemática de informações primárias e secundárias sobre projetos financiados, em muitas ocasiões uma análise mais aprofundada sobre esses fluxos é condicionada à realização de estudos direcionados a um ou alguns casos específicos.

14. A fórmula refere-se a um engajamento econômico baseado em um plano com três motores (comércio, investimento e cooperação financeira), que deve se concentrar em seis áreas principais (energia e recursos; infraestrutura; agricultura; manufatura; ciência e tecnologia; e tecnologia da informação) (NIU, 2015).

15. Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos.

16. O fundo conta com capital inicial de US\$ 20 bilhões do CDB, US\$ 10 bilhões do Chexim e outros US\$ 5 bilhões da Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento (National Development and Reform Commission – NRDC) da China.

### 3 A EXPANSÃO INTERNACIONAL DA CHINA E AS RELAÇÕES ECONÔMICAS COM A AMÉRICA LATINA

As políticas de reforma e abertura, delineadas em fins da década de 1970, permitiram a integração da China às cadeias de produção e comércio internacionais, contribuindo de forma decisiva para a trajetória de crescimento acelerado do país (Bijian, 2005). Em sintonia com uma postura “integracionista” também em relação às instituições de governança global (Legro, 2010), a China ingressou na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, catapultando a sua condição como um dos grandes *players* no comércio internacional.

Nesse contexto de ascensão, a China lançou, no 16º Congresso do PCCh (1999), as diretrizes da estratégia conhecida como Going Global, entendida como um conjunto de políticas coordenadas para elevar os investimentos no exterior e encorajar as empresas relativamente competitivas do país a se internacionalizar em busca de recursos, mercados e tecnologias (Salidjanova, 2011; Jenkins, 2019).

A crise financeira de 2008 e as políticas adotadas para o seu enfrentamento geraram uma série de desequilíbrios sobre o regime de crescimento chinês. A taxa de investimentos do país avançou de 40% para 47% do produto interno bruto (PIB), no período pós-crise, resultando em capacidade ociosa em inúmeras indústrias, tornando-as dependentes de grandes projetos de infraestrutura, da expansão do mercado imobiliário, do endividamento das províncias e dos governos locais, bem como da alavancagem de setores bancário e não bancário (Cintra, Silva Filho e Pinto, 2015).

Nesse contexto, a expansão dos investimentos e dos contratos de construção no exterior mostrou-se como alternativa para exportação do excesso de capacidade produtiva. O próprio surgimento da BRI é interpretado como uma estratégia para lidar com dilemas domésticos desta natureza, na medida em que congregou esforços para manter o ritmo de crescimento, desenvolver províncias no oeste chinês e, sobretudo, assegurar demanda para a indústria pesada por meio de projetos de infraestrutura na Eurásia e além dela (CAI, 2018; Hiratuka, 2018; Mendonça, Ungaretti e Barbosa, 2021).

Desdobrou-se, assim, um processo de ampliação, em termos de alcance e magnitude, da estratégia Going Global,<sup>17</sup> com implicações diretas sobre a América Latina e outras regiões. Além da expansão da exportação de capitais, cabe destacar que a elevação do perfil da inserção internacional da China se mostrou presente em ações diplomáticas orientadas à construção de espaços multilaterais alternativos, em especial no campo financeiro e de infraestrutura<sup>18</sup> (Yan, 2014; Vaz-Pinto, 2014).

Nesse novo contexto, os países latino-americanos passaram a absorver investimentos, empréstimos e projetos de infraestrutura da China especialmente a partir de 2010, em um movimento de diversificação dos vetores das relações econômicas para além dimensão comercial, apresentada na sequência.

17. Em 2014, pela primeira vez, os fluxos de investimento chinês superaram as entradas de IED, tornando sua economia exportadora líquida de capitais. Naquele ano, as empresas chinesas investiram US\$ 116 bilhões em 45 países, cerca de 45 vezes mais que em 2002 (Wang, Qi e Zhang, 2015).

18. Bons exemplos são a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (New Development Bank – NDB), em 2014, e do Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB), em 2015. Além destes espaços e do lançamento da própria BRI, em 2013, a China também foi um dos partícipes da Parceria Econômica Regional Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP), ao passo que buscou exercer uma posição de liderança em outros regimes e instituições multilaterais.

### 3.1 Comércio

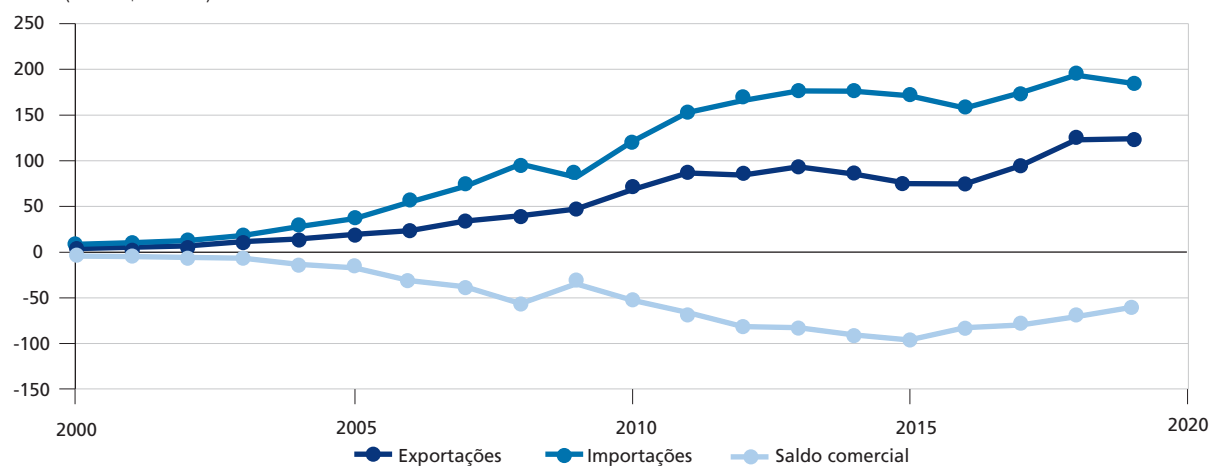
A presença da China na OMC permitiu que o país se tornasse, juntamente com os Estados Unidos, o motor do dinamismo econômico global (Cunha, 2011). O período de crescimento excepcionalmente favorável entre 2003 e 2007 se assentou em desequilíbrios estruturais e em uma relação simbiótica entre as duas economias, na qual os Estados Unidos representavam a principal fonte de dinamismo do lado da demanda, enquanto a China garantia a ampliação da oferta de manufaturas a preços baixos (Pinto, 2010).

Nesse sentido, os processos acelerados de urbanização e modernização, vividos pelo país oriental, demandaram intensivamente matérias-primas e energia, e alavancaram os intercâmbios comerciais com a América Latina e o Caribe (ALC), em especial com a América do Sul, alterando os termos de troca, ao menos temporariamente, em favor dos países exportadores de *commodities*.

GRÁFICO 1

#### Evolução do comércio exterior da ALC com a China (2000-2019)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: World Integrated Trade Solution (Wits), 2021.

Elaboração dos autores.

Na primeira década dos anos 2000, o crescimento do fluxo de comércio entre a China e a ALC foi bastante exacerbado, atingindo mais de US\$ 188 bilhões, com US\$ 67,8 bilhões em exportações dos países da região. Ao final do período, o país asiático já competia com os eixos tradicionais de comércio da região (Estados Unidos e Europa Ocidental).

As importações chinesas da América Latina aumentaram mais de 40 vezes entre 1999 e 2014, e as exportações para a região, mais de 25 vezes, antes de caírem em 2015, quando houve desaceleração e os preços globais das *commodities* declinaram drasticamente (Jenkins, 2019).

Em geral, os países latino-americanos acumularam déficits comerciais, particularmente a partir de 2010, momento em que se elevaram as importações provenientes da China e o ímpeto das exportações da ALC arrefeceu. Os números agregados, contudo, escondem as diferentes dinâmicas de comércio com a China, dependendo da sub-região ou do parceiro comercial (Prazeres, Bohl e Zhang, 2021).

Diferentes estudos apontam pelo menos dois padrões claramente delineados. O primeiro é identificado com a experiência mexicana e centro-americana, em que predominam déficits com a China; enquanto o segundo é relacionado a alguns países sul-americanos, em que é possível mapear superávits sustentados pela explosão das exportações de produtos primários e energéticos (Cunha, 2011; Wise, 2020). Nestes casos, ressalta-se a concentração da pauta exportadora em poucas *commodities* e a sua compartimentação em alguns países (Pecequillo, 2013; Vadell, 2013).

Apenas cinco *commodities* corresponderam a cerca de 70% das exportações latino-americanas para a China (tabela 1).

TABELA 1

**Principais produtos exportados pela ALC para a China (2015-2019)**  
(Em %)

| <i>Commodity</i>                | Participação nas exportações da ALC para a China | Principais países exportadores                                                      |
|---------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Soja e outras oleaginosas       | 20,6                                             | 87 (Brasil)<br>12 (Argentina)                                                       |
| Petróleo cru                    | 16,2                                             | 51 (Brasil)<br>31 (Venezuela)<br>13 (Colômbia)                                      |
| Minério de cobre e concentrados | 14,6                                             | 47 (Chile)<br>41 (Peru)                                                             |
| Minério de ferro e concentrados | 10,1                                             | 88 (Brasil)                                                                         |
| Cobre refinado                  | 8,5                                              | 82 (Chile)<br>10 (Peru)                                                             |
| <b>Total (cinco principais)</b> | <b>69,9</b>                                      | <b>51 (Brasil)</b><br><b>20 (Chile)</b><br><b>11 (Peru)</b><br><b>8 (Venezuela)</b> |

Fonte: Ray, Albright e Wang (2021).  
Elaboração dos autores.

Os países latino-americanos, portanto, vêm reduzindo o já baixo conteúdo tecnológico de suas exportações para a China, concentradas em poucas matérias-primas. A tendência contrasta com as exportações chinesas para a região, em grande maioria compostas por produtos eletrônicos e mecânicos e com um crescente grau de sofisticação tecnológica (Rodrigues, 2021; Santos, Camoça e Rodrigues, 2020).

Essa dinâmica suscita questionamentos a respeito da conformação de uma relação de dependência, ou de interdependência assimétrica (Vadell, 2013), marcada por termos de troca que se assemelham aos padrões de natureza centro-periferia (Bernal-Meza, 2019). Nesse contexto, são sublinhados os receios a respeito dos riscos referentes à primarização da pauta exportadora e à desindustrialização, tornando a região vulnerável às oscilações dos preços internacionais de *commodities* e à demanda chinesa.

Para Bernal-Meza (2019), a América Latina, por meio da especialização produtiva e do comércio interindustrial,<sup>19</sup> acaba por desempenhar um papel subordinado na estratégia de expansão econômica global da China, em um movimento de incorporação dependente das dinâmicas de desenvolvimento do país asiático. Outra externalidade decorrente da crescente penetração de produtos chineses na região diz respeito

19. Jenkins (2019) lembra que as trocas comerciais entre China e América Latina são de natureza interindústria, e não intraindústria, com poucas transações de partes e componentes, característicos de intercâmbios nas cadeias globais de valor (CGVs).

à queda relativa dos vizinhos nos intercâmbios comerciais intrarregionais de produtos manufaturados, com implicações negativas para países como o Brasil (Santos, Camoça e Rodrigues, 2021).

Em contrapartida, geralmente é lembrado que a expansão do comércio com a China contribuiu para que algumas economias sul-americanas pudessem acumular divisas, melhorar as contas externas e flexibilizar as políticas econômicas, principalmente durante a década de 2000 e após a crise financeira de 2008. Em relação aos países exportadores de minérios e de petróleo e derivados, a ascensão chinesa implicou crescimento econômico e expansão dos mercados internos (Medeiros e Cintra, 2015).

### 3.2 IED

As relações China-América Latina iniciaram a segunda década do século XXI com forte engajamento chinês, com destaque para um processo de ingresso massivo de investimentos diretos (Avendano, Melguizo e Milner, 2017).

Diferentes fontes (apêndice) objetivam captar esse movimento, como o American Enterprise Institute (AEI) e a Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China). Outras bases, como a produzida pelo Ministério do Comércio da China (Ministry of Commerce of the People's Republic of China – Mofcom) e a fDi Markets, foram consultadas para checagem de dados específicos, como a de anúncios de novos investimentos.<sup>20</sup>

TABELA 2

#### Fluxos de IED chinês para a ALC (2005-2020)

(Em US\$ milhões)

|              | AEI            | Red ALC-China  | Mofcom <sup>1</sup> |
|--------------|----------------|----------------|---------------------|
| 2005         | 1.920          | 103            | 6.466               |
| 2006         | 430            | 4.241          | 8.469               |
| 2007         | 1.530          | 2.162          | 4.902               |
| 2008         | 2.480          | 3.920          | 3.677               |
| 2009         | 2.410          | 5.533          | 7.328               |
| 2010         | 23.380         | 23.485         | 10.538              |
| 2011         | 10.550         | 10.711         | 11.936              |
| 2012         | 3.320          | 1.647          | 6.170               |
| 2013         | 7.710          | 10.889         | 14.359              |
| 2014         | 12.270         | 12.650         | 10.547              |
| 2015         | 4.710          | 11.151         | 12.610              |
| 2016         | 17.420         | 7.899          | 27.277              |
| 2017         | 10.520         | 16.370         | 14.077              |
| 2018         | 15.740         | 15.595         | 14.609              |
| 2019         | 9.300          | 17.328         | 6.394               |
| 2020         | 5.060          | 11.464         | -                   |
| <b>Total</b> | <b>128.750</b> | <b>155.148</b> | <b>159.359</b>      |

Fonte: AEI (2021), Red ALC-China (2021a) e Mofcom.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Dados do Mofcom disponíveis até 2019.

20. Além delas, vale mencionar os estudos e compilados produzidos pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), pelo Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), pelo Atlantic Council, pelo Global Development Policy Center (GDPC), entre outras instituições.

Em relação aos dados de AEI (2021) e Red ALC-China (2021a), é possível observar que ambas as instituições capturam com relativo sucesso dados acerca da chegada de investimentos chineses à região a partir de 2010.<sup>21</sup> As informações da Mofcom têm caráter oficial, mas podem distorcer o entendimento acerca do destino final dos fluxos de investimentos, particularmente em razão da prática recorrente das empresas de canalizar recursos por meio de terceiros países (Velásquez, 2017).

A despeito das dissonâncias metodológicas (apêndice), as bases não divergem em relação aos principais destinos de IED da China na região (tabela 3).

TABELA 3

## Destinos de IED chinês na América Latina

| Base de dados | AEI                     |            |                | Red ALC-China           |            |                |
|---------------|-------------------------|------------|----------------|-------------------------|------------|----------------|
|               | Montante (US\$ milhões) | %          | Posição        | Montante (US\$ milhões) | %          | Posição        |
| Brasil        | 58.130                  | 45         | 1 <sup>a</sup> | 52.599                  | 34         | 1 <sup>a</sup> |
| Peru          | 24.890                  | 19         | 2 <sup>a</sup> | 28.512                  | 18         | 2 <sup>a</sup> |
| Chile         | 14.250                  | 11         | 3 <sup>a</sup> | 19.651                  | 13         | 3 <sup>a</sup> |
| Argentina     | 10.020                  | 8          | 4 <sup>a</sup> | 13.100                  | 8          | 5 <sup>a</sup> |
| Equador       | 6.170                   | 5          | 5 <sup>a</sup> | 3.432                   | 2          | 8 <sup>a</sup> |
| Venezuela     | 4.570                   | 4          | 6 <sup>a</sup> | 3.206                   | 2          | 9 <sup>a</sup> |
| México        | 2.840                   | 2          | 7 <sup>a</sup> | 13.533                  | 9          | 4 <sup>a</sup> |
| Colômbia      | 1.780                   | 1          | 8 <sup>a</sup> | 4.951                   | 3          | 6 <sup>a</sup> |
| Guiana        | 1.670                   | 1          | 9 <sup>a</sup> | 3.501                   | 2          | 7 <sup>a</sup> |
| Outros        | 4.430                   | 3          | -              | 12.663                  | 8          | -              |
| <b>Total</b>  | <b>128.750</b>          | <b>100</b> | <b>-</b>       | <b>155.148</b>          | <b>100</b> | <b>-</b>       |

Fonte: AEI (2021) e Red ALC-China (2021a).

Elaboração dos autores.

Do ponto de vista setorial, as informações presentes na base da AEI sugerem uma representação combinada de 49% dos investimentos em petróleo e gás e mineração,<sup>22</sup> entre 2005 e 2020. Diante dessa representação, uma primeira constatação seria a de que a busca por recursos (*resource seeking*) constitui um determinante central para compreender o panorama das inversões chinesas na América Latina, uma vez que contribui para assegurar a continuidade do crescimento e a segurança energética do país.

Os dados da Red ALC-China também reforçam a impressão de que o interesse primordial dos investimentos chineses segue atrelado à obtenção de recursos naturais, principalmente (Rodrigues e Hendler, 2018; Wise, 2020), conforme sugere o gráfico 2.

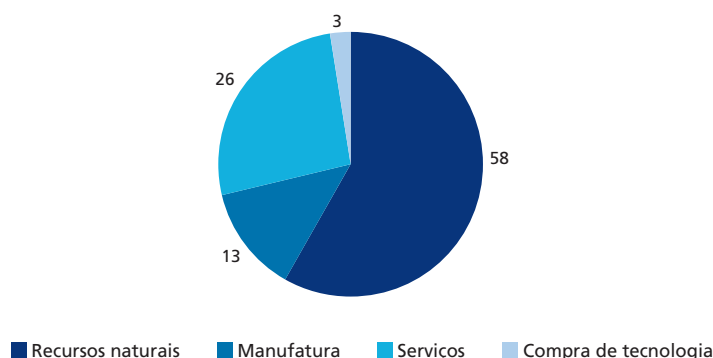
21. As bases apresentam trajetórias relativamente similares até 2015, com divergências entre 2016 e 2019. As convergências, sugere Cariello (2021), novamente aparecem em 2020, quando as duas fontes registraram quedas nos investimentos chineses, com redução de 57% de acordo com AEI (2021) e de 37% segundo Red ALC-China (2021a).

22. Considerando que os dados da AEI para o setor energético não o discriminam em relação à sua atividade (extração, exploração, geração, distribuição e transmissão), mas sim em relação à sua fonte (petróleo, gás, hidrelétrica e fontes alternativas), foram selecionadas as inversões categorizadas como “petróleo” e “gás”. Além disso, foram acrescentadas outras cinco transações, que, embora sem classificação na base de dados, se tem conhecimento de que sucederam nos setores de petróleo e gás, como é o caso dos investimentos da China National Oil Offshore Corporation (CNOOC) e da China Petroleum and Chemical Corporation (Sinopec) na Argentina, entre 2010 e 2011 (Ludeña, 2017). Ao total, são cerca de US\$ 41 bilhões em investimentos nos setores de petróleo e gás e outros US\$ 22 bilhões em atividades de mineração.

GRÁFICO 2

**Distribuição setorial do IED chinês na América Latina (2005-2020)**

(Em %)



Fonte: Red ALC-China (2021a).  
Elaboração dos autores.

Em termos evolucionários, contudo, os dados da Red ALC-China (2021a) ilustram um declínio dos investimentos focados em recursos naturais (tabela 4).

TABELA 4

**Distribuição setorial do IED chinês, em períodos selecionados**

|           | Recursos naturais       |    | Manufatura              |    | Serviços e mercado doméstico |    | Compra de tecnologia    |   |
|-----------|-------------------------|----|-------------------------|----|------------------------------|----|-------------------------|---|
|           | Montante (US\$ milhões) | %  | Montante (US\$ milhões) | %  | Montante (US\$ milhões)      | %  | Montante (US\$ milhões) | % |
| 2005-2010 | 27.992                  | 71 | 3.512                   | 9  | 7.940                        | 20 | -                       | - |
| 2011-2015 | 28.246                  | 60 | 5.337                   | 11 | 13.369                       | 28 | 96                      | 0 |
| 2016-2020 | 34.092                  | 50 | 11.363                  | 17 | 19.412                       | 28 | 3.790                   | 6 |
| 2005-2020 | 90.329                  | 58 | 20.212                  | 13 | 40.721                       | 26 | 3.886                   | 3 |

Fonte: Red ALC-China (2021a).  
Elaboração dos autores.

A análise da evolução setorial, quando entrelaçada às modalidades de entrada (*greenfield* e *brownfield*), permite delinear um panorama mais abrangente. Em relação às fusões e aquisições (*brownfield*), houve dois momentos distintos. Entre 2005 e 2014, predominaram as inversões em atividades extrativas, sobretudo em petróleo e gás (quadro 1). No período entre 2015 e 2020, houve aquisições importantes no setor de eletricidade,<sup>23</sup> inicialmente no Brasil e, depois, no Chile e no Peru (quadro 2).

23. Albright, Ray e Liu (2022) calculam, inclusive, que, nos últimos cinco anos, o setor de eletricidade correspondeu a 70% das aquisições chinesas na ALC.

## QUADRO 1

**Principais fusões e aquisições de empresas chinesas no setor de petróleo e gás na América Latina (2005-2020)**

|      | País do ativo      | Empresa                            | Ativos adquiridos          | País vendedor  | Montante (US\$ bilhões) |
|------|--------------------|------------------------------------|----------------------------|----------------|-------------------------|
| 2006 | Colômbia           | Sinopec                            | Omimex de Colombia (50%)   | Colômbia       | 0,8                     |
| 2006 | Equador            | Andes Petroleum <sup>1</sup>       | EnCana                     | Canadá         | 1,42                    |
| 2011 | Trinidade e Tobago | China Investment Corporation (CIC) | GDF Suez (10%)             | França         | 0,85                    |
| 2010 | Brasil             | Sinochem                           | Campo de Peregrino (40%)   | Noruega        | 3                       |
| 2010 |                    | Sinopec                            | Repsol (40%)               | Espanha        | 7,1                     |
| 2011 |                    | Sinopec                            | Petrogral Brasil (30%)     | Portugal       | 4,8                     |
| 2010 | Argentina          | CNOOC <sup>2</sup>                 | Bridas (50%)               | Argentina      | 3,1                     |
| 2011 |                    | Sinopec                            | Occidental Petroleum (Oxy) | Estados Unidos | 2,45                    |
| 2014 | Peru               | Sinopec                            | Petrobras Energia Peru     | Brasil         | 2,6                     |

Fonte: Cepal (2021).

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Empresa subsidiária da China National Petroleum Corporation (CNPC).<sup>2</sup> Transação inserida com base em AEI (2021) e Ludeña (2017).

Além do setor de petróleo, aquisições relevantes ocorreram no setor mineral, em especial nos mercados brasileiro e peruano. No Brasil, houve a aquisição, por US\$ 1,95 bilhão, de 15% da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), por um consórcio composto por Citic Group, Anshan Iron and Steel, Baosteel, Shougang e Taiyuan Iron and Steel. A aquisição mais impactante ocorreu no Peru, em 2014, quando um consórcio, liderado pelo Mineral Metals Group (MMG),<sup>24</sup> adquiriu a mina de cobre de Las Bambas por US\$ 5,85 bilhões, fato que representou o maior investimento chinês no país (Ungaretti e Haffner, 2020).

A transição para o setor de eletricidade se deu em grande medida por conta das mudanças estruturais da economia chinesa, que levaram à internacionalização de conglomerados como a State Grid e a China Three Gorges (CTG) em busca de novos mercados, acrescentando interesses vinculados com a exportação de equipamentos, serviços e tecnologias para os países da região (Dussel Peters, 2019).

## QUADRO 2

**Principais fusões e aquisições de empresas chinesas no setor elétrico da América Latina (2005-2020)**

|      | País do ativo | Empresa                                          | Ativos adquiridos                                | País vendedor  | Montante (US\$ bilhões) |
|------|---------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------|-------------------------|
| 2010 | Brasil        | State Grid Corporation of China                  | Expansion Transmissão Itumbiara Marimondo (Etim) | Espanha        | 1,72                    |
| 2012 |               |                                                  | Torres de transmissão em alta tensão             | Espanha        | 0,94                    |
| 2017 |               |                                                  | CPFL Energia (94,75%)                            | Brasil         | 9,9                     |
| 2015 |               | CTG                                              | Hidrelétricas de Jupia e Ilha Solteira           | Brasil         | 3,6                     |
| 2016 |               |                                                  | Duke Energy International Brasil Ltda.           | Estados Unidos | 1,2                     |
| 2017 |               | State Power Investment Corporation (SPIC)        | Hidrelétrica São Simão                           | Brasil         | 2,2                     |
| 2019 |               | China General Nuclear Power Group (CGN)          | Duas usinas solares e um parque eólico           | Itália         | 739                     |
| 2018 | Chile         | China Southern Power Grid Company Limited        | Transelec (27,7%)                                | Canadá         | 1,3                     |
| 2020 |               | State Grid Corporation of China                  | Chilquinta Energía S/A, Tecnoed S/A              | Estados Unidos | 2,23                    |
| 2020 |               |                                                  | Naturgy (96%)                                    | Espanha        | 3                       |
| 2019 | Peru          | CTG                                              | Empresa de Generación Huallaga S/A               | Peru e Brasil  | 1,39                    |
| 2020 |               | China Yangtze Power Company Limited <sup>1</sup> | Luz del Sur (83,6%)                              | Estados Unidos | 3,59                    |

Fonte: AEI (2021), Barbosa (2021), Cepal (2021), Cariello (2021), Ray, Albright e Wang (2021).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Empresa subsidiária da CTG.

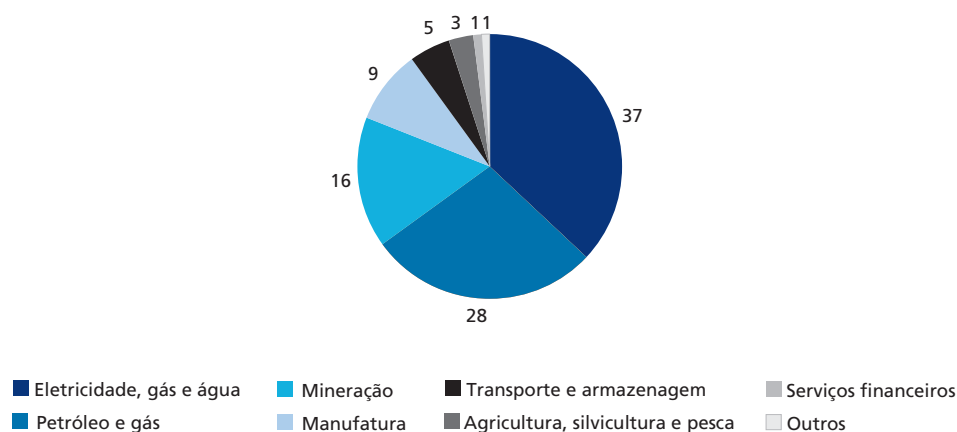
24. Empresa controlada pela estatal chinesa Minmetals.

Como resultado, o setor elétrico se tornou o mais representativo nesta modalidade de entrada nos mercados da América Latina, sendo seguido por petróleo e gás e mineração (gráfico 3). Os três setores somaram cerca 81% das fusões e aquisições desde 2005.

GRÁFICO 3

**Distribuição setorial das fusões e aquisições chinesas na América Latina (2005-2020)**

(Em %)



Fonte: Cepal (2021).

Elaboração dos autores.

Os determinantes das fusões e aquisições parecem superar a dimensão dos recursos, passando a ser associadas à busca de mercados (*market seeking*).<sup>25</sup> Neste sentido, companhias como a State Grid expandiram suas operações como forma de compensar a saturação do mercado doméstico chinês, adquirindo fatias de mercado em economias com potencial de crescimento. Além disso, cumpriram o papel de exportar os equipamentos e insumos produzidos na China e projetar globalmente padrões de engenharia e tecnologia, ao mesmo tempo que aproveitaram oportunidades de mercado.

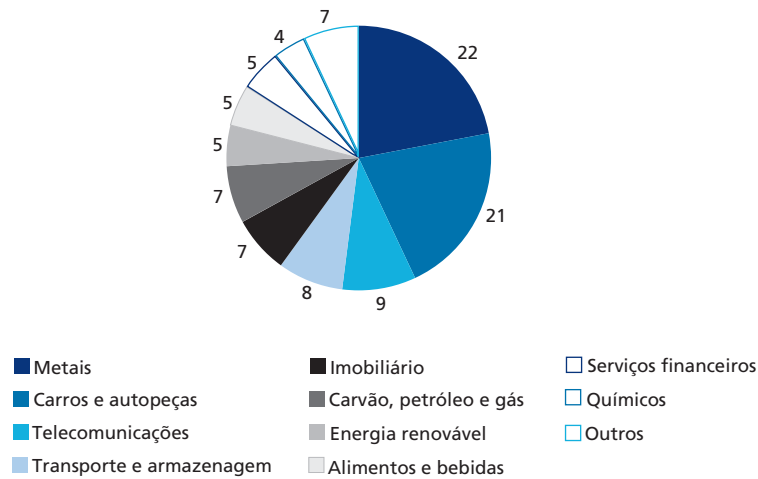
Os novos investimentos (*greenfield*), por sua vez, apresentaram maior diversificação. Os três principais setores (metais, carros e autopeças e telecomunicações) concentraram cerca de 52% das inversões registradas, entre 2005 e 2020 (gráfico 4).

25. Essa tipologia se caracteriza pela busca em satisfazer um determinado mercado estrangeiro, ou um conjunto de mercados, sendo o investimento orientado pela demanda. Ou seja, relaciona-se com a procura de dotações imóveis localizadas fora das fronteiras do país de origem, como tamanho do mercado, renda *per capita*, estrutura do mercado, acesso a mercados regionais e globais etc. Para mais detalhes, ver Dunning (2000).

GRÁFICO 4

**Distribuição setorial dos anúncios de novos investimentos (*greenfield*) da China na América Latina (2005-2020)**

(Em %)

Fonte: fDi Markets/*Financial Times*.

Elaboração dos autores.

O setor de metais, que engloba tanto a atividade extrativa (primária) quanto a fabricação de metais (secundária ou industrial), destacou-se entre os novos investimentos. Os empreendimentos de natureza extrativa, localizados principalmente no Peru, são os mais significativos, representando cerca de três quartos do total. Os investimentos na manufatura de metais são mais numerosos, mas com montantes menores, sendo a maioria localizada no México (Cepal, 2021).

No setor automotivo, empresas como Chery Auto, JAC, Great Wall Motors e Geely anunciaram investimentos em novas instalações para a montagem de veículos na América Latina, especialmente no Brasil e no México, embora outros países também tenham recebido aportes, como Argentina, Colômbia, Paraguai, Uruguai e Venezuela (Avendano, Melguizo e Miner, 2017; Cepal, 2021).

Huawei, Xiaomi e ZTE têm liderado os investimentos em telecomunicações, com parcela importante desses aportes associada com atividades de vendas e *marketing*, ainda que as operações de maior magnitude se vinculem com licitações para a construção de infraestruturas. Em relação às energias renováveis,<sup>26</sup> as empresas chinesas anunciaram projetos de investimento especialmente em energia solar, bem como em projetos hidrelétricos (Cepal, 2021).

Conforme o esperado, o papel das empresas estatais chinesas (*State-owned enterprises* – SOEs) se revelou bastante forte na ALC, a exemplo do ocorrido entre países signatários da BRI de todo o mundo. Dussel Peters (2015) sublinha a “onipresença do setor público” nos investimentos chineses na América Latina. De acordo com dados de Red ALC-China (2021b), as empresas estatais foram responsáveis por 78% dos aportes entre 2005 e 2020, com uma média de US\$ 579 milhões por transação.<sup>27</sup>

26. Entre 2015 e 2020, os novos investimentos em energia renovável somaram cerca de US\$ 3 bilhões – aproximadamente 13% do montante do total.

27. As empresas privadas até correspondem a uma maior quantidade de investimentos (254 no total), embora com uma média de US\$ 136 milhões por projeto.

O peso das estatais sugere que a racionalidade dos investimentos não se limita a condicionantes econômicos. Envolve, além disso, motivações de natureza extraeconômica, transparecendo uma lógica de Estado que se orienta também pela possível projeção de influência e ampliação do poder nacional (Santos e Milan, 2014; Rodrigues e Hendler, 2018).

Além de contribuírem para assegurar a segurança energética, diversificar os parceiros no mundo em desenvolvimento e ampliar a presença na economia internacional, os investimentos das estatais também servem a interesses estratégicos associados com a mudança estrutural da economia chinesa (Pecequillo, 2013; Vadell, 2013). Desta forma, a expansão das SOEs, sobretudo aquelas vinculadas com atividades de construção e infraestrutura, contribui para compensar a saturação do mercado interno, aliviar a pressão sobre o excesso de capacidade produtiva e exportar serviços e tecnologias chineses (Avendano, Melguizo e Miner, 2017).

O IED da China é, portanto, parte integrante e fundamental das relações econômicas com a América Latina, constituindo um vetor pelo qual o país asiático busca assegurar seus interesses econômicos e estratégicos (Jenkins, 2019).

### 3.3 Financiamentos

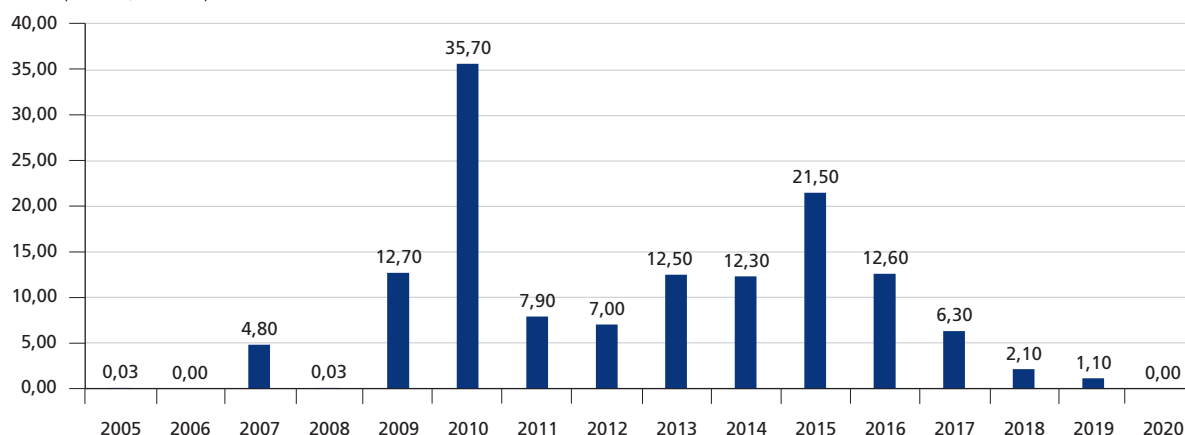
A elevação da presença chinesa na ALC também englobou a liberação de empréstimos e financiamentos aos governos e às empresas chinesas que operam na região. O CDB e o Chexim foram os principais veículos para as operações de crédito de entidades chinesas na ALC durante a última década, sendo engrenagens centrais na tática de internacionalização inaugurada com a estratégia Going Global (Jenkins, 2019).

Liu, Xu e Fan (2020) argumentam que essas instituições são plataformas das ações de CID “com características chinesas”, abrangendo doações, empréstimos sem juros, empréstimos concessionais e não concessionais, créditos para exportação e investimento, entre outros instrumentos. Não há uma forma singular nas operações de crédito chinesas, havendo diferentes formatos e graus variados entre ajuda externa e empréstimos a taxas de mercado (Malacalza, 2019).

GRÁFICO 5

#### Operações de crédito do CDB e do Chexim na ALC (2005-2020)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: Gallagher e Myers (2021).

Elaboração dos autores.

A despeito da redução dos empréstimos e financiamentos nos últimos anos, as operações de crédito do CDB e do Chexim, entre 2005 e 2017, excederam os financiamentos combinados do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aos países da região (Koleski e Blivas, 2018). Os bancos de política também são responsáveis por gerir fundos regionais de investimento, realizar operações de cofinanciamento ou auxiliar as empresas chinesas com presença na região (Myers e Ray, 2021).

Em termos agregados, são cerca de US\$ 136 bilhões em aportes desde 2005. Deste total, US\$ 97,9 bilhões estão comprometidos pelo CDB e US\$ 25 bilhões, pelo Chexim.<sup>28</sup> Quanto ao número de operações de crédito, o Chexim liberou 54 no total; enquanto o CDB liberou 40 (Gallagher e Myers, 2021).

A presença ostensiva dos bancos chineses gerou debates a respeito das dinâmicas da cooperação financeira praticadas pela China. De um lado, enfatizam-se o princípio da não intervenção dessas instituições e o caráter sul-sul do modelo de cooperação chinês, que desafia os postulados da AOD promovidos pela OCDE (Lin e Wang, 2017; Liu, Xu e Fan, 2020). Do outro, há críticas em relação à opacidade dos contratos de empréstimo e ao descompasso entre as condições de governança e de práticas ambientais<sup>29</sup> impostas por instituições tradicionais, como o Banco Mundial e o CDB, especialmente (Horn, Reinhart e Trebesch, 2019). Koleski e Blivas (2018) também questionam práticas que atrelam os empréstimos à compra de produtos e à contratação de serviços de construção e engenharia chineses, fatores limitadores em termos de criação de emprego, construção de capacidades locais e estímulos para a demanda de produtos e serviços locais.

Há, portanto, limites e oportunidades associados aos financiamentos chineses na ALC, cuja distribuição geográfica é bastante concentrada. Apenas quatro países (Venezuela, Brasil, Equador e Argentina)<sup>30</sup> foram responsáveis por absorver 93% dos aportes do CDB e do Chexim entre 2005 e 2020.<sup>31</sup>

Recaj (2020) recorda que, com exceção do Brasil, os outros três grandes receptores de empréstimos passaram, nas últimas décadas, por graves problemas de acesso aos mecanismos internacionais de crédito, tendo em vista a orientação de suas políticas macroeconômicas e o histórico de declaração de moratória (Equador e Argentina), além do discurso antiliberal e dos tensionamentos no relacionamento com os Estados Unidos. Nos casos de Equador e Venezuela, os empréstimos por petróleo (*loans for oil*) tornaram-se uma alternativa para tornar as operações mais seguras para os chineses, permitindo, consequentemente, o desenvolvimento de projeto com taxas de juros razoáveis.<sup>32</sup>

A Petrobras, diante de um cenário adverso, que combinou os impactos da Operação Lava Jato com a queda no preço internacional do petróleo, também firmou com o CDB acordos nesta modalidade.

28. Há, ainda, US\$ 13,9 bilhões em linhas de crédito que envolvem operações de cofinanciamento do CDB e do Chexim com instituições como o Banco Industrial e Comercial da China (Industrial and Commercial Bank of China – ICBC).

29. Garzón *et al.* (2021) constataram que o CDB não possui sequer um documento público que explicita suas políticas ambientais e sociais, e também não conta com um departamento para avaliar impactos ambientais dos projetos.

30. A Venezuela lidera com 45,4% do total dos aportes de créditos chineses, sendo seguida por Brasil (21,7%), Equador (13,4%) e Argentina (12,5%).

31. O percentual restante se fragmentou em 14 países da região, que receberam 43 operações de crédito das instituições chinesas (Gallagher e Myers, 2021).

32. Segundo Bräutigam e Gallagher (2014), a negociação desse tipo de financiamento envolve o Ministério das Finanças do país destinatário do empréstimo, a empresa exportadora da *commodity* e a empresa chinesa importadora, bem como o ministério responsável pelo projeto objeto de financiamento. O governo que toma o recurso assina o contrato com o banco chinês, e os rendimentos de um valor especificado da exportação (geralmente em quantidade) são depositados em uma conta de garantia com o banco chinês e sacados para reembolsar o aporte, usualmente vinculado a um contrato de construção com uma firma chinesa.

Entre 2005 e 2017, a estatal teve um papel proeminente nas operações de crédito realizadas junto às entidades chinesas no Brasil, recebendo um total de US\$ 25 bilhões durante o período, dos quais cerca de 68% (US\$ 17 bilhões) se relacionaram com acordos de crédito vinculados com suprimento de petróleo (Hiratuka e Deos, 2019).

Em termos setoriais, os empréstimos institucionais se dirigem em sua maioria para os setores de energia e infraestrutura, que, em conjunto, somam 86% do total. Recaj (2020) argumenta que, diferentemente do capital ocidental, que diversifica seus financiamentos em diversas atividades, o capital chinês focaliza os setores extrativos e de infraestrutura. Há, neste sentido, uma certa complementaridade entre os créditos chineses e os bancos multilaterais tradicionais (Gallagher, 2016).

No setor de energia, os financiamentos chineses se direcionaram a projetos de exploração e extração de petróleo e construção de hidrelétricas, bem como projetos em usinas eólicas e parques solares. Em relação à infraestrutura de transportes, houve a liberação de créditos para a construção e a modernização de ferrovias, rodovias, portos e aeroportos. Há, ainda, projetos de infraestrutura social, envolvendo a construção de escolas, hospitais e obras de mobilidade urbana (Dussel Peters, 2020b).

Cabe mencionar, entretanto, a queda nos empréstimos do CDB e do Chexim, ocorrida por uma série de razões, intimamente ligadas à recuperação econômica doméstica do país asiático (Myers e Ray, 2021). Ainda em 2016, houve pressões políticas internas para a redução de aportes no exterior, possivelmente decorrentes do recuo no volume de reservas internacionais da China, bem como a reavaliação de custos e benefícios dos projetos e a capacidade de pagamento dos países destinatários, como a Venezuela e o Equador (Mingey e Kratz, 2021; Myers e Ray, 2021).

Nesse contexto de reestruturação, os bancos comerciais chineses elevaram sua presença na ALC. Além do ICBC, há ainda outros três bancos comerciais que conformam o chamado *big four*: Banco da China (Bank of China – BOC), Banco de Construção da China (China Construction Bank – CCB) e Banco de Agricultura da China (Agricultural Bank of China – ABC).

Os bancos comerciais vêm expandindo sua presença na América Latina desde o lançamento da BRI, embora a um ritmo mais acentuado a partir de 2018, quando a região foi oficialmente incorporada à iniciativa. Entre 2012 e 2020, foram registrados 40 empréstimos,<sup>33</sup> 17 apenas em 2019 e 2020. Houve predominância por parte do ICBC, responsável por 32 operações de crédito na região (Myers, 2021).

A Argentina recebeu 40% do número de empréstimos, possivelmente em razão da presença do ICBC no país após a compra do Standard Bank Argentina, em 2011 (Myers, 2021). Assim como os empréstimos do CDB e do Chexim, os setores de energia e infraestrutura se sobressaíram, computando por 60% e 27%, respectivamente.

No setor de energia, houve 24 projetos, sendo 15 deles no setor de petróleo e gás; 4 em energias renováveis; e outros 4 no setor hidrelétrico.<sup>34</sup> Adicionalmente, foram identificados 5 projetos em infraestrutura de transportes, com destaque para o apoio do CCB à expansão do porto de São Luís,

33. Myers (2021) ressalta a dificuldade em mapear os valores dos créditos liberados por parte dos bancos comerciais, visto que sua atuação se encontra bastante atrelada ao financiamento de projetos por meio da formação de consórcios de credores.

34. Somente a Argentina tem nove projetos em petróleo e gás, bem como três em energias renováveis. O ICBC aportou recursos para a construção dos parques eólicos de Loma Blanca e Miramar em 2019, sugerindo um maior interesse em projetos em energia eólica e solar (Myers e Ray, 2021).

no Brasil. Os bancos comerciais ainda financiaram 5 projetos em infraestrutura social, como a construção de um sistema de controle de enchentes no Equador e um hospital geriátrico no Chile.

### 3.4 Projetos de infraestrutura

Os contratos de construção (ou projetos de infraestrutura) empreendidos por empresas chinesas em outros países representam uma forma adicional de internacionalização ou ampliação da presença da China no exterior (Jenkins, 2019). Na América Latina, esses projetos são geralmente realizados sob a modalidade de contratação e têm se ampliado na última década, refletindo também tendências globais a respeito do próprio desenvolvimento da BRI e da conformação de uma globalização com características chinesas<sup>35</sup> (Cepal, 2021; Dussel Peters, 2020b).

Os projetos de infraestrutura se diferenciam dos fluxos de IED, pois estes apresentam dinâmicas distintas, embora integrem um mesmo ecossistema de interações econômicas. Os contratos de construção não envolvem propriedade. São entendidos como um serviço prestado a um cliente mediante um contrato, usualmente resultante de um processo de licitação, embora também possam ocorrer por meio de designação direta (Dussel Peters, 2020b; 2021a).

Os projetos abrangem, sobretudo, atividades de construção, embora também possam envolver serviços de concepção, desenho, monitoramento, manutenção ou operação de infraestrutura, por exemplo, sob múltiplas fontes de financiamento (pública, privada, nacional, estrangeira etc.), permanecendo a propriedade com o cliente (Dussel Peters, 2020b; 2021a).

A experiência acumulada pelas empresas chinesas em obras de infraestrutura é fato amplamente conhecido (Gransow, 2015; Chauvet *et al.*, 2020), assim como a lacuna de infraestrutura dos países em desenvolvimento. Essa complementaridade entre ofertantes e demandantes é determinante para a evolução recente da Nova Rota da Seda.

A capacidade técnica das empresas chinesas se soma ao seu acesso a financiamento, em especial por meio dos empréstimos dos bancos de política chineses. Com isso, há inúmeras oportunidades de cooperação com os países latino-americanos, que apresentam enorme déficit de infraestrutura.<sup>36</sup>

A cobertura e a qualidade insuficientes de diversos serviços (água, eletricidade, saneamento etc.) criam obstáculos ao crescimento econômico sustentável e inclusivo, bem como a consecução das metas de desenvolvimento internacionalmente acordadas (Chauvet *et al.*, 2020). Em contrapartida, a China tem interesse em exportar serviços e tecnologias e aliviar seu excesso de capacidade produtiva.

Por conta dessas possíveis sinergias, as autoridades do país asiático identificaram a infraestrutura como aspecto prioritário em seu relacionamento com a América Latina (Niu, 2018). Os governos da ALC, por sua vez, observam a China como parceiro em potencial, que também detém *expertise*

35. A ideia de “globalização com características chinesas” enfatiza a centralidade da infraestrutura nas iniciativas chinesas no plano internacional, em especial a BRI, diferenciando-se do padrão de globalização ocidental, predominante nas últimas décadas, atrelado à liberalização financeira e à desregulamentação das economias nacionais. O desenvolvimento da Nova Rota da Seda parte justamente do objetivo de Pequim de remodelar o ambiente internacional de forma favorável aos seus interesses. Para mais detalhes, ver Vadell, Secches e Burger (2019) e Pautasso, Doria e Nogara (2020).

36. O reduzido investimento em infraestrutura na América Latina não é um dado recente. O investimento caiu acentuadamente desde o final da década de 1980, quando mais de 4% do PIB era investido. Esse percentual nunca foi recuperado, particularmente nas maiores economias (Brasil, México e Argentina). O resultado é uma lacuna acumulada significativa de infraestrutura. É estimado que essa lacuna gire em torno de US\$ 150 bilhões anuais, ou 2,5% do PIB da região. Para mais detalhes, ver Cavallo e Powell (2019) e Cavallo, Powell e Serebrisky (2020).

técnica. Desta forma, há possibilidades de a China contribuir para preencher a lacuna de infraestrutura da região, sobretudo no marco da BRI, consequentemente atenuando os gargalos que impedem o desenvolvimento da região (Pautasso *et al.*, 2020; Gransow, 2015).

A existência de desafios relacionados à análise de custos e benefícios de projetos é um dilema presente (Koleski e Blivas, 2018). Outros riscos, para os países da região, se vinculam à construção de capacidades de empresas locais no longo prazo, tendo em vista a preferência chinesa por contratos de construção convencionais e a prioridade concedida ao emprego de insumos, equipamentos e tecnologia de fornecedores chineses (Chauvet *et al.*, 2020).

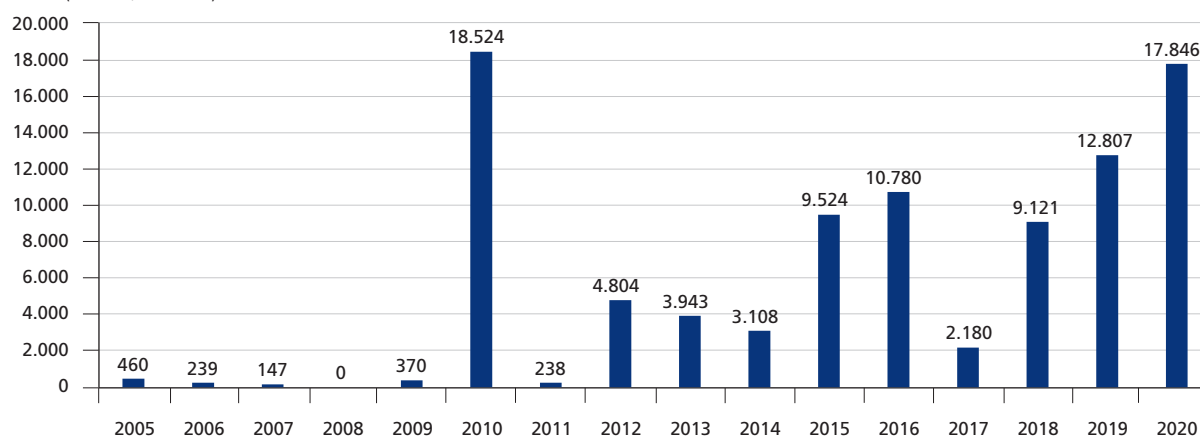
Considerando essa ambivalência, é importante pontuar que os projetos de infraestrutura, ao contrário de transações como a aquisição de ativos existentes, exigem conhecimento local, demandando também processos de aprendizagem em termos de licitações, regulamentos trabalhistas, normas ambientais etc. (Dussel Peters, 2020b; 2021a).

Desde 2005, houve 138 projetos de infraestrutura envolvendo empresas chinesas na ALC, os quais somaram US\$ 94 bilhões (gráfico 6).

GRÁFICO 6

**Projetos de infraestrutura envolvendo empresas chinesas na América Latina (2005-2020)**

(Em US\$ milhões)



Fonte: Red ALC-China (2021b).

Elaboração dos autores.

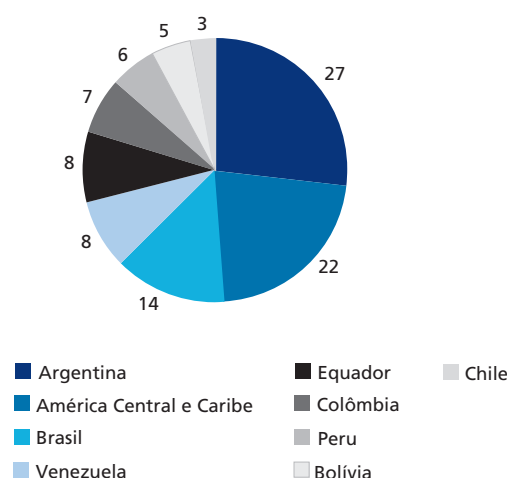
Os países sul-americanos constituem mercado para cerca de 78% do total dos contratos (gráfico 7). Entretanto, existem projetos representativos em países centro-americanos e caribenhos, tais como a Estrada Norte-Sul na Jamaica (US\$ 730 milhões); a ampliação da refinaria de Cienfuegos em Cuba (US\$ 5 bilhões); a Quarta Ponte sobre o canal do Panamá (US\$ 1,5 bilhão); e a construção do Trem Maia no México (US\$ 630 milhões).

Na América do Sul, é importante destacar que os quatro principais receptores de operações de crédito dos bancos de política chineses concentraram 57% dos projetos, sugerindo correlação entre os empréstimos e financiamentos chineses e as obras de infraestrutura sob modalidade de contratação (Cepal, 2018; 2021).

GRÁFICO 7

**Projetos de infraestrutura envolvendo empresas chinesas na ALC, por país (2005-2020)**

(Em %)



Fonte: Red ALC-China (2021b).

Elaboração dos autores.

O quadro 3 sintetiza os projetos de infraestrutura em países selecionados, incluindo os que não aderiram à BRI.

QUADRO 3

**Síntese dos projetos de infraestrutura envolvendo empresas chinesas na ALC, por país (2005-2020)**

| País      | Número de projetos | Montante (US\$ milhões) | BRI | Observações                                                                                                                                                                      |
|-----------|--------------------|-------------------------|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina | 25                 | 25.226                  | Sim | Obras públicas de transporte ferroviário, energia hidrelétrica, parques solares, usinas eólicas, distribuição de gás e serviços públicos de saneamento                           |
| Brasil    | 17                 | 12.773                  | Não | Destaque para construção das duas linhas de transmissão da usina Belo Monte com a participação da empresa State Grid                                                             |
| Venezuela | 10                 | 8.063                   | Sim | Projetos com forte associação às atividades de geração de energia no setor de petróleo e gás                                                                                     |
| Equador   | 19                 | 8,02                    | Sim | Os projetos situaram-se especialmente no setor energético, com financiamentos e prestação de serviços de construção e engenharia para um conjunto de sete projetos hidrelétricos |
| Colômbia  | 5                  | 6,5                     | Não | O projeto de maior relevância diz respeito à construção do metrô de Bogotá (US\$ 3,4 bilhões), a cargo da estatal China Communications Construction Company (CCCC)               |
| Peru      | 8                  | 5,28                    | Sim | Entre os projetos, cabe destacar a hidrelétrica de San Gaban (US\$ 500 milhões), bem como outros quatro projetos no setor de telecomunicações, em 2019                           |
| Bolívia   | 13                 | 4,7                     | Sim | Projetos em energia, transportes e comunicações, com destaque para a construção da hidrelétrica Rositas e da estrada Cochabamba-Santa Cruz                                       |
| Chile     | 8                  | 2,45                    | Sim | Os contratos se distribuem em duas obras voltadas à ampliação de terminais portuários, havendo também projetos nos setores de transporte e telecomunicações                      |

Fonte: Red ALC-China (2021b).

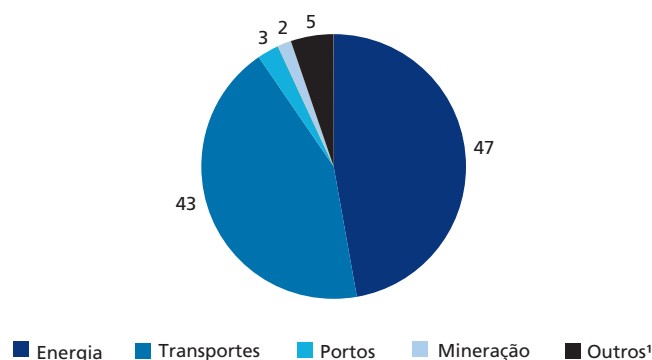
Elaboração dos autores.

A distribuição setorial dos projetos contratados na ALC reforça a centralidade dos setores de energia e transportes no campo da infraestrutura (gráfico 8). Os mais de cinquenta projetos no setor energético totalizaram US\$ 44,4 bilhões, e abarcaram centrais hidrelétricas, usinas de energia eólica e solar, redes de transmissão e projetos de gás e petróleo, assim como um projeto de energia nuclear na Argentina (Cepal, 2021). O destaque recai para os dezenove projetos hidrelétricos na região (US\$ 14,4 bilhões), abrangendo contratos em Equador, Argentina, Venezuela, Peru, Bolívia, Belize e Honduras.

GRÁFICO 8

**Projetos de infraestrutura envolvendo empresas chinesas na ALC, por setor (2005-2020)**

(Em %)



Fonte: Red ALC-China (2021b).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Inclui: aquedutos; aeroportos; saúde; segurança; e telecomunicações.

Adicionalmente, houve importante ampliação da capacidade de geração instalada por meio da construção de parques eólicos e usinas solares, sobretudo na Argentina (com oito projetos) e no México (dois). Neste campo, a China pode contribuir para ampliar a capacidade instalada por meio do provimento de financiamento e insumos a baixo custo<sup>37</sup> (Ellis, 2021a). Kong e Gallagher (2020) ainda pontuam que a consolidação das indústrias eólicas e solar chinesas, combinada à disponibilidade de financiamento e à pretensão do país em liderar temas relevantes da agenda global, tem o potencial de impulsionar a expansão de projetos em energias limpas no exterior.

No setor de transportes, Niu (2018) salientou as dificuldades encontradas pelas firmas chinesas em projetos ferroviários, a despeito da *expertise* acumulada em ferrovias de alta velocidade. Os exemplos de insucesso se situaram no México, na Venezuela e em outros países, além da ferrovia bioceânica (Brasil e Peru), projeto anunciado ainda em 2014 pelo presidente Xi Jinping, em visita realizada à América Latina.

Mesmo assim, houve iniciativas bem-sucedidas em termos de pavimentação de estradas e melhoria dos sistemas de transporte, como a construção do sistema de metrô de Bogotá e a venda de equipamentos (vagões, trens, ônibus elétricos etc.) para a revitalização de malhas de transporte e o desenvolvimento de projetos de mobilidade urbana, inclusive do Brasil.

Os demais setores produtivos incluíram 37 projetos, envolvendo sistemas de controle de inundações, estações de tratamento, hospitais, sistemas integrados de segurança, projetos de irrigação, cabos de fibra óptica, redes de banda larga e até mesmo a construção de um satélite e de uma estação espacial (Red ALC-China, 2021b).

Não é exagero inferir que a China vem paulatinamente remodelando o panorama de infraestrutura da ALC por meio do financiamento e da construção de obras públicas e privadas, com potencialidades relevantes e também desafios não insignificantes. O processo de aprendizagem por parte das empresas

37. No caso das usinas solares, os fabricantes chineses desempenharam papel ativo no fornecimento de painéis solares para projetos em toda a América Latina. Mesmo nos casos em que os desenvolvedores são europeus, muitas empresas optam por usar equipamentos chineses, dados os preços competitivos e a grande participação de mercado detida por empresas chinesas (Albe e Phillips, 2021).

chinesas e o aperfeiçoamento institucional, regulatório e de supervisão por parte dos governos da região apresentam-se como elementos essenciais para aproveitar as potencialidades no campo da infraestrutura.

Com o desembarque da BRI na América Latina, em 2018, é possível esperar que surjam novos projetos, de modo a explorar complementaridades existentes e atender às expectativas dos governos da região e suas necessidades de desenvolvimento. A despeito disto, é provável que a América Latina se coloque cada vez mais como um palco da competição sino-estadunidense, contribuindo para a formação de um ambiente regional que mescla endosso e hesitação em relação à BRI.

#### 4 A EXTENSÃO NATURAL DA BRI: A AMÉRICA LATINA ENTRE ADESÕES E HESITAÇÕES

As relações sino-latino-americanas evoluíram de forma significativa ao longo da última década, com a inserção cada vez mais contundente do país asiático, seja como um investidor, financiador ou construtor de infraestruturas.

Nesse contexto, a China decidiu, durante o II Fórum China-Celac, realizado em 2018, no Chile, por incorporar a ALC à BRI. A Declaração de Santiago colocou a região como uma “extensão natural” da Nova Rota da Seda, tornando-a uma iniciativa com escopo global (Celac, 2018).

O Panamá foi o primeiro país latino-americano a aderir à iniciativa, antes mesmo do II Fórum China-Celac (Barrios, 2018). O país centro-americano, estratégico por questões de logística e transportes,<sup>38</sup> até pouco tempo desfrutava de relações diplomáticas com Taiwan. O reconhecimento do princípio de “uma só China” e a entrada na BRI vieram acompanhados da assinatura de dezenove acordos bilaterais (Garzón, 2017). Em seguida, outros dezenove países da região se integrariam à BRI,<sup>39</sup> com as notáveis exceções de Brasil, México e Colômbia. Outros nove países da região mantêm relações diplomáticas com Taiwan (Jenkins, 2021).

Segundo Zhang (2019), os governos e as empresas da região consideram a BRI uma oportunidade para impulsionar o seu engajamento internacional. A conectividade de infraestruturas, presente no Plano de Cooperação 2015-2019 e reforçada no último encontro do Fórum China-Celac, em 2021,<sup>40</sup> representa o grande atrativo da BRI.

Para Strauss (2012), a lógica de complementaridade permeia a projeção chinesa na região. O eixo articulador da BRI e sua extensão para a ALC baseiam-se no financiamento e na assistência para a execução de projetos de infraestrutura (Oviedo, 2018), coadunando-se às históricas vulnerabilidades regionais, em grande medida vinculadas à qualidade e ao alcance de serviços de transportes, energia, comunicações, saneamento, entre outros (Chauvet *et al.*, 2020; Pautasso *et al.*, 2020).

38. Oliveira e Myers (2021) mencionam que, em janeiro de 2018, foram iniciados estudos de viabilidade para a construção da ferrovia para cargas e passageiros conectando a costa do Atlântico com a do Pacífico, possivelmente contornando o canal do Panamá, controlado pelos Estados Unidos.

39. Nove países são da América do Sul (Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela); três são da América Central (Costa Rica, El Salvador e Panamá); e oito são do Caribe (Antígua e Barbuda, Barbados, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Jamaica e Trindade e Tobago).

40. O encontro teve como resultado o anúncio do Plano de Ação Conjunta China-Celac para Cooperação em Áreas-Chave (2022-2024) (Celac, 2021). O novo plano reforça os objetivos da China de expandir seu envolvimento com a ALC em uma ampla gama de setores econômicos, com ênfase na construção de infraestrutura em vários domínios. Para mais detalhes, ver Ellis e Lazarus (2022).

As possibilidades de cooperação por meio da BRI, todavia, ainda não foram suficientes para seduzir as duas maiores economias da ALC (Brasil e México). Para estes países, os benefícios adicionais com uma possível entrada na BRI parecem ainda não ser suficientemente claros para justificar uma adesão.<sup>41</sup>

Nessa linha, Jenkins (2021, p. 2) argumenta que não houve uma mudança radical no envolvimento da China com a ALC, mas a continuação das tendências existentes, principalmente desde a crise financeira global. Oliveira e Myers (2021) também inferem que as autoridades chinesas pouco fizeram além de formalizar a participação de alguns países latino-americanos na iniciativa, tendo a extensão para a ALC sido também resultado de pressões de elites políticas e econômicas de determinados países da região.<sup>42</sup>

Em contrapartida, ressalta-se que a extensão da BRI na ALC é recente, dificultando até o momento avaliações mais precisas em relação aos seus impactos. Neste sentido, é possível entendê-la como uma mudança dentro de um panorama de continuidade, isto é, uma atualização e uma nova roupagem para tendências em curso (Moreno, Telias e Urdinez, 2020).

As controvérsias que já estavam postas continuaram representando desafios importantes a serem enfrentados, tais como a reprimarização da pauta exportadora, a desindustrialização da ALC e os impactos ambientais e sociais decorrentes dos investimentos e projetos chineses (Jenkins, 2021).

#### 4.1 Os países andinos e a incorporação à BRI

A região andina pode ser considerada, até o momento, a mais aberta à BRI na ALC, com adesões de todos os países, exceto a Colômbia. Para a China, o objetivo é seguir promovendo seus interesses na região, com destaque para a obtenção de recursos naturais e a busca de novos mercados para a exportação de seus produtos, serviços e tecnologias. Do lado dos países andinos, a intenção é absorver investimentos, financiamentos e contratos de construção que possibilitem avanços em infraestrutura, e também desenvolvimento econômico e social.

Esta *complementaridade* de interesses permite a projeção de poder e influência da China por meio de instrumentos econômicos. Os impactos, embora não inteiramente novos, retratam a conformação de uma geoeconomia híbrida,<sup>43</sup> com a coexistência de potencialidades e desafios para todos os entes envolvidos.

##### 4.1.1 Chile

O comércio exterior constitui o motor das relações bilaterais sino-chilenas, embora o país andino venha se apresentando como destino importante de investimentos chineses nos últimos anos. O Chile é o terceiro maior parceiro comercial da China na ALC e o maior fornecedor de cobre (tabela 1).

41. Estudos como o de Jenkins (2021) entendem que os memorandos de entendimento são de natureza genérica, não prevendo compromissos de elevações de investimento.

42. Oliveira e Myers (2021) não sugerem que a política externa chinesa resulte da barganha de grupos de interesse, mas indicam que o surgimento da BRI na América Latina é coproduzido por atores chineses e também latino-americanos. Esse alinhamento, contudo, não é linear, tendo sido objeto de resistência política por conta de receios sobre a "superextensão" da BRI.

43. Por "geoeconomia híbrida" se entende o emprego de instrumentos econômicos em determinados países ou regiões, a partir de uma dualidade multiforme e assimétrica, trazendo consigo "tanto o desenvolvimento quanto a dependência, o progresso e o atraso, o bônus e o ônus". Noutros termos, é um processo de projeção geoeconômica que se expressa pela "composição de elementos díspares, ambíguos e em diversas modalidades político-econômicas" (Rodrigues, 2021, p. 5).

O Tratado de Livre Comércio (TLC), firmado entre os dois parceiros, foi recentemente modificado, ampliando a liberalização do comércio de bens e serviços nas duas economias.<sup>44</sup> A cooperação bilateral se estendeu para áreas como agricultura, novas energias e infraestrutura, elevando as relações diplomáticas ao nível de “parceria estratégica integral”, em 2016.<sup>45</sup>

No campo dos investimentos, uma das transações de maior magnitude foi a aquisição da Sociedad Química y Minera de Chile (SQM), que atua na exploração e mineração de lítio, fundamental para a produção de baterias elétricas (Myers, 2021). Com base nas informações do InvestChile, os investimentos chineses no Chile incluem projetos em tecnologia, energia, mineração, alimentos e finanças, havendo também crescente interesse em concessões de obras de infraestrutura (Villagrán e Pizzaro, 2020).

O Chile vem buscando formas de aprofundar a cooperação com a China, tendo ingressado na BRI em novembro de 2018. Na ocasião do anúncio, o então presidente Sebastian Piñera declarou que desejava fazer do Chile uma porta de entrada para que empresas chinesas alcancem toda a região, visando, sobretudo, à atração de investimentos em tecnologia, inovação e comunicações (Chile..., 2019).

Em 2019, Piñera fora o único chefe de Estado da ALC a participar do II Fórum do Cinturão e Rota para a Cooperação Internacional (Belt and Road Forum for International Cooperation – BRF). Dois anos antes, em 2017, a então presidenta Michele Bachelet também havia comparecido ao I BRF, junto a Mauricio Macri, mandatário da Argentina na ocasião. Em julho de 2021, o Chile ainda ingressaria como membro pleno no AIIB, seguindo as adesões de Equador, Uruguai, Brasil e Argentina.

A adesão à BRI sugere que a posição chilena é de pragmatismo, objetivando tornar o país atrativo ao capital chinês e propiciando a este a obtenção de vantagens. Adicionalmente, Santiago procura reter participação no mercado chinês, fato que também pode ter influenciado a decisão chilena, a exemplo do que já ocorrera com outros países da região (Jenkins, 2021).

Ao que tudo indica, a visão chilena também englobou a exploração de potencialidades em setores emergentes, como energia solar, veículos elétricos e infraestrutura de telecomunicações.

A parceria sino-chilena, porém, é permeada por contradições e desafios. Há o reforço das assimetrias no relacionamento bilateral, com crescente especialização das exportações chilenas de minérios para o gigante asiático. As preocupações com a relação de dependência quanto à China também vêm à tona no setor de eletricidade, uma vez que a State Grid já controla 57% do segmento de distribuição de energia no país (Guzmán, 2021).

De qualquer forma, as relações entre os dois países se intensificaram nos últimos anos, culminando com a renovação do TLC, a elevação do *status* da parceria estratégica e novas possibilidades de cooperação em mineração (lítio, especialmente), infraestrutura e tecnologia.

#### 4.1.2 Peru

As relações sino-peruanas evoluíram progressivamente no século XXI, com incremento do comércio e recepção de investimentos chineses. Com a assinatura do TLC em 2009, as exportações do país andino, sobretudo de cobre, cresceram a uma média anual de 13,5% (Ungaretti e Haffner, 2020).

44. Disponível em: <<https://bit.ly/3ruxAkk>>. Acesso em: 16 fev. 2022.

45. Disponível em: <<https://bit.ly/3fD4DgB>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

Os investimentos chineses no Peru no setor de mineração somaram mais de US\$ 15 bilhões nos últimos onze anos,<sup>46</sup> com destaque para os grandes projetos de Las Bambas e Toromocho (cobre) e Marcona (ferro). Em contrapartida, a China vem buscando também diversificar suas atividades no país por meio da realização de projetos nos setores de energia e telecomunicações (Red ALC-China, 2021b), além dos investimentos no setor elétrico (quadro 2).

O ingresso formal do Peru na BRI ocorreu em 2019, dez anos depois da assinatura do TLC. A entrada do país sul-americano reforçou perspectivas de investimentos não somente no setor mineral, mas também em infraestrutura, com expectativas de inversões em projetos como o megaporto de Chancay, bem como em Ilo (Liévano, 2019).

O projeto de Chancay constitui uma obra fundamental dentro do marco da BRI, com potencial para se tornar a conexão mais importante da China com a América do Sul. A construção do porto foi estimada em cerca de US\$ 3 bilhões, ficando a cargo do consórcio Cosco Shipping Ports Chancay Port, no qual a estatal chinesa Cosco Shipping Ports Limited detém o controle de 60%.

Além da geração de empregos e de negócios locais, os benefícios da construção do porto se dariam especialmente no descongestionamento do maior porto do país, Callao, que concentra cerca de 70% da carga portuária nacional. Quando finalizado, o novo porto possivelmente poderá distribuir cargas da Ásia para o restante da América do Sul, elevando a competitividade do Peru em relação a seus vizinhos da costa do Pacífico, como Chile ou Colômbia (Torrico, 2021).

Outro projeto relevante no contexto da BRI é a ferrovia bioceânica, estagnada desde o seu lançamento, ainda em 2014. A hidrovía amazônica também parece somar aos objetivos da BRI na ALC, embora o projeto seja criticado por ativistas ambientais (Collyns, 2019; Espinosa, 2021).

Os conflitos de natureza socioambiental também emergiram no próprio caso do megaprojeto de Chancay, com organizações da sociedade civil denunciando que o porto, localizado na área urbana de Chancay, estaria causando inúmeros danos a residências próximas (Custódio, 2021). Além disso, protestos recentes reativaram conflitos envolvendo o projeto de Las Bambas (León, 2021).

Os objetivos do Peru com a BRI parecem se vincular não somente ao objetivo de reforçar os laços de comércio e investimento, mas também de incrementar a sua integração nos mercados globais e elevar sua posição competitiva por meio da construção de infraestrutura portuária (Chancay, especialmente). Além das questões ambientais e sociais, a dependência comercial e a concentração da pauta exportadora em um único produto (cobre) representam um grande desafio para o desenvolvimento do país no longo prazo.

Sob a perspectiva chinesa, o Peru constitui um parceiro estratégico, não somente por conta do fornecimento estável de minerais, mas também por sua localização na costa do Pacífico. O controle sobre rotas logísticas facilita o escoamento de recursos, expandindo a conectividade com a América Latina e consequentemente a própria extensão da BRI na região.

#### 4.1.3 Equador

As relações entre a China e o Equador também evoluíram de forma significativa, com aproximação político-diplomática e estabelecimento de acordos de cooperação durante o período Rafael Corrêa

46. Disponível em: <<https://bit.ly/3nVurcn>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

(2007-2017). O destaque do relacionamento bilateral foi o papel da China enquanto financiadora de projetos de infraestrutura.

A primeira visita de Corrêa à China ocorreu ainda em 2007, quando foram assinados catorze acordos bilaterais.<sup>47</sup> A segunda visita oficial se deu em 2015, durante o Fórum China-Celac, tendo como resultado a assinatura de um acordo de “parceria estratégica”. Em 2016, o presidente Xi Jinping visitou o país e elevou as relações entre os dois países ao *status* de “parceria estratégica abrangente” (Castro, 2021).

O aprofundamento dos laços com Pequim visava à obtenção de financiamento para projetos de infraestrutura entendidos como estratégicos. Com isso, o país se tornou um dos principais destinos de financiamento chinês entre 2005 e 2020, ficando atrás apenas de Venezuela e Brasil.<sup>48</sup>

Os recursos foram direcionados em grande medida ao setor energético, assegurando às empresas chinesas contratos para a construção de sete hidrelétricas<sup>49</sup> e um parque eólico. O objetivo da “revolução hídrica” equatoriana consistia em impulsionar o desenvolvimento por meio da diversificação da matriz energética e da redução da dependência em termelétricas e importação de combustíveis.<sup>50</sup>

Diante cooperação em infraestrutura, o então presidente do Equador, Lenin Moreno, em visita oficial a Pequim, assinou um memorando de entendimento em dezembro de 2018, sinalizando o interesse em aderir à BRI. Em novembro de 2019, o Equador ainda se tornaria o primeiro país latino-americano a se tornar membro pleno do AIIB – posteriormente, o primeiro país da região a receber um empréstimo do banco (AIIB, 2020).

Entre os projetos BRI<sup>51</sup> anunciados, encontram-se a reconstrução do aeroporto Eloy Alfaro e a construção de estradas nas províncias de Esmeraldas e Imbabura, no norte do país, bem como de pontes na província de Manabí (Xinhua, 2019). Os projetos já concluídos ou em andamento também foram incorporados ao guarda-chuva da BRI, incluindo as usinas hidrelétricas e as minas de cobre de Panantza-San Carlos e Mirador (Liévano, 2019; Castro, 2021).

A despeito dos benefícios advindos da complementaridade entre os dois países, é possível identificar desafios, como a ocorrência de conflitos socioambientais em projetos hidrelétricos e de mineração, sobretudo em Mirador.<sup>52</sup> Para Castro (2021), falta também transparência aos contratos de empréstimo e à qualidade dos equipamentos utilizados em projetos como o da usina hidrelétrica de Coca Codo Sinclair.

A sustentabilidade financeira também aparece como um desafio importante. Entre 2008 e 2016, o montante da dívida com a China cresceu de apenas US\$ 6 milhões para US\$ 8,1 bilhões (Palma, 2021).

47. A visita veio na esteira da decisão do governo do Equador de romper relações com o Banco Mundial. Um ano depois, o governo ainda decidiu pela paralisação do pagamento da dívida externa, perdendo acesso aos mercados financeiros internacionais (Castro, 2021).

48. Entre 2010 e 2018, foram assinados 26 acordos de empréstimo, totalizando US\$ 13,6 bilhões. A maior parte dos créditos chineses se direcionou para projetos considerados estratégicos, contemplando empreendimentos em hidrocarbonetos, energia, mineração, transportes, educação, saúde, entre outros (Salgado, 2019).

49. Garzón e Castro (2018) assinalaram que os bancos chineses ajudaram o Equador com financiamento de US\$ 3 bilhões para estes projetos, sendo a usina de Coca Codo Sinclair o maior deles.

50. Segundo Lozano (2019), as novas usinas hidrelétricas contribuíram para elevar em 35% a produção de energia hidrelétrica, com geração de mais de 2.400 MW.

51. Cabe ressaltar que a categorização de um “projeto BRI” remete a um extenso debate sobre a própria falta de transparência da iniciativa e dos países e projetos que a integram. Em função disso, adotou-se essa nomenclatura considerando os discursos, comunicados e acordos firmados entre a China e países que oficialmente aderiram à BRI.

52. Disponível em: <<https://bit.ly/344lO8g>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

Durante a pandemia, porém, houve renegociação de US\$ 891 milhões por meio de dois empréstimos (Myers e Ray, 2021).

Ressalta-se que as relações dos países latino-americanos com a China são também mediadas por alternâncias nos ciclos políticos nacionais. No caso do Equador, o fim do governo Rafael Corrêa implicou realinhamentos nos laços tanto com a China como com os Estados Unidos. Durante o governo Moreno (2017-2021), a sustentabilidade (ambiental e financeira) dos projetos financiados pela China foi questionada de forma mais marcante, enquanto as relações com Washington atravessaram um processo de reaproximação.

Nesse contexto, o Equador acordou com o Fundo Monetário Internacional (FMI) o provimento de US\$ 6,5 bilhões em linhas de crédito, com desembolso imediato de US\$ 2 bilhões.<sup>53</sup> Além disso, o governo equatoriano e a agência norte-americana United States International Development Finance Corporation (DFC) assinaram um acordo de US\$ 3,5 bilhões para refinarçar a dívida externa e promover o financiamento privado de infraestrutura.<sup>54</sup> Em contrapartida, foi exigida ao Equador a exclusão da China da rede 5G do país (Dube, 2021).

O desenrolar da BRI no Equador, portanto, encontra-se permeado pela competição sino-estadunidense. A China tem interesse em manter sua presença no país, assegurando recursos e mercados para suas empresas. A renegociação de quase US\$ 900 milhões em dívidas sinaliza a disposição de Pequim em não perder espaço, bem como esvaziar a retórica em torno da armadilha da dívida (*debt trap*). Os Estados Unidos, por sua vez, observam o Equador como uma das primeiras trincheiras de contenção à presença chinesa em seu “quintal”, utilizando-se de ferramentas de diplomacia econômica para alijar as empresas chinesas e as suas tecnologias do país.

Ao Equador, o objetivo parece ser o de revisar os termos das relações com a China e solucionar diligências em torno dos empréstimos contratados. A parceria estratégica com o país asiático e a adesão às iniciativas chinesas (BRI e AIIB) também fornecem ao Equador instrumentos para barganhar com os Estados Unidos condições vantajosas em termos de investimentos e financiamentos.

#### 4.1.4 Venezuela

Ao longo do século XXI, a China se converteu em um dos principais aliados da Venezuela, com o estabelecimento de uma parceria estratégica ainda em 2001, durante visita do presidente Jiang Zemin a Caracas. Ao longo do governo Chávez (1999-2013), diversos acordos bilaterais de cooperação foram firmados em áreas como energia, transportes, infraestrutura e desenvolvimento industrial (Castillo, 2020).

A parceria bilateral entre os dois países tem como motor uma complementaridade evidente, já que o país sul-americano detém as maiores reservas provadas de petróleo e a China rapidamente se tornou o maior importador desta *commodity*. Neste sentido, o governo Chávez, imbuído ainda de uma tendência anti-hegemônica diante dos Estados Unidos, tratou de promover relações estreitas com a China (Castillo, 2020).

A Venezuela voltou-se para a China em busca de fontes alternativas para financiar seu desenvolvimento, construindo com o país asiático dois fundos de investimento. Entre 2005 e

53. Disponível em: <<https://bit.ly/3gaUjgp>>. Acesso em: 23 jan. 2022.

54. Disponível em: <<https://bit.ly/3FXTOR1>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

2020, a Venezuela recebeu mais de US\$ 60 bilhões em financiamento, sendo o principal receptor de recursos chineses na ALC (Gallagher e Myers, 2021). Em 2007, foi criado o Fundo Conjunto China-Venezuela (China-Venezuela Joint Fund – CVJF) e, em 2010, o Fundo de Longo Prazo e Grande Volume (Long-Term and Large Volume Fund – LTLVF) foi estabelecido.<sup>55</sup> Em conjunto, esses fundos realizaram desembolsos da ordem de US\$ 50,3 bilhões (Alex, 2020).

As linhas de créditos chinesas também foram direcionadas ao aumento do financiamento da produção de petróleo por meio de *joint ventures* entre a CNPC e a Petróleos de Venezuela (PDVSA), contabilizando US\$ 14,7 bilhões em sete desembolsos, entre 2007 e 2018. Outros empréstimos ainda foram empregados para atividades de construção e mineração, com valores acumulados de US\$ 2,2 bilhões (Piña, 2019).

Ao total, os fundos e empréstimos, lastreados em sua maioria em exportações do petróleo venezuelano, teriam financiado 790 projetos no país (Piña, 2019). Entre estes, é possível mencionar a termoeletrica de La Cabrera e a planta elétrica de La Vígia, ambas com funcionamento parcial (Liévano, 2019; Red ALC-China, 2021b).

Com a morte de Chávez, em 2013, e o choque nos preços internacionais de petróleo, em 2014, as dificuldades venezuelanas elevaram-se sobremaneira, com impactos sobre a estabilidade econômica e social do país, bem como sua capacidade gerencial. Ademais, houve controvérsias relacionadas a diferentes projetos sob alegação de irregularidades, incluindo um sistema ferroviário inacabado e a construção de uma fábrica de eletrodomésticos que não se concretizou.<sup>56</sup>

A crise econômica e político-institucional colaborou para a deterioração da capacidade produtiva venezuelana e, conseqüentemente, da disposição para o pagamento dos empréstimos. A crise também ocasionou a queda da produção de petróleo pela metade e o declínio das exportações para a China em mais de 50%, entre 2013 e 2019 (Kaplan e Penfold, 2019; Sweigart e Cohen, 2021).

As sanções impostas por Washington também acrescentaram obstáculos à indústria petrolífera, embora não tenham eliminado as exportações para a China (Cohen e Parraga, 2019). Nesse contexto adverso, a Venezuela não honrou todos os compromissos firmados com a China, implicando maior cautela por parte dos emprestadores, os quais, desde 2016, não liberaram novos empréstimos ao país (Myers e Ray, 2021).

Na visão de Pequim, seus interesses estratégicos se viram ameaçados pelo colapso enfrentado pela Venezuela, que culminou com fornecimento instável de petróleo, baixo retorno financeiro sobre investimentos e queda nas exportações chinesas de bens, tecnologias e serviços para o país sul-americano. Além disso, a crise econômica e humanitária passou a ser vista como um risco reputacional para a China, que advoga pela promoção da prosperidade e do desenvolvimento regional (Guevara, 2020; Patrick e Padilha, 2021).

Para a Venezuela, a adesão à BRI significara a oportunidade de revitalizar as relações com Pequim, com possibilidades de reestruturar os empréstimos existentes e obter compromissos adicionais de investimento. Até o momento, porém, a inclusão de Caracas permanece meramente discursiva e

55. Segundo Piña (2019), esses mecanismos foram criados com contribuições da China, por meio do CDB, e da Venezuela, por meio do Fundo de Desenvolvimento Nacional (Fondo para el Desarrollo Nacional – Fonden).

56. Cabe ressaltar projetos exitosos, como o lançamento dos satélites Simón Bolívar, Francisco de Miranda e Antonio José de Sucre. Mais detalhes sobre projetos de cooperação bilaterais disponíveis em: <<https://bit.ly/3Hacmii>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

diplomática (Oliveira e Myers, 2021). Com a pandemia, a China concordou em conceder um período de carência para a dívida venezuelana – estimada em cerca de US\$ 19 bilhões (Armas e Pons, 2020).

Com o endosso à BRI e sua expansão na ALC, a Venezuela pretendia recuperar os laços com seu principal aliado, visando a possíveis benefícios em termos de renegociação de dívidas e atração de recursos. À China interessa o apoio venezuelano, bem como a sua recuperação econômica, possibilitando tanto o atendimento de seus interesses quanto a projeção de sua influência na região como um todo, além de promover sua reputação enquanto ator promotor do desenvolvimento.

#### 4.1.5 Bolívia

O aprofundamento da projeção chinesa na ALC na última década também surtiu efeitos nas relações sino-bolivianas, sobretudo por meio da elevação do comércio e da realização de projetos de cooperação e infraestrutura. A China se tornou o segundo principal parceiro comercial da Bolívia, sendo a principal fonte de importações do país (Yazhong, 2020). Em 2018, uma parceria estratégica foi estabelecida, ao passo que um ano depois se deu o ingresso oficial da Bolívia na BRI.<sup>57</sup>

O ingresso se justificou principalmente pela busca por investimentos em infraestrutura de transportes.<sup>58</sup> A maioria dos projetos apoiados pelos chineses envolve a construção de rodovias, incluindo El Sillar – trecho da estrada que liga Santa Cruz a Cochabamba – e Rurrenabaque a Riberalta (Liévano, 2019).

O projeto mais emblemático diz respeito à construção de uma rodovia de 160 km ligando departamentos do leste do país (Santa Cruz, Chuquisaca e Tarija) entre si e com os vizinhos Paraguai e Argentina (Devonshire-Ellis, 2020). A Bolívia, ao lado do Peru, também demonstrou interesse em reativar o projeto da ferrovia bioceânica, que conta atualmente com a resistência brasileira.<sup>59</sup>

A entrada do país na BRI poderia contribuir para facilitar seu acesso ao mercado chinês,<sup>60</sup> bem como para explorar sinergias com outras áreas. Como exemplo, é possível citar o apoio chinês na construção de um complexo siderúrgico integrado nas jazidas de ferro de Mútun, cuja produção será capaz de suprir 50% da demanda nacional de laminados (Inicia..., 2019).<sup>61</sup>

Por razões estratégicas, Pequim também teria interesse em explorar as reservas de lítio bolivianas.<sup>62</sup> Em 2019, o grupo Xinjiang TBEA e a estatal Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB) anunciaram a criação de uma empresa mista para a construção de fábricas de carbonato de lítio nos departamentos de Oruro e Potosí (Ramos, 2019). Embora o projeto tenha ficado sob suspeição durante o governo provisório (Jemio, 2019), a parceria foi retomada, refletindo uma reaproximação entre o atual governo de Luís Arce e Pequim (Baijie, 2021).

57. Disponível em: <<https://bit.ly/3oeGQZg>>. Acesso em: 26 fev. 2022.

58. Desde 2013, as empresas chinesas, como a China Harbour Engineering Company (Chec) e a China Railway Construction Corporation, realizaram mais de vinte projetos de estradas e pontes no país (Myers, 2018).

59. Disponível em: <<https://reut.rs/3pXrCs4>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

60. Segundo Koop (2020), a BRI oportunizou as exportações bolivianas um acesso facilitado ao mercado chinês. As exportações de carne bovina, por exemplo, cresceram sete vezes entre 2019 e 2020.

61. A chinesa Sinosteel está encarregada da construção do projeto, que contou com financiamento do Chexim.

62. A Bolívia, ao lado de Chile e Argentina (triângulo do lítio), guarda os maiores depósitos de lítio do mundo. O mineral é utilizado para a produção de baterias e o armazenamento de energia de fontes intermitentes, como a eólica e a solar.

Esse movimento de aproximação ainda poderia abrir caminho para iniciativas de cooperação em áreas como a de telecomunicações. Sob a lógica de expandir a Rota da Seda Digital na ALC e exportar tecnologias (Koop, 2020), é possível que experiências de cooperação sejam reproduzidas, como as que resultaram no lançamento do satélite Tupac Katari (TK Sat 1), construído pela China Aerospace Science and Technology Corporation (Casc).<sup>63</sup>

Os chineses também fincaram presença no setor de energia boliviano. A hidrelétrica de Rositas constitui o empreendimento de maior magnitude, cuja construção – orçada em cerca de US\$ 1,3 bilhão – ficaria sob responsabilidade de um consórcio com participação da CTG e contaria com o suporte financeiro chinês. No entanto, o projeto, desenhado ainda na década de 1970 para suprir a demanda por energia no departamento de Santa Cruz, continua alvo de críticas das comunidades afetadas e de grupos ambientalistas (Crittenden *et al.*, 2021).<sup>64</sup>

Os interesses bolivianos primordiais com a BRI se assentaram principalmente nas possibilidades de financiamento e construção de projetos em infraestrutura. Além disso, há o interesse no acesso ao mercado chinês e em forjar iniciativas de cooperação em siderurgia, mineração e telecomunicações. Os desafios enfrentados se associam aos impactos, inclusive ambientais, dos projetos chineses, exigindo a construção de capacidades institucionais de regulação, monitoramento e avaliação.

Para a China, a Bolívia se apresenta como mais um parceiro relevante para projeção de sua influência na ALC. A abundância de recursos naturais, importantes aos seus propósitos de desenvolvimento no longo prazo, é fator central para Pequim. A Bolívia também constitui mercado possível para a expansão das firmas chinesas, sobretudo na construção de infraestruturas com potencial de facilitar o escoamento da produção regional para o abastecimento de seu próprio mercado.

#### 4.1.6 Colômbia

As relações sino-colombianas, embora com seu início datado ainda na década de 1980, estão entre as menos sólidas na América do Sul, justificando a sua posição enquanto o único país andino não signatário da BRI. Como se sabe, a Colômbia desenvolveu fortes laços com os Estados Unidos desde a década de 1990, especialmente por meio de programas de cooperação financeira e militar, além das relações comerciais e de investimento.<sup>65</sup>

O país sul-americano não possui o *status* de “parceiro estratégico” com a China, tampouco desenvolveu relações econômicas robustas, sendo um recipiente marginal de investimentos e financiamentos da China na ALC. Em contrapartida, as relações comerciais cresceram ao longo da última década: a China tornou-se o segundo parceiro comercial colombiano, com exportações anuais médias de US\$ 3,4 bilhões, entre 2011 e 2020, quase sete vezes maiores que as da década anterior. As importações de US\$ 9,9 bilhões, por sua vez, agora representam quase um quarto do total (Mejía, 2021).

63. Tupac Katari, construído ao custo de US\$ 300 milhões, é o primeiro satélite de comunicações do país, tendo sido resultado de uma parceria entre o CDB e o governo da Bolívia (Tiezzi, 2013).

64. O projeto encontra-se suspenso desde outubro de 2018, tendo sido “reconsiderado” em outubro de 2019, ainda sob o governo interino. Até o momento, não há informações sobre retomada das obras.

65. Os Estados Unidos são o principal parceiro comercial e de investimento da Colômbia, alavancados pelo acesso preferencial resultado do TLC, assinado em 2012. O valor combinado das exportações e importações de bens entre os dois países atingiu uma média de US\$ 27,6 bilhões por ano na última década (Mejía, 2021).

Na arena diplomática, cabe destacar a visita do presidente Iván Duque à China, em 2019, a primeira desde a ascensão de Xi Jinping à presidência. Durante o encontro, ambos os lados discutiram sobre políticas de promoção de exportações de produtos agropecuários da Colômbia (abacate, proteína animal, café, banana, flores) e possibilidades de cooperação em áreas como o turismo, incluindo propostas para a criação de um voo direto ligando Bogotá e Xangai (Chiape, 2019).

Além disso, foi destacado o interesse colombiano em receber investimentos no setor de infraestrutura, embora sem qualquer menção direta ou inclinação para uma eventual adesão à BRI. Isso se deve, sobretudo, ao peso do relacionamento com os Estados Unidos, principal fornecedor de ajuda militar do país, bem como à exclusão da China das prioridades de política externa do governo Duque (2019-atual), centradas inicialmente na crise venezuelana (Livévano, 2019; Moreno, Telias e Urdínez, 2020). Em contrapartida, a cooperação durante a pandemia contribuiu para uma maior aproximação bilateral.<sup>66</sup>

Paralelamente, o país asiático vem ganhando espaço no âmbito de infraestrutura, particularmente por meio de parcerias público-privadas (PPPs). As empresas chinesas Chec e Xi'na Metro Company Limited, por exemplo, ganharam a licitação para a construção de uma linha de metrô em Bogotá.<sup>67</sup> Outros projetos incluem uma linha de trem (Regiotram de Occidente), para conectar Bogotá a quatro municípios adjacentes, e a aquisição de ônibus elétricos de empresas chinesas, para a renovação das frotas de Cali e Medellín (Liévano, 2020).

A maior presença de empresas chinesas em projetos de infraestrutura ocorreu em meio às propostas de reforma tributária na Colômbia, tida como solução para os desequilíbrios fiscais causados pela crise do coronavírus (Torrado, 2021). Neste cenário de austeridade, a China se apresentou como possível parceiro para financiar, construir e gerir empreendimentos, embora não elimine preocupações sobre os impactos dos projetos chineses e suas implicações geopolíticas (Urrego-Sandoval, 2021).

Há, portanto, complementaridades e possibilidades de expansão da cooperação, especialmente no campo de infraestrutura. Para a China, o mercado colombiano pode servir para ampliar o aprendizado e o portfólio de projetos sob a modalidade PPP, ferramenta ainda pouco utilizada pelas empresas chinesas (Cepal, 2018; Chauvet *et al.*, 2020). Outros interesses chineses ainda se vinculam ao fornecimento estável de recursos (petróleo, especialmente) e à expansão de negócios em setores emergentes, como telecomunicações, energias renováveis e veículos elétricos.

Para Mejía (2021), a Colômbia depara-se com uma posição de difícil equilíbrio entre Pequim e Washington, devendo, enquanto as circunstâncias permitirem, extrair benefícios dessas relações. Além de pleitear investimentos por meio da iniciativa Reconstruir um Mundo Melhor (Build Back Better World – 3BW), programa de investimentos criado pelos Estados Unidos para “rivalizar” com a Nova Rota da Seda, a Colômbia também deveria avaliar as possibilidades de sua entrada na BRI e no AIIB.<sup>68</sup>

A Colômbia permanece como principal aliado dos Estados Unidos na América do Sul, com intensa cooperação em segurança e defesa, o que torna os custos de uma adesão à BRI potencialmente maiores que seus benefícios. Ao mesmo tempo, o incremento das relações econômicas não é necessariamente

66. As vacinas da Sinovac foram particularmente relevantes no estágio inicial de imunização, com o fornecimento de 2,5 milhões dos 3,5 milhões de doses aplicadas até o final de março de 2021. A chegada antecipada das vacinas chinesas ofuscou a generosa, embora tardia, diplomacia das vacinas dos Estados Unidos para a Colômbia (Mejía, 2021).

67. Disponível em: <<https://bit.ly/3JsB3Hy>>. Acesso em: 2 mar. 2022.

68. A Colômbia e o Paraguai são os únicos países na América do Sul que ainda não são membros plenos ou prospectivos do banco.

limitado ou condicionado à assinatura de um memorando de entendimento, conforme sugerem os casos analisados a seguir.

#### 4.2 O panorama das maiores economias: o ingresso da Argentina e as possibilidades e os desafios para Brasil e México

Os casos a seguir dizem respeito a Brasil, Argentina e México, que em conjunto correspondem a 70% do PIB regional da ALC (Zhang, 2019). Até fevereiro de 2022, os três países ainda não haviam assinado acordos com a China para oficializar suas entradas na BRI, panorama que se modificou com a recente adesão da Argentina.

Assim como na região andina, a análise de casos contribui para desconstruir a BRI como uma política monolítica, demonstrando-a como uma estrutura ampla, flexível e que permite diferentes níveis de engajamento (Moreno, Telias e Urdinez, 2020; Santoro, 2019). Para estes três países em particular, cuja posição e peso regional possibilitam maiores margens de manobra (Jenkins, 2021), é possível sumarizar que a adesão à BRI decorre: i) da identificação de benefícios adicionais para a formalização de uma parceria no âmbito da BRI; e ii) do grau de relacionamento, potencial e efetivo, com os Estados Unidos.

##### 4.2.1 Brasil

As relações sino-brasileiras foram reestabelecidas em 1974, com avanços importantes desde então. Em 1993, os países estabeleceram uma “parceria estratégica”, com aproximações no campo comercial e da cooperação tecnológica. O componente estratégico se cristalizou no século XXI, com elevação da interdependência econômica e atuação conjunta em diversas instâncias multilaterais.

O ingresso da China na OMC, em 2001, e sua elevada demanda por matérias-primas impulsionaram o comércio entre as duas nações, tornando o país asiático o principal parceiro comercial do Brasil. Em 2021, a China seria o destino de mais de 30% das exportações brasileiras.<sup>69</sup>

O incremento dos intercâmbios comerciais veio acompanhado do que Becard (2011) denominou como um período de “maturação” das relações (2003-2011), marcado pela criação de espaços institucionalizados de cooperação e pela convergência em temas da agenda global. Em 2012, as relações bilaterais seriam ainda elevadas ao patamar de “parceria estratégica global”.

Além das relações comerciais, os investimentos chineses no Brasil se tornaram cada vez mais presentes a partir de 2010. Segundo Cariello (2021), as empresas chinesas efetivaram 176 empreendimentos no Brasil entre 2007 e 2020, com aportes que superaram US\$ 66 bilhões.

A agenda da infraestrutura se apresentou, então, como uma das mais relevantes para as relações bilaterais, em razão da lacuna existente no setor e de seus efeitos sobre o crescimento e a competitividade. Em 2019, o Brasil seria o país latino-americano que, em termos relativos, menos realizou investimentos públicos em infraestrutura, com aportes em torno de 0,5% do PIB (Cavallo, Powell e Serebrisky, 2020).

Diante dessas carências no setor, a China seguiu ampliando sua presença. Além da construção das linhas de transmissão de Belo Monte com o uso de tecnologia de ultra-alta tensão<sup>70</sup> (*ultra-high voltage* – UHV) pela State Grid, os chineses mostraram-se interessados em projetos de cunho logístico.

69. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>>.

70. A tecnologia de UHV é ideal para a transmissão de energias em longas distâncias, com aumento da eficiência energética e redução de perdas.

Desde 2016 no país, quando adquiriu 80% da Concremat (Pires e Pinheiro, 2016), a CCCC encontra-se envolvida na construção da Ferrovia do Pará.<sup>71</sup> Ao mesmo tempo, a atuação das firmas chinesas também se estendeu para a construção e a operação de portos (São Luís e Paranaguá), com o objetivo de aumentar a eficiência e facilitar o transporte de mercadorias, principalmente a importação de soja pela China (Baumann *et al.*, 2021).

A presença de investimentos e empresas chinesas no mercado brasileiro suscitou questionamentos em relação a uma possível adesão à BRI. No entanto, mesmo não sendo signatário, o Brasil permanece como principal receptor de IED chinês na ALC, ao mesmo tempo que já compartilha com a China mecanismos bilaterais e multilaterais de financiamento, como o Fundo Brasil-China<sup>72</sup> e o NDB,<sup>73</sup> conhecido como Banco do BRICS.

A falta de endosso à BRI dificilmente modificaria a posição do Brasil enquanto principal parceiro da China na ALC. Baumann *et al.* (2021) entendem que a não adesão do Brasil em parte se explica pelo fato de o país não identificar benefícios adicionais com a entrada formal na iniciativa, dado que as empresas chinesas já têm se favorecido pelas oportunidades de mercado no Brasil. Um eventual apoio brasileiro à BRI ainda significaria um movimento geopolítico relevante, com possíveis implicações para as relações com os Estados Unidos.<sup>74</sup>

Em contrapartida, Santoro (2019) lembra que a BRI não apresenta um desenho institucional rígido, sendo um processo ainda em formação e que se adapta às circunstâncias, admitindo várias possibilidades de relações políticas e econômicas. O peso do Brasil no cenário regional e o grau de diversificação de sua economia, embora não o sujeitem ao ingresso na iniciativa, ao menos oferecem possibilidades de negociar concessões econômicas.

Evidentemente, o debate acerca da adesão do Brasil permeia as oportunidades e os desafios já existentes. Além das complementaridades imediatas (comércio, investimento, infraestrutura), há oportunidades em áreas como economia digital (incluindo as redes 5G e *e-commerce*), biotecnologia, cidades inteligentes, energias renováveis, veículos elétricos etc. (Rosito, 2020).

Por sua vez, os desafios atrelam-se aos impactos da ascensão chinesa sobre a desindustrialização e a perda de mercados regionais, sendo o caso da Argentina o mais emblemático (Barros *et al.*, 2021). O imperativo de agregar valor às exportações e de se integrar às cadeias de produção asiáticas ainda se soma com a necessidade de promover um processo constante de aprendizado institucional diante da atuação de empresas chinesas em diferentes áreas e projetos.

O Brasil permanece sendo o principal parceiro econômico chinês na ALC, apesar do comportamento ambíguo e contraditório com a China durante o governo Jair Bolsonaro. Desta forma, o Brasil, além de ser um dos maiores fornecedores de recursos para a China (soja, petróleo e ferro, especialmente),

71. Outro projeto ferroviário que conta com o interesse chinês é o da Ferrogrão, que busca ligar áreas de produção agrícola no Mato Grosso a portos fluviais do rio Tapajós, no Pará (Abdenur, Folly e Santoro, 2021).

72. O Fundo Brasil-China, criado em 2015, possui US\$ 20 bilhões disponíveis para financiamento: US\$ 15 bilhões provenientes de fundos chineses (Claifund) e US\$ 5 bilhões provenientes de bancos brasileiros – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Caixa Econômica Federal. Por diversos fatores, o fundo não havia financiado nenhum projeto até fevereiro de 2021 (Maia, 2021).

73. Desde o início de 2020, o Brasil teve nove projetos de financiamento aprovados pelo NDB, representando US\$ 4,4 bilhões em investimentos (Possa, 2022).

74. Durante as discussões sobre o leilão das redes 5G no Brasil, o embaixador dos Estados Unidos no país, Todd Chapman, chegou a sugerir que poderia haver consequências caso o Brasil permitisse a participação da chinesa Huawei (Rosa e Antunes, 2020).

segue sendo um mercado regional prioritário para a internacionalização de empresas chinesas, com crescentes oportunidades de parceria no campo da infraestrutura. Ao Brasil, cabe elaborar uma estratégia coerente de longo prazo para a China, conforme defende Rosito (2020), o que pode vir a incorporar uma futura entrada na Nova Rota da Seda.

#### 4.2.2 Argentina

As relações da China com a Argentina foram estabelecidas em 1972, embora o seu aprofundamento tenha começado apenas no século XXI, quando as sinergias políticas e os fluxos comerciais, financeiros e de investimento se intensificaram. Durante o governo Nestor Kirchner (2003-2007), a Argentina buscou um parceiro comercial e financeiro alternativo, resultando no estabelecimento de uma parceria estratégica, em 2004 (Bernal-Meza e Zanabria, 2020). Em 2014, o patamar das relações seria elevado à categoria de “parceria estratégica integral”, de forma similar ao Brasil.

Na esfera do comércio, o país asiático recentemente desbancou o Brasil enquanto principal parceiro comercial argentino, tendo sido origem de cerca de 21% das importações e destino de 8% das exportações, com um saldo comercial negativo de US\$ 7,3 bilhões.<sup>75</sup> Assim como no Brasil, os investimentos<sup>76</sup> começaram a fluir a partir de 2010, especificamente por meio de duas grandes aquisições no setor de petróleo e gás (quadro 1).

Na dimensão financeira, os laços bilaterais abrangem duas formas principais, a saber: os acordos de *swap*, particularmente relevantes para a Argentina a partir de 2014, contribuindo para robustecer as reservas internacionais e estabilizar a taxa de câmbio;<sup>77</sup> e os empréstimos para infraestrutura, com aportes para ao menos onze projetos, incluindo ferrovias, energia solar, energia nuclear e barragens (Lara, 2020).

No setor de energia, os bancos chineses financiaram as hidrelétricas Néstor Kirchner e Jorge Cepernic, notabilizadas por atrasos e controvérsias, e o parque solar de Caucharí, maior da América do Sul. O segmento de renováveis se apresentou como uma área promissora de cooperação, com diversas empresas ativas em processos de licitação e prestação de serviços de construção (Jáuregui, 2021).

No setor de transportes, é importante mencionar a renovação de trechos da rede ferroviária Belgrano Cargas, estratégica para o escoamento da produção agrícola, e a adição de novas locomotivas e vagões à frota existente (Argentine..., 2019). Em 2020, ambos os países celebraram um acordo US\$ 4,6 bilhões para financiar outros projetos ferroviários, incluindo novos trechos de reabilitação das redes da Belgrano (US\$ 816 milhões) e San Martín (US\$ 2,6 bilhões).<sup>78</sup>

O potencial multidimensional da Argentina oferece oportunidades para o avanço de interesses estratégicos chineses em outras áreas, como mineração, petróleo, agropecuária, tecnologia, defesa e cooperação espacial. Destacam-se, por exemplo, o interesse na exploração de minas de lítio, a presença de petrolíferas chinesas em projetos de extração na Patagônia e em Vaca Muerta, a venda

75. Disponível em: <<https://bit.ly/34Vu3UG>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

76. No acumulado, o IED chinês na Argentina soma cerca de US\$ 13 bilhões (Red ALC-China, 2021a).

77. O acordo de *swap* estabelecido em 2014 previa aportes de RMB 70 bilhões (US\$ 11 bilhões) e tinha vigência de três anos. Em 2017, o acordo foi renovado, tendo sido suplementado, em 2018, para RMB 130 bilhões (US\$ 19 bilhões). Em 2020, o acordo foi novamente renovado, incorporando o valor suplementado em 2018 (Sousa e Daldegan, 2020).

78. Disponível em: <<https://bit.ly/3mec9IW>> e <<https://bit.ly/3GNnHEo>>. Acesso em: 5 dez. 2021.

de tecnologias associadas com “cidades inteligentes”, bem como o acordo firmado para a construção da estação espacial em Neuquén (Ellis, 2021b).

Diante dessa evolução – e das necessidades de financiamento e do papel da China enquanto “emprestador de última instância” (Stanley, 2018) –, o ingresso do país na BRI era mais que esperado. Em 2017, o ex-presidente Mauricio Macri compareceu ao I BRF, antes mesmo de a BRI ter “desembarcado” na região. A renegociação de dívidas com o FMI e o acirramento da competição China-Estados Unidos, contudo, postergaram a adesão argentina (Dalto, 2020).

A reaproximação diplomática durante o governo Fernández, especialmente nos esforços de combate à covid-19, novamente inclinou a Argentina ao ingresso na Nova Rota da Seda, o que veio a se confirmar em recente visita do presidente argentino à China. O lado argentino especificou seus objetivos com a iniciativa antes mesmo da viagem, encaminhando ao governo chinês uma lista de dezessete projetos de infraestrutura prioritários, incluindo novos e em andamento (Dinatale, 2021).

O projeto considerado mais relevante envolve a retomada da usina nuclear Atucha III, cuja construção havia sido negociada ainda em 2015. O contrato assinado entre as estatais China National Nuclear Corporation (CNNC) e Nucleoeléctrica Argentina prevê investimentos de mais de US\$ 8 bilhões para engenharia, construção, comissionamento e entrega de um reator HPR-1000.<sup>79</sup>

A oficialização da entrada da Argentina na BRI deve promover investimentos na ordem de US\$ 23 bilhões, de acordo com o presidente argentino, com possíveis avanços em áreas como economia digital, telecomunicações e medidas sanitárias e fitossanitárias (Koop, 2022). Entre outros propósitos, a parceria com a China (e a recente adesão à BRI) visa melhorar as conexões logísticas, promover uma transição energética híbrida, desenvolver programas de cooperação tecnológica e assegurar a estabilidade cambial e financeira, além da ampliação e diversificação das exportações.

Tais quais as oportunidades, os desafios argentinos também são elevados, especialmente os riscos de alargamento das assimetrias financeiras e tecnológicas, com possível consolidação de padrões de relacionamento centro-periferia (Laufer, 2020). Outros desafios se vinculam às salvaguardas ambientais e sociais de grandes obras de infraestrutura e às condições dos empréstimos contratados. A criação de encadeamentos com empresas locais igualmente representa um aspecto a ser considerado no desenvolvimento dos projetos de infraestrutura.

Para a China, o relacionamento com a Argentina é estratégico, e a entrada do país sul-americano na BRI pode influenciar futuras adesões, em especial a do Brasil. No plano mais imediato, Pequim busca assegurar o atendimento de interesses estratégicos, como o fornecimento estável de recursos (minérios, alimentos e energia) e a exportação de bens, serviços e tecnologias para uma das maiores economias da região. Em um nível mais profundo, o objetivo chinês é qualificar os fundamentos de sua ascendência na ALC, com possíveis implicações para as suas relações com a região como um todo.

#### 4.2.3 México

O relacionamento sino-mexicano completa cinquenta anos em 2022, encontrando-se em um contexto no qual as interações vêm se estreitando, marcado pelo aumento de investimentos e da

79. Disponível em: <<https://bit.ly/3HIRm2D>>. Acesso em: 24 fev. 2022.

cooperação em diferentes níveis. O comércio bilateral é o principal aspecto das relações, embora em bases nitidamente assimétricas.

Em 2019, a corrente bilateral chegou a atingir a marca de US\$ 90 bilhões, com um déficit de US\$ 83 bilhões para o lado mexicano.<sup>80</sup> Ao contrário do restante da ALC, as relações de comércio sino-mexicanas apresentam-se primordialmente na esfera intraindustrial, com a importação de insumos e bens intermediários para montagem e exportação, tornando as relações com a China diretamente ligadas às cadeias de produção na América do Norte (Bárcena, 2021; Dussel Peters, 2020a).

Nos últimos anos, os investimentos chineses têm crescido, especialmente por meio de anúncios de projetos (*greenfield*) em atividades de manufatura (Cepal, 2021). Entre 2004 e 2021, cerca de US\$ 15 bilhões foram distribuídos em 135 projetos (novos e expansões) – US\$ 9,7 bilhões a partir de 2017, momento em que o governo Trump deu início à guerra comercial com a China.<sup>81</sup>

Segundo Prazeres, Bohl e Zhang (2021), isto ocorreu por conta do desejo das firmas chinesas em garantir e melhorar o acesso ao mercado dos Estados Unidos, em um contexto de reconfiguração contínua das CGVs. Desta forma, o comércio intraindústria e intraempresa tornou-se ainda mais proeminente, aprofundando a rede de complexas interações que permeiam essa “relação triangular” (China-México-Estados Unidos), particularmente em indústrias como a automobilística (Maya, 2021).

Cabe destacar, porém, a existência de investimentos em setores como o de telecomunicações, a exemplo do anúncio da Huawei de um investimento para a construção de uma estação de dados em Tultilán (Gutiérrez, 2021). O interesse chinês em energias renováveis verificado em outros países da ALC também se mostrou presente, com a aquisição de uma das maiores empresas do setor, a Zuma Energy, por parte da SPIC (Estatal..., 2020).

Da mesma forma, os projetos de infraestrutura encontram-se em expansão, com destaque para a participação da CCCC no consórcio responsável pela construção do primeiro trecho do chamado Trem Maia.<sup>82</sup> Além disso, as firmas chinesas estão atuando em projetos de construção e modernização de redes de ônibus e trens de cidades, incluindo venda de veículos e vagões, como é o caso da renovação de uma linha do metrô da Cidade do México (Cota, 2021).

As relações político-diplomáticas, classificadas desde 2013 enquanto “parceria estratégica integral”, tal qual outros parceiros na região, intensificaram-se nos últimos anos (Sweigart e Cohen, 2021). Depois da China, o México foi um dos países mais visados na retórica agressiva do ex-presidente Donald Trump, contribuindo para o país ter buscado na China um parceiro por “mais comércio, investimento e melhores relações econômicas”.

Durante a pandemia, a cooperação em saúde também se mostrou importante, sobretudo no estágio inicial de vacinação, com fornecimento chinês de equipamentos médicos e vacinas das farmacêuticas Sinopharm e CanSino (Mexico..., 2021). Em 2021, ambos os países ainda se comprometeram em “expandir a parceria estratégica”, apesar de não terem mencionado uma possível adesão do México à BRI (Marcelo..., 2021).

80. Disponível em: <<https://bit.ly/3AztOpN>>.

81. Disponível em: <<https://bit.ly/3zwo1aq>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

82. Trata-se de um sistema de transporte que terá uma extensão de 1.500 km de estradas, passando pelos estados de Yucatán, Campeche, Tabasco, Chiapas e Quintana Roo. A estimativa de investimento para este primeiro trecho é de US\$ 650 milhões (Hernández, 2019).

A hesitação mexicana se assemelha à brasileira, isto é, as oportunidades oriundas da cooperação com a China parecem independender da adesão ou não à Nova Rota da Seda. Neste sentido, a provável ausência de vantagens imediatas se soma aos possíveis impactos de uma adesão para o relacionamento com os Estados Unidos, país com o qual o México desfruta de um comércio superior aos US\$ 600 bilhões e de investimentos acumulados ao redor dos US\$ 290 bilhões, além dos profundos laços culturais e migratórios (Bárcena, 2021).

Portanto, a posição mexicana se explica por estes dois fatores: a não identificação de benefícios adicionais e os possíveis custos de um gesto internacional relevante, ainda mais em um cenário de reestruturação das relações com Washington. Mesmo assim, o relacionamento com a China apresenta potencial de expansão, com possibilidades de maior integração às CGVs, ampliação do acesso ao mercado chinês e atração de investimentos em infraestrutura, telecomunicações, energias renováveis, veículos de baixa emissão, entre outros.

Os desafios também se mostram presentes, envolvendo impactos sobre a indústria local e elevação da concorrência no mercado interno e nos Estados Unidos, sobretudo. Para Liang (2019), as relações de comércio do México com a China têm um caráter mais *competitivo* que *complementar*, quando comparadas a outros países da ALC, situação que se agrava com os desequilíbrios comerciais verificados na última década.

Sob a visão chinesa, o México oferece uma plataforma estratégica de acesso ao seu principal destino de exportações: os Estados Unidos. Além disso, o mercado mexicano é grande e diferenciado em termos de comércio e investimento, figurando como um destino vantajoso para a internacionalização de empresas e a exportação de bens, serviços e tecnologias.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou demonstrar a evolução das relações econômicas entre a China e a ALC, bem como a extensão da BRI para a região a partir de 2018. Inicialmente, houve um adensamento das interações econômicas a partir da última década, com a introdução de novos vetores, especificamente os investimentos, empréstimos e projetos de infraestrutura.

A concepção da BRI e sua expansão na região pelas lentes da EPI, e enquanto ferramenta de natureza e consequências geoeconômicas para a projeção internacional da China, mostraram-se convenientes na discussão apresentada sobre suas motivações e seus impactos. A despeito das denúncias e críticas por parte de analistas e autoridades políticas estadunidenses, verificou-se que as consequências associadas à adesão de países latino-americanos à BRI não podem ser reduzidas à disputa por um espaço estratégico para a manutenção do poder dos Estados Unidos, mas apresentam-se como um processo complexo e multifacetado.

Adicionalmente, mostrou-se prolífico associar a expansão da BRI na América Latina à CID promovida pela China com os países em desenvolvimento, visto que o financiamento de projetos com potencial de mudança estrutural – especialmente os de infraestrutura – é elemento integrante da iniciativa desde sua concepção inicial. Apesar das controvérsias vinculadas aos projetos de grande porte financiados sob o emblema da BRI, sobretudo de caráter socioambiental, é inegável que as instituições de desenvolvimento chinesas se apresentaram, nesse período, como uma alternativa valiosa diante do esgotamento das fontes internacionais tradicionais de empréstimos.

Apesar de não ser possível mensurar os impactos da chegada da BRI, é possível esperar que novos projetos de infraestrutura sob o signo da iniciativa se desenvolvam nos próximos anos. Isto porque existe uma “lógica de complementaridade” (Strauss, 2012), na qual a China pode preencher as históricas vulnerabilidades regionais de financiamento e assistência técnica para a execução de projetos de infraestrutura (Oviedo, 2018; Pautasso *et al.*, 2020).

Também há desafios no relacionamento com a China, em especial as assimetrias comerciais, financeiras e tecnológicas. As preocupações em torno da desindustrialização, da perda de mercados regionais e da reprimarização da pauta exportadora ainda se somam ao imperativo de atenuar possíveis impactos indesejados de grandes obras de infraestrutura capitaneadas pela China.

Nesse contexto, a BRI “desembarca” na ALC, gerando debates sobre os seus desdobramentos e impactos. Por meio da análise de casos, com um foco especial na América do Sul e no México, foi possível reforçar a concepção de que a iniciativa é flexível e adaptável às circunstâncias, admitindo diferentes formas de relações políticas e econômicas e distintos níveis de engajamento (Santoro, 2019).

No geral, foi possível “desconstruir” a BRI e seu avanço heterogêneo na ALC, possibilitando avaliar as oportunidades e os desafios que se apresentam aos países ou grupo de países da região, em um exercício que se contempla sob uma perspectiva de “geoeconomia híbrida” (Rodrigues, 2021).

No caso dos países andinos, constataram-se similaridades e diferenças, com todos os países da sub-região aderindo ao marco da iniciativa, exceto a Colômbia, país que nutre fortes laços econômicos e de segurança com os Estados Unidos. Para os demais países, a atração de recursos para projetos de infraestrutura aparece como um fator em comum, embora existam nuances particulares.

O Peru, por exemplo, enseja incrementar a sua integração nos mercados globais e elevar sua posição competitiva por meio da construção de infraestrutura portuária. O Chile, por sua vez, objetiva se situar enquanto uma plataforma para que empresas chinesas alcancem toda a região, visando, sobretudo, à atração de investimentos em tecnologia, inovação e comunicações. Já os interesses bolivianos incluem sinergias em campos como mineração, siderurgia e telecomunicações.

Os casos equatoriano e venezuelano trazem em comum a questão da dívida. Ambos os países veem na BRI uma forma de reforçar os laços com a China, alcançar reestruturações dos empréstimos contratados ao longo da última década e obter condições vantajosas em termos de futuros projetos de investimento e financiamento.

Os casos de Brasil, Argentina e México apresentam peculiaridades, dado que são países que possuem um maior peso regional e um nível mais elevado de diversificação de suas economias. Desta forma, a percepção de benefícios tangíveis e adicionais, somada às relações com a potência norte-americana, em grande medida determinou os seus comportamentos até o momento.

Em relação à Argentina, o seu ingresso reflete a percepção de que os benefícios superam os possíveis riscos. Entre outros propósitos, a parceria sino-argentina sob o marco da BRI visa melhorar as conexões logísticas, promover uma transição energética híbrida, desenvolver programas de cooperação tecnológica e assegurar a estabilidade cambial e financeira, além da ampliação e diversificação das exportações.

Brasil e México, em contrapartida, não identificaram, até o momento, vantagens adicionais com uma possível entrada na iniciativa chinesa, dado que suas economias não limitam a expansão dos fluxos de comércio, tampouco as oportunidades de investimento e cooperação. Os receios em relação

à reação dos Estados Unidos igualmente contribuíram para uma maior hesitação. Vale ressaltar que, no caso brasileiro, a entrada da Argentina e uma possível troca de governo potencialmente trazem novas perspectivas sobre a temática.

Talvez seja prematuro avaliar os impactos decorrentes da Nova Rota da Seda na ALC. Os casos aqui analisados cumprem um papel importante ao elucidar as necessidades, os dilemas e as percepções de custo-benefício dos países da ALC em relação à “nova roupagem” simbolizada pela BRI no marco das relações sino-latino-americanas.

## REFERÊNCIAS

ABDENUR, A. E.; FOLLY, M.; SANTORO, M. **What railway deals taught Chinese and Brazilians in the Amazon**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2021.

AEI – AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE. **China Global Investment Tracker**. Washington: Heritage Foundation, 2021.

AIIB – ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. AIIB's debut financing in Latin America helps ease Ecuador firms' liquidity access: loan supports Asia-Ecuador trade during covid-19. **AIIB**, 3 Dec. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/35m190f>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

ALBE, I.; PHILLIPS, S. China's renewable energy investment in Latin America. **The Dialogue**, 8 Sept. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3J1oFPm>>. Acesso em: 12 dez. 2021.

ALBRIGHT, Z.; RAY, R.; LIU, Y. **China-Latin America and the Caribbean**. Washington: Global Development Policy Center, 2022. (Economic Bulletin). Disponível em: <<https://bit.ly/3C2xNCj>>.

ALEX, G. O. Venezuela, revolving door for Chinese interests in Latin America (part I). **Fundación Andrés Bello**, 20 Nov. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/34ni4yW>>. Acesso em: 30 jan. 2021.

AOYAMA, R. “One Belt One Road”: China's new global strategy. **Journal of Contemporary East Asia Studies**, v. 5, n. 2, p. 3-22, 2016.

ARGENTINE cargo rail network witnesses great improvements with China's help. **China Daily**, 18 Jan. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3sutU2B>>. Acesso em: 8 mar. 2022.

ARMAS, M.; PONS, C. Exclusive: Venezuela wins grace period on China oil-for-loan deals, sources say. **Reuters**, 12 Aug. 2020. Disponível em: <<https://reut.rs/3ATPDVL>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

ARMONY, A.; STRAUSS, J. From going out (zou chuqu) to arriving in (desembarco): constructing a new field of inquiry in China-Latin America interactions. **The China Quarterly**, v. 209, p. 1-17, Mar. 2012.

AVENDANO, R.; MELGUIZO, A.; MINER, S. **Chinese FDI in Latin America: new trends with global implications**. Washington: Atlantic Council, June 2017.

BAIJIE, A. President: promote cooperation with Bolivia. **China Daily**, 29 Jan. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3rYDBGo>>. Acesso em: 30 jan. 2022.

BARBOSA, P. **New Kids on The Block**: China's arrival in Brazil's electric sector. Boston: Global Development Policy Center, 2021.

BÁRCENA, M. Why Mexico's relationship with China is so complicated. **Americas Quarterly**, 28 Sept. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3rO4wWw>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

BARRIOS, R. China's Belt and Road lands in Latin America. **China Dialogue**, 11 July 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3AshGep>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

BARROS, J. A Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina. **Piensemento Proprio**, n. 53, p. 202-240, 2021.

BARROS, P. *et al.* **Integração econômica bilateral Argentina-Brasil: reconstruindo pontes.** Brasília: Ipea, 2021. Versão preliminar.

BARU, S. Geo-economics and strategy. *Survival*, v. 54, n. 3, p. 47-58, 2012. DOI: <10.1080/00396338.2012.690978>.

BAUMANN, R. *et al.* **Research for investment cooperation between Brazil and China.** Brasília: Ipea, 2021. Versão preliminar.

BECARD, D. O que esperar das relações Brasil-China? *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 19, p. 31-44, nov. 2011.

BERNAL-MEZA, R. China y América Latina: el desarrollo de una nueva relación centro-periferia Latina: el desarrollo de una nueva relación centro-periferia. *Revista do Ceam*, Brasília, v. 5, n. 1, enero/jul. 2019.

BERNAL-MEZA, R.; ZANABRIA, J. A goat's cycle: the relations between Argentina and the People's Republic of China during the Kirchner and Macri administrations (2003-2018). In: BERNAL-MEZA, R.; XING, L. (Ed.). **China-Latin America relations in the 21st century.** London: Palgrave Macmillan, 2020.

BIJIAN, Z. China's "peaceful rise" to great-power status. *Foreign Affairs*, New York, v. 84, n. 5, 2005.

BLACKWILL, R.; HARRIS, J. **War by other means.** Boston: Harvard University Press, 2016.

BRAUDEL, F. **Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII.** São Paulo: Martins Fontes, 1996.

BRAUTIGAM, D.; GALLAGHER, K. Bartering globalization: China's commodity-backed finance in Africa and Latin America. *Global Policy*, v. 5, n. 3, p. 346-352, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1758-5899.12138>>.

BRAUTIGAM, D.; RITHMIRE, M. The Chinese 'debt trap' is a myth. *The Atlantic*, 6 Feb. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3PdJ31F>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

CAI, K. The One Belt One Road and the Asian Infrastructure Investment Bank: Beijing's new strategy of geoeconomics and geopolitics. *Journal of Contemporary China*, v. 27, n. 114, p. 831-847, 2018.

CARIELLO, T. **Investimentos chineses no Brasil: histórico, tendências e desafios globais (2007-2020).** Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasil-China, 2021.

CASTILLO, C. China y Venezuela: cooperación económica y otras alianzas bilaterales durante la era Chávez. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, n. 24, p. 404-434, 2020.

CASTRO, D. Ecuador. **The People's Map of Global China**, 2021. Disponível em: <<https://thepeoplesmap.net/country/ecuador/>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

CAVALLO, E.; POWELL, A. (Ed.). **Building opportunities for growth in a challenging world: 2019 Latin American and Caribbean macroeconomic report.** Washington: BID, 2019.

CAVALLO, E.; POWELL, A.; SEREBRISKY, T. (Ed.). **De estruturas a serviços: o caminho para uma melhor infraestrutura na América Latina e no Caribe.** Washington: BID, 2020.

CELAC – COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBENOS. **Special declaration of Santiago of the II Ministerial Meeting of the Celac-China Forum on the Belt and Road Initiative.** Santiago: Celac, Jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3jJxod>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **China-Celac joint action plan for cooperation in key areas (2022-2024).** Santiago: Celac, Dec. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3KGdqx>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China.** Santiago: Naciones Unidas, 2018. 100 p.

\_\_\_\_\_. **La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe.** Santiago: Naciones Unidas, 2021.

CHATURVEDI, S. Development cooperation: contours, evolution and scope. *In*: CHATURVEDI, S.; FUES, T.; SIDIROPOULOS, E. (Ed.). **Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?** New York: Zed Books, 2012.

CHAUVET, P. *et al.* **China**: current and potential role in infrastructure investment in Latin America. Santiago: Eclac, 2020.

CHEDIAK, J. O papel do Brasil na Cooperação Sul-Sul: um estudo analítico e histórico. *In*: LIMA, A. S. E. M. (Org.). **30 anos da ABC**: visões da cooperação técnica internacional brasileira. Brasília: Funag, 2017.

CHEN, M. Beyond donation: China's policy banks and the reshaping of development finance. **Studies in Comparative International Development**, v. 55, p. 436-459, 2020.

CHENG, C. Official development finance with Chinese characteristics: development cooperation between China and Africa. *In*: FREEMAN, C. (Ed.). **Handbook on China and developing countries**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

CHIAPE, S. Presidente da Colômbia vai à China para fugir da dependência do petróleo. **Diálogo Chino**, 12 ago. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3uPYJSm>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

CHILE busca más inversiones chinas, quiere ser plataforma para “toda América Latina”: Piñera. **Reuters**, 25 abr. 2019. Disponível em: <<https://reut.rs/3bqYKE>>. Acesso em: 17 fev. 2022.

CHIN, G.; GALLAGHER, K. Coordinated credit spaces: the globalization of Chinese development finance. **Development and Change**, v. 50, n. 1, p. 245-274, 2019.

CHINA. State Council of People's Republic of China. **China's foreign aid**. Beijing: Information Office of the State Council, 2014.

CINTRA, M.; PINTO, E. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 37, n. 2, jun. 2017.

CINTRA, M.; SILVA FILHO, E.; PINTO, E. (Org.). **China em transformação**: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

COHEN, L.; PARRAGA, M. Exclusive: Venezuela resumes direct oil shipments to China despite U.S. sanctions. **Reuters**, 26 Nov. 2019. Disponível em: <<https://reut.rs/3r69m11>>. Acesso em: 24 fev. 2022.

COLLYNS, D. Hidrovía amazónica respaldada por China inmersa en información turbia. **Diálogo Chino**, 13 sept. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3qVQqSm>>. Acesso em: 23 jan. 2022.

COTA, I. México ahuyenta la inversión extranjera excepto la de China. **El País**, 27 abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3HJz80Q>>. Acesso em: 8 mar. 2022.

CRITTENDEN, M. *et al.* **China's BRI in Latin America**: case study – hydropower in Bolivia. [s.l.]: [s.n.], 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3oNjg6f>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

CUNHA, A. A China e o Brasil na Nova Ordem Internacional. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, p. 9-29, nov. 2011.

CUSTÓDIO, L. Peru's new Chancay mega-port shakes a village to its core. **Diálogo Chino**, 20 May 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3tRMjbV>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

DALTO, V. Crise afeta adesão da Argentina à Iniciativa do Cinturão e da Rota. **Diálogo Chino**, 12 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3HRI5FB>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

DEVONSHIRE-ELLIS, C. South American Belt and Road projects foreign investors should be looking at. **Silk Road Briefing**, 10 Nov. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3ug8Tvg>>. Acesso em: 28 jan. 2022.

DINATALE, M. Anticipo: los 17 proyectos que pidió Argentina para que financie China. **Cronista**, 27 dic. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3oyq2N5>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

DUBE, R. Ecuador's new leader needs help from U.S., but China will stay close. **The Wall Street Journal**, 21 Apr. 2021. Disponível em: <<https://on.wsj.com/3rMNB5p>>. Acesso em: 16 jan. 2022.

DUNNING, J. The eclectic paradigm as an envelope for economic and business theories of MNE activity. **International Business Review**, v. 9, p. 163-190, 2000.

DUSSEL PETERS, E. The omnipresent role of China's public sector in its relationship with Latin America and the Caribbean. In: DUSSEL PETERS, E.; ARMONY, A. (Ed.). **Beyond raw materials: who are the actors in the Latin America and Caribbean-China relationship?** Buenos Aires: Red ALC-China; Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015. p. 17-49.

\_\_\_\_\_. China's OFDI in Latin America and the Caribbean (2000-2018): debates and general tendencies. In: \_\_\_\_\_. (Ed.). **China's foreign direct investment in Latin America and the Caribbean: conditions and challenges**. Ciudad de México: Red ALC-China, 2019.

\_\_\_\_\_. La nueva relación triangular entre Estados Unidos, China y América Latina – el caso de México. **Heinrich Böll Stiftung**, 10 enero 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3sG4zmv>>. Acesso em: 7 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Monitor de la infraestructura China en América Latina y Caribe 2020. **Red ALC-China**, 13 jul. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3G69l1I>>. Acesso em: 25 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Monitor de la infraestructura China en América Latina y Caribe 2021. **Red ALC-China**, 24 mayo 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3gTZwtX>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Monitor of Chinese OFDI in Latin America and the Caribbean 2021. **Red ALC-China**, 31 marzo 2021b. Disponível em: <<https://dusselpeters.com/344.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

ELLIS, E. R. China's bid to dominate electrical connectivity in Latin America. **China Brief**, v. 21, n. 10, 21 May 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3dowq6S>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. New directions in the deepening Chinese-Argentine engagement. **Global Americans**, 11 Feb. 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3rMXwZS>>. Acesso em: 8 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. China's diplomatic and political approach in Latin America and the Caribbean: testimony before the US-China Economic and Security Review Commission. **USCC**, 20 May 2021c. Disponível em: <<https://bit.ly/3xDUFFB>>. Acesso em: 29 maio 2022.

ELLIS, E. R.; LAZARUS, L. China's new year ambitions for Latin America and the Caribbean. **The Diplomat**, 12 Jan. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/33Ec0Cl>>. Acesso em: 18 jan. 2022.

ESPINOSA, M. Los lazos comerciales entre Perú y China se fortalecen a pesar de la crisis política. **Diálogo Chino**, 28 dic. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3BmKSnJ>>. Acesso em: 21 jan. 2022.

ESTATAL china SPIC adquiere firma mexicana de energía renovable Zuma Energía. **Reuters**, 19 nov. 2020. Disponível em: <<https://reut.rs/34JXObc>>. Acesso em: 27 fev. 2022.

FARRELL, H.; NEWMAN, A. Weaponized interdependence: how global economic networks shape state coercion. **International Security**, v. 44, n. 1, p. 42-79, 2019.

FIORI, J. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo, 2008.

FLINT, C.; ZHU, C. The geopolitics of connectivity, cooperation, and hegemonic competition: the Belt and Road Initiative. **Geoforum**, v. 99, p. 95-101, 2019. DOI: <10.1016/j.geoforum.2018.12.008>.

GALLAGHER, K. **The China triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington Consensus**. New York: Oxford University Press, 2016.

GALLAGHER, K.; MYERS, M. **China-Latin America finance database**. Washington: Inter-American Dialogue, 2021.

GÁRZON, P. La Ruta de la Seda aterriza en el Canal de Panamá. **Diálogo Chino**, 5 dic. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3qW3LtW>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

GARZÓN, P.; CASTRO, D. China-Ecuador relations and the development of the hydro sector: a look at the Coca Codo Sinclair and Sopladora Hydroelectric projects. *In*: DUSSEL PETERS, E.; ARMONY, A.; CUI, S. (Ed.). **Building development for a new era: China's infrastructure projects in Latin America and the Caribbean**. Ciudad de México: Red ALC-China, 2018.

GARZÓN, P. *et al.* **Banco de Desarrollo de China**: financiamiento, gobernanza y desafíos socio-ambientales para América Latina y el Caribe. [s.l.]: Latinoamérica Sustentable, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3luIvZg>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

GILPIN, R. **The political economy of international relations**. New Jersey: Princeton University Press, 1987.

GOMÉZ, A. Los abusos y el daño ambiental de las inversiones chinas en Bolivia. **Asociación Ambiente y Sociedad**, 6 nov. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3IP0CSU>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

GRANSOW, B. Chinese investment in Latin American infrastructure: strategies, actors, and risks. *In*: DUSSEL PETERS, E.; ARMONY, A. (Ed.). **Beyond raw materials: who are the actors in the Latin America and Caribbean-China relationship?** Buenos Aires: Red ALC-China; Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015.

GUEVARA, C. China's support for the Maduro regime: enduring or fleeting? **Atlantic Council**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3IO8Avo>>. Acesso em: 3 fev. 2022.

GUO, S. The party-State relationship in most-Mao China. **China Report**, v. 37, n. 3, p. 301-315, 2001.

GUTIÉRREZ, A. Huawei abre su segundo centro de datos en México. **Expansión**, 26 oct. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3uJDkKl>>. Acesso em: 4 mar. 2022.

GUZMÁN, L. State Grid aumenta presença no Chile com compra da CGE. **Diálogo Chino**, 1º fev. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3IvL2LV>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

HEILMANN, S. **China's political system**. London: Rowman and Littlefield, 2017.

HERNÁNDEZ, P. El tren maya del nuevo presidente mexicano incita a la oposición. **Diálogo Chino**, 15 enero 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/34MsbO2>>. Acesso em: 6 mar. 2022.

HIRATUKA, C. **Mudanças na estratégia chinesa de desenvolvimento no período pós-crise global e impactos sobre a AL**. Campinas: IE/Unicamp, maio 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3iRZCDA>>. Acesso em: 6 jul. 2022. (Texto para Discussão, n. 399).

HIRATUKA, C.; DEOS, S. Chinese financing in Brazil (2000-2018). *In*: DUSSEL PETERS, E. (Ed.). **China's financing in Latin America and the Caribbean**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

HONG, Y. Motivation behind China's "One Belt One Road" initiatives and establishment of the Asian Infrastructure Investment Bank. **Journal of Contemporary China**, v. 26, n. 105, p. 353-368, 2017.

HORN, S.; REINHART, C.; TREBESCH, C. China's overseas lending. **Kiel Working Paper**, n. 2132, June 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/31fLloP>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

INICIA construcción del primer complejo siderúrgico en Mutún. **El Deber**, 29 enero 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3Hg7AAb>>. Acesso em: 27 fev. 2022.

JÁUREGUI, J. **How Argentina pushed Chinese investors to help revitalize its energy grid**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2021.

JEMIO, M. Em momento de transição política, Bolívia repensa como industrializar seu lítio. **Diálogo Chino**, 19 maio 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3g8WQHT>>. Acesso em: 28 jan. 2022.

JENKINS, R. **How China is reshaping the global economy: development impacts in Africa and Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

\_\_\_\_\_. China's Belt and Road Initiative in Latin America: what has changed? **Journal of Current Chinese Affairs**, p. 186810262110478, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/18681026211047871>>.

KAPLAN, S.; PENFOLD, M. China-Venezuela economic relations: hedging Venezuelan bets with Chinese characteristics. **Wilson Center**, Feb. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3u8Ozvu>>. Acesso em: 5 fev. 2022.

KAUL, I. **The rise of the Global South**: implications for the provisioning of global public goods. New York: UNDP, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly.com/SNKAH>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

KOLESKI, K.; BLIVAS, A. **China's engagement with Latin America and the Caribbean**. Washington: Congressional Research Service, 2018.

KONG, B.; GALLAGHER, K. Chinese development finance for solar and wind power abroad. **Global Development Policy Center**, Jan. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/39OdkJ>>. Acesso em: 12 dez. 2021.

KOOP, F. Coronavírus reestrutura Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina. **Diálogo Chino**, 30 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3HmctHN>>. Acesso em: 30 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Argentina joins China's Belt and Road Initiative. **Diálogo Chino**, 8 Feb. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3oKe0Qv>>. Acesso em: 14 fev. 2022.

LARA, T. Con nuevo gobierno, Argentina reactiva las represas en la Patagonia. **Diálogo Chino**, 25 feb. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3HS1eXI>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

LAUFER, R. El proyecto chino "La Franja y la Ruta" y América Latina: ¿otro norte para el sur? **Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales**, Buenos Aires, n. 20, 2020.

LAZARUS, L.; BERG, R. Washington must respond to China's growing military presence in Latin America. **Foreign Policy**, 14 Mar. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3ncr8Nj>>. Acesso em: 19 maio 2022.

LEGRO, J. O que a China vai querer? As futuras intenções de uma potência em ascensão. In: SPEKTOR, M.; NEDAL, D. (Org.). **O que a China quer?** Rio de Janeiro: FGV, 2010.

LEÓN, R. Conflicto social en Las Bambas: un corredor sin salida. **El Comercio**, 11 dic. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3tZ8VGQ>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

LI, X. (Ed.). **Mapping China's "One Belt One Road" Initiative**. London: Palgrave Macmillan, 2019. (International Political Economy Series). DOI: <10.1007/978-3-319-92201-0\_1>.

LIANG, W. Pulling the region into its orbit? China's economic statecraft in Latin America. **Journal of Chinese Political Science**, v. 24, n. 3, p. 433-449, 2019.

LIÉVANO, A. ¿Cómo avanza la Franja y la Ruta en la región andina? **Diálogo Chino**, 18 jun. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3fRcIhM>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Chinese rail, roads and buses arrive in Colombia. **China Dialogue**, 8 Jan. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/363amuE>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

LIN, J.; WANG, Y. Development beyond aid. **Project Syndicate**, 8 May 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/39GGhzw>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

LIU, H.; XU, Y.; FAN, X. Development finance with Chinese characteristics: financing the Belt and Road Initiative. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63, n. 2, p. 1-15, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7329202000208>>.

LOZANO, G. Ecuador's China-backed hydropower revolution. **Diálogo Chino**, 25 jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3EUnH5a>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

LUDEÑA, M. **Chinese investments in Latin America**: opportunities for growth and diversification: Santiago: Eclac, 2017. (Production Development Series).

LUTTWAK, E. From geopolitics to geo-economics: logic of conflict, grammar of commerce. **The National Interest**, v. 20, p. 17-23, 1990.

MAIA, B. Fundo Brasil-China não financiou nenhum projeto em seis anos. **Diálogo Chino**, 18 fev. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/34CQT3a>>. Acesso em: 14 fev. 2022.

MALACALZA, B. What LED to the boom? Unpacking China's development cooperation in Latin America. **World Affairs**, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0043820019883251>>.

MARCELO Ebrard: México y China ampliarán su “asociación estratégica”. **DW**, 2 enero 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3gM2UpO>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

MAYA, J. Mexico's trade relationship with China in the context of the United States-China trade war. **Journal of Current Chinese Affairs**, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/18681026211038339>>.

MEDEIROS, C.; CINTRA, M. Impactos da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 28-42, 2015.

MEJÍA, L. Colombia, Washington's “closest ally”: looks to Beijing. **Americas Quarterly**, 27 Oct. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3HROikS>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

MENDONÇA, M.; UNGARETTI, C.; BARBOSA, J. A Nova Rota da Seda e a projeção internacional da China. Redes de financiamento e fluxos de investimento externo direto (IED). **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 31, set./dez. 2021.

MEXICO leans on China after Biden rules out vaccines sharing in short term. **Reuters**, 9 Mar. 2021. Disponível em: <<https://reut.rs/3uNezwV>>. Acesso em: 6 mar. 2022.

MILANI, C. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Cadernos CRH**, v. 25, n. 65, p. 211-231, 2012.

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

MINGEY, M.; KRATZ, A. China's Belt and Road: down but not out. **Rhodium Group**, 4 Jan. 2021. Disponível em: <<https://rhg.com/research/bri-down-out/>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MORENO, J.; TELIAS, D.; URDINEZ, F. Deconstructing the Belt and Road Initiative in Latin America. **Asian Education and Development Studies**, v. 10, n. 3, p. 337-347, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/AEDS-01-2020-0021>>.

MYERS, M. **China's transport infrastructure investment in LAC: five things to know**. Washington: Inter-American Dialogue, 13 Nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **China-Latin America commercial loans tracker**. Washington: Inter-American Dialogue, 2021.

MYERS, M.; RAY, R. **Shifting gears: Chinese finance in LAC, 2020**. Boston: Inter-American Dialogue, 2021.

NIU, H. **A new era of China-Latin America relations**. [s.l.]: Cries, 2015. (Anuario de Integración, n. 11).

\_\_\_\_\_. A strategic analysis of Chinese infrastructure projects in Latin America and the Caribbean. In: DUSSEL PETERS, E.; ARMONY, A.; CUI, S. (Ed.). **Building development for a new era: China's infrastructure projects in Latin America and the Caribbean**. Ciudad de México: Red ALC-China, 2018.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Is it official development assistance?** Paris: OCDE, 2008.

\_\_\_\_\_. **Official development assistance: definition and coverage**. Paris: OECD, 2020. Disponível em: <<https://bityli.com/ZbyLH>>. Acesso em: 9 mar. 2022.

OLIVEIRA, G.; MYERS, M. The tenuous co-production of China's Belt and Road Initiative in Brazil and Latin America. **Journal of Contemporary China**, v. 30, n. 129, p. 481-499, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/10670564.2020.1827358>>.

OVIEDO, E. América Latina: ¿extensión natural de la Ruta de la Seda? **Comercio Exterior** 15, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/346SLRL>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

PALMA, J. China and the US offer competing visions for Ecuador's debt. **Diálogo Chino**, 23 Aug. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3fTS9la>>. Acesso em: 12 jan. 2022.

PATRICK, I.; PADILHA, L. China's Stakes in Venezuela are too high to be ignored. **Journal of International Affairs**, 14 Feb. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3AEqhuJ>>. Acesso em: 17 fev. 2022.

PAUTASSO, D.; DORIA, G.; NOGARA, T. A Nova Rota da Seda e o projeto chinês de globalização. **Insight Inteligência**, v. 90, 2020.

PAUTASSO, D. *et al.* A Iniciativa do Cinturão e da Rota e os dilemas da América Latina. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, n. 24, dez. 2020.

PECEQUILO, C. A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, p. 100-115, 2013.

PIÑA, C. Chinese financing in Venezuela (2000-2018). In: DUSSEL PETERS, E. (Ed.). **China's financing in Latin America and the Caribbean**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.

PIÑERA inaugura Fibra Óptica Austral; participou Huawei. **Diário Financiero**, 28 mayo 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3tUisja>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

PINO, B. Evolução histórica da Cooperação Sul-Sul. In: SOUZA, A. (Ed.). **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014. p. 57-86.

PINTO, E. C. O eixo sino-americano e as transformações do sistema mundial: tensões e complementaridades comerciais, produtivas e financeiras. In: LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. (Org.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2010.

PIRES, F.; PINHEIRO, V. Gigante chinesa compra Concremat por R\$ 350 milhões. **Valor Econômico**, 25 nov. 2016. Disponível em: <<https://glo.bo/3JmJ2pt>>. Acesso em: 6 mar. 2022.

POSSA, J. Brasil tem maior participação no Banco dos Brics desde 2020. **Poder 360**, 1º fev. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3rJeloN>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PRAZERES, T.; BOHL, D.; ZHANG, P. **China-LAC trade: four scenarios in 2035**. Washington: Atlantic Council, 2021.

RAMOS, D. Bolivia picks Chinese partner for \$ 2.3 billion lithium projects. **Reuters**, 6 Feb. 2019. Disponível em: <<https://reut.rs/3L0dtDO>>. Acesso em: 2 mar. 2022.

RAY, R.; ALBRIGHT, Z.; WANG, K. **China-Latin America economic bulletin 2021 edition**. Boston: Global Development Policy Center, 2021.

RAY, R.; BARBOSA, P. **China-Latin American economic bulletin 2020 edition**. Boston: Global Development Policy Center, 2020.

RECAJ, C. El financiamiento chino en América Latina y el Caribe en el contexto de las relaciones económicas bilaterales. In: DUSSEL PETERS, E. (Org.). **América Latina y el Caribe-China: economía, comercio e inversión 2019**. Ciudad de México: Red ALC-China, 2020.

RED ALC-CHINA – RED ACADÉMICA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE CHINA. **Chinese OFDI in LAC: transactions (2000-2020)**. Ciudad de México: Red ALC-China, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3pS1cro>>.

- \_\_\_\_\_. **Database of monitor of Chinese infrastructure in Latin America and the Caribbean 2021**. Ciudad de México: Red ALC-China, 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3pS1cro>>.
- RODRIGUES, B. Geoeconomia híbrida da China na América do Sul. **Carta Internacional**, v. 16, n. 1, p. e1085, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.21530/ci.v16n1.2021.1085>>.
- RODRIGUES, B.; HENDLER, B. Investimento externo chinês na América Latina e no Sudeste Asiático: uma análise de escopo, valores e setores-alvo. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 6, n. 3, p. 5-25, 2018.
- ROSA, B.; ANTUNES, C. Embaixador dos EUA alerta que se Brasil permitir chinesa Huawei no 5G enfrentará “consequências”. **O Globo**, 29 jul. 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/3rE9yow>>. Acesso em: 7 mar. 2022.
- ROSITO, T. **Bases para uma estratégia de longo prazo do Brasil para a China**. Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasil-China, 2020.
- SALGADO, D. Chinese financing in Latin America and the Caribbean: unpacking Chinese financing in Ecuador. In: DUSSEL PETERS, E. (Ed.). **China's financing in Latin America and the Caribbean**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019. p. 295-320.
- SALIDJANOVA, N. Going Out: an overview of China's outward foreign direct investment. **USCC Staff Research Report**, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3AQ82Bz>>. Acesso em: 20 out. 2021.
- SANTORO, M. **Cinturões e Rotas**: o programa de investimentos globais da China e as oportunidades para o Brasil. Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasil-China, 2019.
- SANTOS, L.; MILAN, M. Determinantes dos investimentos diretos externos chineses: aspectos econômicos e geopolíticos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 457-486, 2014.
- SANTOS, T.; CAMOÇA, A.; RODRIGUES, B. Relações econômicas entre América Latina e Caribe e seus impactos na integração regional (2001-2016). **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, n. 24, 2020.
- SCHOLVIN, S.; WIGELL, M. **Geo-economics as concept and practice in international relations**: surveying the state of the art. Helsinki: Fiia, 2018. (Working Paper, n. 102).
- SCISSORS, D. **China's global investment vanishes under covid-19**. Washington: American Enterprise Institute, 16 July 2020.
- SHIH, V. Tools of survival: sovereign wealth funds in Singapore and China. **Geopolitics**, v. 14, n. 2, p. 328-344, 2009.
- SOUZA, A. **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014.
- SOUSA, A.; DALDEGAN, W. A China e os acordos de swap cambial com Argentina, Brasil, Chile e Suriname. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, n. 24, dez. 2020.
- STANLEY, L. Argentina's infrastructure gap and financial needs: the role of China. In: DUSSEL PETERS, E.; ARMONY, A.; CUI, S. (Ed.). **Building development for a new era**: China's infrastructure projects in Latin America and the Caribbean. Ciudad de México: Red ALC-China, 2018.
- STRANGE, A. *et al.* Tracking underreported financial flows: China's development finance and the aid-conflict nexus revisited. **The Journal of Conflict Resolution**, v. 61, n. 5, p. 935-963, 2017.
- STRANGE, S. International economics and international relations: a case of mutual neglect. **International Affairs**, v. 46, n. 2, p. 304-135, 1970. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/2613829>>.
- STRAUSS, J. Framing and claiming: contemporary globalization and going out in China's rhetoric towards Latin America. **The China Quarterly**, v. 209, p. 134-156, Mar. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/s0305741011001512>>.
- SULLIVAN, J.; HAL, B. China has two paths to global domination. **Carnegie**, 22 May 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3yaixRp>>. Acesso em: 23 maio 2022.

- SWEIGART, E.; COHEN, G. Latin America's evolving relationships with China. **America's Quarterly**, 19 Oct. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3KVxsmT>>. Acesso em: 22 fev. 2022.
- TIEZZI, S. China's space diplomacy. **The Diplomat**, 24 Dec. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3IQ21sq>>. Acesso em: 29 jan. 2022.
- TORRADO, S. Iván Duque propõe aumentar impostos para cobrir rombo fiscal criado pela pandemia na Colômbia. **El País**, 16 abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/34JzA0N>>. Acesso em: 2 mar. 2022.
- TORRICO, G. Peru y el megapuerto de Chancay: la Franja y la Ruta empieza por el mar. **Asia Link**, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3KHQUnk>>. Acesso em: 17 jan. 2022.
- UNGARETTI, C.; HAFFNER, J. A. Os investimentos externos chineses no setor de cobre peruano: implicações e desafios ao desenvolvimento (2007-2019). **Revista de Estudios Sociales**, v. 20, p. 89-130, 2020.
- URREGO-SANDOVAL, C. Nuevos horizontes para la inversión china en Colombia. **Diálogo Chino**, sept. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3HQC3w>>. Acesso em: 11 fev. 2022.
- VADELL, J. The North of the South: the geopolitical implications of "Pacific Consensus" in South America and the Brazilian dilemma. **Latin America Policy**, Monterrey, v. 4, n. 1, p. 36-56, May 2013.
- VADELL, J.; SECCHES, D.; BURGER, M. De la globalización a la interconectividad: reconfiguración espacial en la iniciativa Belt & Road e implicaciones para el sur global. **Revista Transporte y Territorio**, n. 21, p. 44-68, oct. 2019.
- VAZ-PINTO, R. Peaceful rise and the limits of Chinese exceptionalism. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, special issue, 2014.
- VELÁSQUEZ, S. Inversión extranjera directa de China en América Latina y el Caribe, aspectos metodológicos y tendencias durante 2001-2016. **Economía Informa**, v. 406, p. 4-17, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.ecin.2017.10.001>>.
- VILLAGRÁN, J.; PIZARRO, C. Inversión china alista 17 nuevos proyectos en Chile. **La Tercera**, 20 nov. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3nTLqMt>>. Acesso em: 22 jan. 2022.
- WANG, M.; QI, Z.; ZHANG, J. China becomes a capital exporter. In: SONG, L. *et al.* **China's domestic transformation in a global context**. Canberra: Australian National University Press, 2015.
- WISE, C. **Dragonomics**: how Latin America is maximizing (or missing out on) China's international development strategy. New Haven: Yale University Press, 2020.
- XINHUA. Las obras que China impulsará en Ecuador. **América Economía**, 8 abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3OEcaI8>>. Acesso em: 22 fev. 2022.
- XU, J.; CAREY, R. **China's international development finance**: past, present and future. Helsinki: UNU-Wider, 2015. (Wider Working Paper, n. 130).
- YAN, X. From keeping a low profile to striving for achievement. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 7, n. 2, p. 153-184, 22 Apr. 2014.
- YAZHONG, H. Avanzamos juntos para un nuevo capítulo China-Bolivia. **La Razón**, 12 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3GdwFKr>>. Acesso em: 26 fev. 2022.
- YE, M. Fragmentation and mobilization: domestic politics of the belt and road in China. **Journal of Contemporary China**, p. 1-16, 2019. DOI: <10.1080/10670564.2019.1580428>.
- ZHANG, D. Chinese concessional loans. **Department of Pacific Affairs**, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3TRQOt>>. Acesso em: 13 mar. 2022.
- ZHANG, P. **Belt and Road in Latin America**: a regional game changer? Washington: Atlantic Council, 2019.

## APÊNDICE

## QUADRO A.1

## Aspectos metodológicos e informacionais das bases de dados sobre investimento externo direto (IED) chinês

| Base                                                                                              | Metodologia                                                                                   | Fonte de informação                                                                                              | Tipo de informação                                                                                                   | Detalhes das informações                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Observações                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ministério do Comércio da China (Ministry of Commerce of the People's Republic of China – Mofcom) | Coleta de dados com base nos registros de aprovação e registros de projetos de IED            | Dados oficiais (projetos aprovados)                                                                              | Dados agregados; não fornece dados de transações individuais                                                         | Destinos; países e regiões; setores                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Não identifica destino final dos investimentos de forma adequada; coleta dados apenas dos primeiros destinos, o que infla dados de paraísos fiscais; críticas em relação à transparência a partir de 2019 (Scissors, 2020) |
| China Global Investment Tracker (CGIT)                                                            | Inclui a compra de menos de 10% do poder de voto                                              | Preferência por fontes corporativas de participantes chineses e estrangeiros (Scissors, 2020)                    | Fusões e aquisições e novos investimentos ( <i>greenfield</i> ); contratos de construção; transações “problemáticas” | Data do projeto; empresa investidora; montante do investimento; tamanho da participação; sócio de destino; setor; subsetor; país; região; Iniciativa do Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative – BRI); <i>greenfield</i>                                                                                                   | Exclui investimentos abaixo dos US\$ 95 milhões; inclui anúncios de investimento; classifica investimentos de acordo com aderência ou não à BRI                                                                            |
| Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China)                           | Segue o critério de 10% ou mais de poder de voto para classificar o investimento enquanto IED | Compilação de fontes de organizações privadas e conferência por transação confirmada (Dussel Peters, 2019; 2020) | Fusões e aquisições e novos investimentos ( <i>greenfield</i> )                                                      | Data do projeto; empresa investidora; origem da empresa investidora; empresa-alvo; país e cidade de destino; tipo de projeto (novo ou fusão e aquisição); montante de investimento; emprego; atividade (matérias-primas; manufatura; serviços; compra de tecnologia); propriedade da empresa investidora (pública ou privada) | Não inclui projetos apenas anunciados; oferece dados separados de projetos de infraestrutura                                                                                                                               |
| fDi Markets/<br><i>Financial Times</i>                                                            | Inclui a compra de menos de 10% do poder de voto                                              | Notícias da imprensa; notas da imprensa financeira especializada; artigos; informes da bolsa de valores          | Expansão e novos investimentos ( <i>greenfield</i> ); inclui anúncios de investimento                                | Data do projeto; detalhes da empresa investidora; mercado de origem; mercado de destino; indústria (setor, atividade, cluster); detalhes do projeto (tipo, investimento, empregos, <i>status</i> ); outros                                                                                                                    | Separa anúncios de investimentos de investimentos já realizados; disponibiliza a fonte utilizada e, em alguns casos, os contatos das empresas investidoras                                                                 |

Elaboração dos autores.

## REFERÊNCIAS

DUSSEL PETERS, E. China's OFDI in Latin America and the Caribbean (2000-2018): debates and general tendencies. In: \_\_\_\_\_. (Ed.). **China's foreign direct investment in Latin America and the Caribbean: conditions and challenges**. Ciudad de México: Red ALC-China, 2019.

\_\_\_\_\_. Monitor de la infraestructura China en América Latina y Caribe 2020. **Red ALC-China**, 13 jul. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3G69l1I>>. Acesso em: 25 nov. 2021.

DUSSEL PETERS, E.; VELÁSQUEZ, S. **Monitor de la OFDI de China en América Latina y el Caribe: aspectos metodológicos**. Ciudad de México: Red ALC-China, [s.d.].

SCISSORS, D. **China's global investment vanishes under covid-19**. Washington: American Enterprise Institute, 16 July 2020.

# MEDINDO O GASTO EXTERNO BRASILEIRO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030: O NOVO COBRADI 2021-2024<sup>1</sup>

Rafael Schleicher<sup>2</sup>  
Paula Barros<sup>3</sup>

## SINOPSE

A pesquisa sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) é conduzida regularmente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desde 2010. Os sete relatórios produzidos até então pelo instituto focaram nas características e estimativas de gastos do Brasil para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Com a adoção da Agenda 2030, o Ipea procurou aperfeiçoar a pesquisa COBRADI para permitir a inserção do país nos debates sobre as metodologias já utilizadas internacionalmente para a CID. Este artigo tem como objetivo estruturar o debate sobre a história e as mudanças na pesquisa COBRADI, tendo como foco os aperfeiçoamentos recentes das estimativas da contribuição brasileira para o progresso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), bem como para a quantificação da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD). Para isso, o artigo discute em detalhes a nova proposta para a pesquisa COBRADI para o período 2021-2024. Ele também resgata a participação brasileira na Força-Tarefa da Quantificação Total do Apoio Oficial ao Desenvolvimento Sustentável (Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD) e no Grupo Interagências e de Especialistas para os ODS (Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goals Indicators – IAEG-SDGs), das Nações Unidas.

**Palavras-chave:** COBRADI; TOSSD; ODS; Cooperação Sul-Sul; Agenda 2030.

## ABSTRACT

The COBRADI research has been regularly performed by Ipea since 2010. So far, the seven reports issued by the Institute focused on the characteristics and estimates for the Brazilian expenditures with its International Development Cooperation (IDC) activities. After the adoption of the 2030 Agenda, Ipea sought to adapt the COBRADI research in order to allow the country to effectively participate in the debates on international IDC methodologies. This paper aims at structuring the debate on the history and changes in the COBRADI research. It focuses on the latest improvements in the estimates for the Brazilian contributions to the advancement of the Sustainable Development Goals (SDGs), as well as on the quantification of South-South Cooperation for Development. To do so, the article discusses in detail the new 2021-2024 COBRADI research proposal. It also recalls the Brazilian participation in the Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) Task Force and in the United Nations' Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators (IAEG-SDGs).

**Keywords:** COBRADI; TOSSD; SDG; South-South Cooperation; 2030 Agenda.

JEL: F50; F55; O19.

Artigo recebido em 6/5/2022 e aprovado em 7/6/2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi33art5>

1. Os autores agradecem aos colegas Renato Baumann e André Pineli do Ipea e à professora Ana Flávia Barros-Platiau do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB) pelas inestimáveis críticas e sugestões a versões anteriores deste artigo.

2. Coordenador do Relatório COBRADI 2021-2024; pesquisador na Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte) do Ipea; e da Fundação Oswaldo Cruz, em Brasília (Fiocruz).

3. Assistente de pesquisa na Dinte/Ipea.

## 1 INTRODUÇÃO

Em setembro de 2015, o sistema das Nações Unidas concluiu um dos mais ambiciosos planos de desenvolvimento em escala global já elaborados. Representando mais de dois anos intensos de negociações entre os 193 países-membros das Nações Unidas, o Plano de Ação resultante conhecido como Agenda 2030<sup>4</sup> é, em essência, a visão do coletivo de países sobre o caráter multidimensional dos desafios globais de desenvolvimento, bem como um ateste dos limites físico-naturais do planeta para superá-los. Tal visão é calcada na centralidade da existência digna das pessoas, na sustentabilidade global, além da relação pacífica e da parceria entre os povos. Em suma, foco em pessoas, no planeta, na paz, na prosperidade e na parceria global.

A visão contida na *Resolução da Assembleia Geral* é elaborada em dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a serem alcançados nos quinze anos que representam o período de implementação da Agenda 2030. O progresso em relação a tais objetivos seria monitorado por uma gama de 169 metas, distribuídas não homogeneamente entre os dezessete objetivos e seus diversos indicadores. Sob supervisão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (The Economic and Social Council – ECOSOC), a hercúlea tarefa de criação de uma estrutura global integrada de monitoramento e avaliação do progresso das metas associadas ainda é uma tarefa em andamento, mesmo após passados mais de seis anos desde a aprovação da Agenda 2030.

No âmbito da ECOSOC, e sob supervisão da sua Divisão de Estatística, foram criados o Grupo de Alto Nível para Parceria, Coordenação e Capacitação (High-level Group for Partnership, Coordination and Capacity-Building – HLG-PCCB)<sup>5</sup>, em 2015, e o Grupo Interagências e de Especialistas para os ODS (Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goals Indicators – IAEG-SDG) em 2020, isso apenas para citar duas estruturas diretas de coordenação dos trabalhos de desenvolvimento de indicadores e de sistemas integrados de monitoramento. De fato, o tema de monitoramento e avaliação da implementação constitui um dos maiores desafios da Agenda 2030, a ponto de ter um ODS integralmente dedicado (ODS17). Segundo o Departamento de Estatística da ECOSOC, até o início do ano de 2022 existiam 231 indicadores únicos para monitorar o progresso das 169 metas associadas aos dezessete ODS.<sup>6</sup> Coube a cada Estado-membro da Organização das Nações Unidas (ONU) o papel de adaptação da estrutura de monitoramento global à sua realidade nacional.

Apoiado em sua tradição multilateralista e de participação em todas as instâncias do Sistema da Nações Unidas, o Brasil é membro ativo no desenvolvimento técnico da estrutura de monitoramento e avaliação da Agenda 2030. Representado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil apoia as discussões sobre os desafios estatísticos dos ODS no âmbito do Departamento de Estatística do ECOSOC. Pela sua *expertise* em pesquisa aplicada e métodos econométricos, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é a instituição que calcula o gasto brasileiro e as características das iniciativas que apoiam a implementação da Agenda 2030. Juntos, IBGE, Ipea e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) compõem a delegação do Brasil no debate técnico em monitoramento e avaliação da Agenda 2030.

De fato, e muito antes da celebração da Agenda 2030, o Ipea já conduzia sob metodologia própria o cômputo do gasto brasileiro em prol da agenda geral de Cooperação Internacional para o

4. Documento integral disponível em: <<https://bit.ly/3QwZfNa>>.

5. Sugere-se a visita ao sítio do Grupo de Alto Nível, disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/hlg/>>.

6. Disponível em: <<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>>.

Desenvolvimento (CID). A pesquisa sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) é publicada regularmente desde o ano de 2010.<sup>7</sup> Todavia, foi apenas no ciclo 2019-2020 da pesquisa em que há discussão substantiva a respeito das orientações metodológicas desenvolvidas para o monitoramento e avaliação dos ODS e suas metas associadas. Este artigo tem como objetivo central preencher uma lacuna informacional referente ao processo de transição do COBRADI como relatório autônomo para um documento amplamente engajado com os debates técnicos e metodológicos internacionais referentes à Agenda 2030. Para tal, propõe-se um modelo heurístico de três fases que sistematiza a história da pesquisa/relatório COBRADI: i) surgimento 2010-2018; ii) transição 2019-2020; e iii) expansão 2021-2024.

Em virtude de a primeira fase ter sido devidamente discutida em cinco relatórios COBRADI, o artigo privilegiará as fases de transição e a atual da pesquisa/relatório COBRADI em sua segunda e terceira seções. Para que o debate das fases de transição e atual sejam completos, é necessário discutir a participação do Brasil e do Ipea em pelo menos duas instâncias que possuem relação direta com a pesquisa/relatório COBRADI. Assim, a quarta seção do artigo discute a metodologia Quantificação Total do Apoio Oficial ao Desenvolvimento Sustentável (Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD) e a participação Brasileira na Força-Tarefa Internacional do TOSSD, bem como as características da primeira submissão brasileira referente ao ano de 2020.<sup>8</sup> Esta seção também examina a participação do Brasil no Grupo de Trabalho sobre Mensuração do Apoio ao Desenvolvimento no âmbito do (Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goals Indicators – IAEG-SDG), instância que abrigou o desenvolvimento de uma metodologia própria para o tratamento da Cooperação Sul-Sul no âmbito da Agenda 2030. Finalmente, a última seção de considerações finais retoma a ideia do momento único de expansão do Relatório COBRADI e a sua importância para a contribuição do Brasil no progresso da Agenda 2030.

## 2 A TRANSIÇÃO DO RELATÓRIO COBRADI (2019-2020)

Uma das perguntas que mais interessava ao Brasil em um momento de expansão da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) era aquela relacionada a quanto o país efetivamente gastava e o que era feito com os recursos (Ipea e ABC, 2010). Capitaneado por uma política externa calcada na intensificação das relações com países do Sul Global, e apoiado por um contexto econômico e político global que favorecia em larga escala a ampliação da agenda externa brasileira (Cervo e Lessa, 2014; 2010), a CSSD brasileira conheceu expansão considerável em termos de número de projetos ativos e de gastos (Ipea e ABC, 2010; 2013; 2017; 2018; 2020). Igualmente, a expansão também se deu em termos regionais, sendo a relação com países da América do Sul/Central e África consideradas prioritárias dentro de uma estratégia de multipolaridade benigna (Amorim, 2011; 2010). A criação do Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), sob iniciativa brasileira, para discutir agenda de desenvolvimento a partir das prioridades do Sul, constitui exemplo concreto da estratégia brasileira no período (Vaz, 2006).

Contudo, e ao contrário de outras políticas públicas setoriais cujo desembolso é direto e o controle é de fácil rastreio, a cooperação internacional se apresenta como uma prática transversal a todas as políticas conduzidas pelo setor público brasileiro, com dados distribuídos por todas as

7. Todos os relatórios estão disponíveis em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=39286](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=39286)>.

8. Os dados referentes ao Brasil e a história da força-tarefa estão disponíveis em: <<https://tossd.org/>>.

instituições de governo (Ipea e ABC, 2017, p. 20). Em outras palavras, apenas o cômputo dos valores efetivamente desembolsados pelo erário seria insuficiente para entender a real contribuição brasileira (Ipea e ABC, 2018, p. 16). Adicione-se a isso o crescimento do número de iniciativas e a expansão das instituições participantes da cooperação prestada brasileira no início dos anos 2000, tornando ainda mais complexo o processo de mapeamento do gasto brasileiro. Por fim, o foco prioritário da cooperação brasileira em desenvolvimento de capacidades, conhecimentos e práticas demandava metodologias para além do cômputo dos desembolsos diretos (Ipea e ABC, 2010). Ao contrário das economias industrializadas, a cooperação internacional prestada pelo Brasil e por vários países em desenvolvimento não possui componente financeiro.

Todos os relatórios da primeira fase do COBRADI (2010-2018) tiveram como orientador o mapeamento das práticas de Cooperação Prestada do Brasil, bem como o desenvolvimento de metodologias que conseguissem traduzir em números o gasto do Brasil com essa atividade. Do ponto de vista metodológico, os cinco relatórios da primeira fase e o relatório da fase de transição utilizaram a mesma estratégia para mapear e estimar o gasto brasileiro: i) gastos diretos (contribuições a organismos internacionais; projetos de cooperação oficial do governo federal brasileiro no sentido amplo; outros gastos com atividades de cooperação internacional);<sup>9</sup> e ii) gastos indiretos (cômputo de horas técnicas de servidores envolvidos com atividades de cooperação internacional).

Tomando como base o processo que levou ao Relatório COBRADI 2019-2020, a estimativa do gasto federal foi feita essencialmente a partir de quatro fontes de dados. A primeira foi uma listagem de projetos e atividades de cooperação oficial do Brasil pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A segunda foi a listagem de contribuições a organismos internacionais fornecida pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Economia (SAIN/ME). Terceiro, utilizaram-se os dados do Sistema Geral de Diárias e Passagens do Governo Federal (SGPD) e dados salariais disponibilizados pela Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério da Economia (SGP/ME) para o cômputo da hora técnica dos servidores envolvidos em outros projetos e atividades de cooperação internacional. Por fim, computaram-se outros gastos diretos efetuados por instituições do governo federal com atividades e projetos de cooperação internacional, a partir de seus próprios registros institucionais.

Os dados fornecidos pela ABC e pela SAIN/ME são de fácil entendimento e interpretação, pois advêm de sistema interno de controle de projetos e do sistema geral de controle financeiro do governo federal, respectivamente. Igualmente, os gastos diretos referentes às atividades e projetos diretamente executados por instituições federais também são de interpretação trivial. Contudo, a racionalidade que leva ao cômputo da hora técnica não possui correspondência imediata com a ideia de gasto. Como bem apontado por todos os relatórios da primeira fase do COBRADI (2010-2018), a prática da cooperação brasileira é singular pelo seu foco em desenvolvimento de capacidades e conhecimentos (Schleicher, Miranda e Franco, 2022). Tal ideia não advém do acaso, uma vez que tanto o ABC quanto o Ministério de Relações Exteriores são muito transparentes na ideia de que o desenvolvimento de capacidades é o pressuposto central nas duas vertentes da cooperação internacional do Brasil, prestada e recebida (ABC, 2020; 2013; 2004). Em suma, as práticas e experiências do recurso humano brasileiro são centrais para a cooperação internacional do Brasil. Essa é a principal razão de o Brasil computar regularmente os gastos com as atividades profissionais, científicas e técnicas no âmbito do COBRADI.

9. Aqui é importante notar que se incluem tanto atividades e projetos coordenados pela ABC quanto outras ações levadas a cabo diretamente pelas instituições do governo federal brasileiro.

As horas dedicadas pelos servidores à cooperação internacional são de fácil acesso, seja pela via Sistema de Concessão de Passagens e Diárias do Governo Federal (SCPD), do *Diário Oficial da União*, ou ainda pelas próprias áreas internacionais do governo federal, que frequentemente possuem registros do tempo dedicado a planejamento de cursos, palestras, preparação de material, entre outras atividades. Tanto o período de afastamento do servidor quanto as diárias, passagens e outros gastos são de acesso público. Logo, é possível estimar o gasto com a missão oficial (diárias, passagens e outros gastos) e o número de dias técnicos relativos a essa viagem (período de afastamento). Contudo, e para o cômputo do valor da hora técnica, é necessário incluir o custo em reais da hora do servidor afastado. Para isso computa-se o salário bruto do servidor disponibilizado pela SCPD e divide-se pelo número de dias úteis do mês de afastamento multiplicado por oito horas.<sup>10</sup> É importante notar que a estimativa de hora técnica geral com base no salário do servidor também é base para o cálculo das horas efetivas dedicadas a outras atividades e projetos de cooperação internacional em território brasileiro. O quadro 1 oferece uma representação visual das quatro fontes utilizadas no cômputo dos gastos do relatório COBRADI.

## QUADRO 1

## Fontes de dados para o relatório COBRADI

| Instituição                    | Origem                                                | Tipo de gasto                                        |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| ABC                            | Base própria de dados                                 | Em efetivo (gasto direto) e espécie (horas técnicas) |
| SAIN/ME                        | Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) | Em efetivo (desembolso)                              |
| Instituições públicas federais | Base própria de dados; SCPD                           | Em efetivo (gasto direto) e espécie (horas técnicas) |

Elaboração dos autores.

A experiência acumulada no cômputo do gasto em períodos anteriores foi de importante valia quando da decisão brasileira de se aproximar à metodologia TOSSD, em meados de 2019. Como será comentado na seção quatro, houve esforço considerável por parte do Ipea para a aproximação das metodologias COBRADI e TOSSD que, tecnicamente, exibiram mais pontos de convergência que de divergência. Tal esforço resultou em metodologia híbrida para a realização da pesquisa 2019-2020 do Relatório COBRADI, cuja versão preliminar foi divulgada oficialmente em 7 de dezembro de 2021.<sup>11</sup>

De fato, a aproximação das metodologias se concentrou essencialmente em aspectos práticos da coleta, segmentação e classificação dos dados, sem que houvesse necessidade de rediscussão conceitual mais ampla em um primeiro momento.<sup>12</sup> Se o COBRADI nasceu e se desenvolveu buscando categorias internacionais que permitissem comparabilidade, o TOSSD tem em sua origem regras estatísticas comumente aceitas por todos os países e discutidas no âmbito da Comissão de Estatística das Nações Unidas, com presença destacada para os aspectos concessionais dos financiamentos. Em termos práticos, a coleta de dados para o COBRADI 2019-2020 manteve o método de aferição dos gastos e as fontes de verificação. O elemento diferenciador foi a inclusão de novas variáveis para a classificação de atividades e projetos de cooperação internacional do Brasil, permitindo novos recortes

10. Supondo-se uma jornada “normal” de trabalho de oito horas diárias.

11. A memória completa do evento de lançamento do relatório pode ser encontrada na página oficial do Ipea, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=CDx8QJwqh5s>>.

12. Como será comentado na última seção deste trabalho, a discussão conceitual ocorreu no âmbito do IAEG-SDG.

e cruzamentos entre os dados, cujos exemplos podem ser visualizados nas tabelas A.1 e A.2 do apêndice. Após a adaptação, o instrumento de coleta da pesquisa passou a medir vinte e cinco variáveis.<sup>13</sup>

Um ponto digno de nota, e que reforça a ideia sobre o período 2019-2020 constituir uma fase de transição no COBRADI, é o fato de o relatório exibir dois sistemas de classificação da cooperação que são compatíveis, mas que se utilizados simultaneamente se tornam redundantes. Ao longo da fase de surgimento do COBRADI entre 2010 e 2018, criou-se uma estrutura que classificava a cooperação em: i) técnica; ii) educacional; iii) científica; iv) humanitária; v) refugiados; vi) operações de paz; e vii) contribuições a organismos internacionais. No sistema do TOSSD, a classificação da cooperação fica por conta da variável modalidade que, por si só, não fornece detalhamento maior que o sistema de classificação utilizado na fase de surgimento do COBRADI. Entretanto, caso seja feito um cruzamento entre as variáveis modalidade, setor econômico e ODS/Meta, a riqueza de detalhamento é exponencialmente maior que as sete categorias utilizadas ao longo da fase de surgimento. A título de ilustração do argumento, apresentam-se dois cruzamentos a partir dos dados coletados para o ciclo 2019-2020 do COBRADI nas tabelas A.1 e A.2 do apêndice.

A tabela A.1 (apêndice) exibe o cruzamento de dados entre o setor econômico da iniciativa de cooperação internacional, como a International Standard Industrial Classification (Classificação ISIC), o tipo de cooperação (Sul-Sul, Norte-Sul etc.), o número de iniciativas e o valor médio de gastos do conjunto. Chama atenção nos dados a grande quantidade de iniciativas e os valores médios na Cooperação Sul-Sul e Sul-Sul Triangular nos setores A (agricultura, silvicultura e pesca) e Q (saúde humana e atividades de serviço social), bem como o equilíbrio entre Cooperação Norte-Sul e Sul-Sul no setor M (atividades profissionais, científicas e técnicas). Já a tabela A.2 traz um cruzamento de dados por ODS, lateralidade, número de iniciativas e valor médio de gastos. Destacam-se nesta categoria os valores médios de gastos e número de iniciativas de cooperação bilateral brasileiras relacionadas ao ODS3 (Saúde e Bem-Estar).

Duas questões metodológicas no processo 2019-2020 são igualmente dignas de nota e reforçam a ideia de fase transitória na história do COBRADI. A primeira tem a ver com a permanência do método de aferição dos gastos, caracterizado por um processo moroso de trabalho entre o Ipea e as instituições responsáveis no governo federal. Tal morosidade, relatada por diversas instituições federais participantes do COBRADI no período 2019-2020, adivinha essencialmente da obrigatoriedade de estudar e conhecer a fundo a metodologia da pesquisa para que uma submissão de qualidade pudesse ser feita. Adicione-se a isso, por exemplo, uma visão equivocada de que o cômputo da hora técnica e a sua aplicação para um projeto ou atividade deveria ser feito caso a caso e exclusivamente pelas próprias instituições participantes da pesquisa. O ciclo de 2019-2020 do COBRADI manteve inalterada tal lógica de coleta de dados.

Em relação à metodologia, e como será discutido na próxima seção, a intensificação da transformação digital no governo federal e o crescente acesso a bases públicas tornam tal visão de coleta de dados insustentável e injustificável. A disponibilidade de ricas bases de dados pelo governo brasileiro reverte ao Ipea o ônus de análise prévia dos dados existentes, limitando a coleta de dados junto às instituições para informações inéditas. Se todos os dados para composição da hora técnica advêm de estatísticas de afastamentos para missões oficiais e de salários brutos das instituições federais

13. O vídeo tutorial, instrumento de coleta de dados e guia de orientação da pesquisa 2021 estão disponíveis em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/141-cobradi/12986-metodologias-e-ferramentas-cobradi>>.

pesquisadas, não seria mais lógico o Ipea fornecer anualmente os insumos e parâmetros para as instituições participantes do COBRADI? Uma proposta de solução para essa questão será apresentada na próxima seção deste artigo.

Uma segunda questão metodológica em que se visualiza a coexistência de diferentes práticas e culturas de pesquisa é aquela referente à coleta de dados para o COBRADI 2019-2020. Praticamente todos os cinco relatórios do COBRADI anteriores à fase de transição ressaltam o ineditismo, as peculiaridades e as dificuldades na coleta de dados para compor os gastos brasileiros com a CID nos períodos de análise. As introduções e seções metodológicas desses relatórios apontavam a necessidade de formação de uma rede ativa com a identificação formal de pontos focais para a temática nas diversas instituições do governo federal. Além disso, e excetuando-se o primeiro volume (2005-2009), a coleta de dados para todos os relatórios COBRADI em sua fase de surgimento foi feita em planilhas eletrônicas, e não em plataformas de pesquisa *online* (Ipea e ABC, 2017, p. 18-19).

O desenho da pesquisa para o Relatório 2019-2020 do COBRADI preservou grande parte dos processos aprendidos durante a fase de surgimento. Em termos de instrumento e coleta de dados, a adaptação entre COBRADI e TOSSD foi totalmente feita em planilhas Excel, sendo criados quatro *templates* com base nas quatro categorias de cooperação internacional utilizadas até então pelo COBRADI (cooperação técnica, educacional, científica, humanitária). No tocante aos protocolos de execução e gerenciamento da pesquisa, e mesmo considerando as limitações da pandemia que resultaram em recurso a salas virtuais de reunião para contato com os participantes da pesquisa, a mesma estrutura já utilizada no COBRADI de reuniões frequentes com as instituições federais participantes foi mantida. Fosse para tratamento de temas substantivos, apresentação da pesquisa para novas instituições ou mesmo para discutir assuntos técnicos pontuais, múltiplas reuniões foram agendadas com as instituições participantes. As comunicações com as instituições foram marcadas por redundância e pelo envio de múltiplos correios eletrônicos, mesmo sob incerteza sobre o estado de atualização das listas de contatos existentes.

Embora o desenho da pesquisa 2019-2020 tenha exibido parte da morosidade de processo relatada nas pesquisas da fase de surgimento do COBRADI, é fundamental notar que ela foi feita em completo isolamento social imposto pela situação de pandemia da covid-19. A situação de distanciamento social imposta pelas medidas de saúde pública levou à reflexão sobre o possível aumento da eficiência nos processos de pesquisa caso houvesse uso intenso de ferramentas digitais. Um teste para essa hipótese foi possível a partir de uma situação inusitada, advinda da análise dos primeiros dados recebidos pelo Ipea: pela primeira vez, o COBRADI registrava uma retração acentuada de gasto para o período de análise.<sup>14</sup> Ou seja, seria necessário implementar uma pesquisa suplementar e ágil dentro da pesquisa COBRADI 2019-2020 para investigar as razões da retração do gasto.

Sabendo que a principal explicação para a queda no gasto seria a situação de pandemia, decidiu-se que o COBRADI 2019-2020 traria consigo uma pesquisa suplementar sobre os impactos da pandemia na cooperação internacional do Brasil. Em virtude do distanciamento social, a pesquisa Impactos da Pandemia na Cooperação Internacional do Brasil foi realizada exclusivamente em formato *online*, com apoio de uma ferramenta de questionário gerenciada pelo Ipea. Além disso, todos os convites para participação na pesquisa foram feitos pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI), ferramenta utilizada pela maioria das instituições federais para intercâmbio de documentos e para

14. A queda final do gasto apontada pelo relatório seria de 43% no biênio 2019-2020.

o gerenciamento de processos eletrônicos. Buscava-se alcançar as 163 instituições federais dos três Poderes, intenção que foi limitada pelo fato de somente 123 possuírem barramento que permitiam o efetivo envio de convite eletrônico.

Com o envio do convite às 123 instituições, a pesquisa foi iniciada em 7 de junho de 2021 e encerrou-se em 31 de agosto de 2021, tendo sido computados 330 acessos ao questionário *online* e 71 respostas completas. Do total de instituições contatadas via ofício, cinquenta forneceram respostas completas, representando uma taxa de resposta de 40,65%. Caso seja considerado o universo de todas as 163 instituições federais mapeadas, a taxa de cobertura seria de 30,67%. Em qualquer dos cenários, a taxa de resposta pode ser considerada muito bem-sucedida para uma pesquisa do tipo questionário (Dillman, Smyth e Christian, 2014). Em termos de lições aprendidas, a pesquisa demonstrou tanto um maior grau de maturidade das instituições federais no tocante à utilização de recursos digitais quanto a maior necessidade de automação dos demais protocolos da própria pesquisa COBRADI.

### 3 A EXPANSÃO DO RELATÓRIO COBRADI (2021-2024)

Provavelmente, a primeira pergunta que deve ser abordada é porque a fase atual do relatório COBRADI poderia ser intitulada como expansão. Para além da modelagem heurística de conveniência proposta na introdução deste trabalho, a fase atual do COBRADI representa essencialmente uma fusão entre o conhecimento acumulado nas fases anteriores sobre as peculiaridades da cooperação do Brasil, a necessidade de qualificar o engajamento do país na implementação da Agenda 2030 e o inevitável aperfeiçoamento da metodologia de quantificação da CSSD.

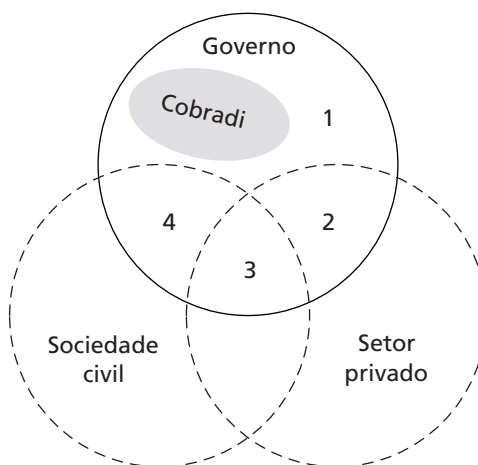
Esta terceira seção se concentrará no primeiro aspecto sobre o aperfeiçoamento do conhecimento acumulado pelo Ipea entre 2010 e 2020. Os dois temas restantes serão abordados na seção quatro, que trata especificamente da participação do Brasil do desenvolvimento da metodologia TOSSD e o papel brasileiro no desenvolvimento de metodologia internacional específica de quantificação da CSSD. Em termos conceituais, e para orientar a leitura, seria possível propor uma representação gráfica para os elementos de interesse do COBRADI, do TOSSD e da nova metodologia de CSSD. O COBRADI e o TOSSD possuem uma grande área de convergência, refletindo as características da submissão anual de dados pelo governo brasileiro. A nova metodologia de quantificação da CSSD discutida na quarta seção também possui convergência com COBRADI e TOSSD, dada a importância dos gastos com Cooperação Sul-Sul bilateral e trilateral em ambos.

Uma primeira questão relevante para a nova fase de expansão é em relação à questão da amplitude do mapeamento da cooperação internacional do Brasil nos relatórios COBRADI. É importante salientar uma característica essencial dos relatórios COBRADI tanto na fase de surgimento quanto em sua fase de transição: o foco quase que exclusivo na quantificação da cooperação prestada pelas instituições integrantes do Poder Executivo do governo federal brasileiro. A fase de expansão do COBRADI em 2021-2024 almeja acompanhar uma tendência que já é fato na cooperação do Brasil: em teoria, a cooperação de entes federativos e de outros atores privados se torna cada vez mais relevante no Brasil e em vários países.

Utilizando novamente uma heurística simples como recurso inicial que favorece a construção de uma estrutura para a argumentação, seria possível discutir o papel do Brasil na CID em três esferas distintas, mas interconectadas: governamental (União, estados e municípios), sociedade civil e

setor privado.<sup>15</sup> No primeiro caso, a cooperação do Brasil ainda poderia ser vista a partir da ótica da independência dos entes federados, o que significaria dizer que, como entes soberanos, tanto União quanto estados e municípios poderiam em tese conduzir suas próprias iniciativas de cooperação internacional, ainda que os compromissos internacionais de maior envergadura dependam de representação da União. Uma tentativa de reproduzir graficamente esse modelo de esferas é exibida na figura 1. A partir da figura, é possível especular que: i) até 2020, o relatório COBRADI se restringe atualmente à parte da cooperação prestada pelo governo federal (mancha cinza); ii) há dificuldades de entender a relação das iniciativas que envolvem múltiplos entes federados (ponto 1); e iii) há poucas informações sobre projetos que envolvem o governo, a sociedade civil e o setor privado (pontos 2, 3 e 4).

FIGURA 1

**O ambiente de práticas do Brasil na CID**

Elaboração dos autores.

Como consequência do foco preferido na fase de surgimento e transição do COBRADI, o mapeamento da cooperação oficial para o desenvolvimento do Brasil ficou restrito a uma amostra de instituições públicas do Poder Executivo federal (mancha na figura 1). Olhando retrospectivamente, e considerando o contexto de surgimento do COBRADI, talvez houvesse racionalidade para uma pesquisa amostral que estimasse os gastos no âmbito federal, dada a probabilidade de eles representarem a maior parcela dos gastos públicos naquele período. Contudo, este não parece ser o cenário atual, em que as redes internacionais entre cidades, regiões e estados cresce em escala acelerada.

Para além do mapeamento de setores, ainda há também as questões referentes às contribuições feitas em território brasileiro, com benefício direto a cidadãos de outros países, mas ainda não computadas. No caso da saúde pública, e em virtude de seu sistema universal e único de saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS), é fundamental o cômputo do gasto público brasileiro com estrangeiros e a relação direta com o progresso do ODS3. No caso da educação, é igualmente importante computar os gastos referentes ao acesso gratuito de estrangeiros nas instituições públicas de ensino superior (IES) brasileiras, diretamente ligadas ao ODS4. Ainda no tema do papel das IES, também é necessário o mapeamento de suas atividades de cooperação internacional, cujas informações trariam

15. Outra classificação análoga, cujos conceitos são mais comuns na literatura especializada, são Estado, mercado e sociedade. Um exemplo é a obra de Dahl e Lindblom (1953), que caracteriza as lógicas de Estado e mercado, como de controle e livre iniciativa, respectivamente.

valiosas informações sobre o papel do Brasil no ODS9 e a inserção brasileira nas redes internacionais de ciência, tecnologia e inovação (CT&I). Outra temática que necessita de maior atenção é aquela ligada às atividades de assistência à refugiados e solicitantes de refúgio no escopo do ODS10, tendo em vista que o Brasil é país relevante de destino e/ou trânsito dessa população.

Além disso, é oportuno comentar sobre mais três questões que contribuiriam para a expansão do escopo da pesquisa na fase 2021-2024. Em primeiro lugar, o COBRADI é tanto um levantamento de gastos quanto um levantamento de práticas de cooperação oficial brasileira. Em outras palavras, interessam ao COBRADI tanto os valores despendidos quanto as atividades e projetos de cooperação internacional do Brasil, conforme perguntas centrais apresentadas no quadro 2. Como será discutido na quarta seção, essa percepção é reforçada pela dificuldade inerente à CSSD em escala global no tocante à quantificação, o que torna importantíssima a identificação e caracterização das atividades e projetos para além dos gastos. Segundo, e recorrendo novamente ao modelo heurístico da figura 1, é virtualmente impossível na estrutura atual entender as relações entre atividades e projetos gerenciadas por diferentes entes federativos de forma sistemática. Na mesma linha, e em terceiro lugar, o modelo atual também torna virtualmente impossível discutir qualquer relação entre a cooperação da sociedade civil e atores privados brasileiros, mesmo considerando a sua importância para o progresso da Agenda 2030 em escala global.

#### QUADRO 2

##### Perguntas orientadoras da pesquisa COBRADI por fase

| Pergunta orientadora                                | Fase 1: COBRADI 2010-2018 | Fase 2: COBRADI 2019-2020 | Fase 3: COBRADI 2021-2024 |
|-----------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Quanto e como o Brasil participa da CID?            | Sim                       | Sim                       | Sim                       |
| Quanto e como o Brasil participa no avanço dos ODS? | Não                       | Parcialmente              | Sim                       |
| Como quantificar a CSSD?                            | Não                       | Não                       | Sim                       |

Elaboração dos autores.

Todavia, a pesquisa de novas práticas de cooperação levadas a cabo por outros atores públicos e privados implica necessariamente fortalecer elementos metodológicos que permitam a ampliação do escopo do COBRADI. Conforme comentado na seção anterior, a aproximação entre COBRADI e TOSSD possibilitou o refinamento das variáveis que fazem parte da pesquisa, resultando em uma lista única e padronizada cujos dados são coletados anualmente junto às instituições que compõem a população de interesse da pesquisa. Assim, os esforços iniciais do ciclo de expansão se concentrarão em três elementos-chave: coleta de dados, qualidade de dados e governo aberto.

A pesquisa suplementar ao COBRADI 2019-2020 demonstrou ser perfeitamente possível tanto a padronização das rotinas de pesquisa quanto o recurso a ferramentas digitais e estratégias baseadas em nuvem. No tocante à padronização, e como passo inicial, três ferramentas foram elaboradas para racionalizar a relação com as instituições. Em primeiro lugar, a pesquisa passará a utilizar o sistema SEI como estratégia central de envio de convites de participação, apoiada por ferramentas acessórias como correio eletrônico<sup>16</sup> e redes sociais do Ipea para disseminar prazos, marcos e informações sobre o COBRADI no decorrer do ciclo anual da pesquisa. Em segundo lugar, uma planilha eletrônica automatizada foi programada para tornar mais eficiente o processo de preenchimento por parte das instituições e como passo inicial necessário para o desenvolvimento posterior de solução tecnológica

16. O COBRADI passará a utilizar um correio eletrônico único para todas as comunicações institucionais sobre a pesquisa, disponível em: <cobradi@ipea.gov.br>.

própria que possibilitará a inserção, submissão e armazenamento dos dados das instituições em ambiente seguro no servidor do Ipea. Por último, e com a migração dos portais do Ipea para o domínio *gov.br*, será possível reativar e reposicionar a proposta de valor da página *web* do COBRADI.

O segundo elemento-chave ao início do ciclo de expansão é a necessidade de garantir a qualidade dos dados submetidos pelas instituições participantes. Sabe-se que desde seu início a pesquisa COBRADI conta com apoio das instituições participantes para o preenchimento e submissão voluntária de seus dados. Embora esteja em discussão a submissão anual obrigatória por força de lei, o cenário de curto prazo é aquele em que as instituições colaborem voluntariamente. Alie-se a isso o fato de a pesquisa levantar informações sobre variáveis específicas (setor, ODS etc.) junto a um conjunto de instituições diversas e com diferentes níveis de conhecimento da temática da CID. O aprendizado oriundo da fase de transição 2019-2020, que resultou na primeira submissão brasileira para o TOSSD, demonstrou que grande parte das inconsistências na base de dados advinha de problemas com a ferramenta de coleta (planilha eletrônica), com a falta de capacitação/informações sobre como preenchê-la e sobre as variáveis que as compõem.

Visando maior qualidade dos dados na submissão 2021, elaborou-se uma série de ferramentas de apoio às instituições participantes da pesquisa. Primeiramente, e como já comentado, além de orientar o preenchimento, a planilha automatizada exibe grande parte das opções de resposta em formato de lista ou múltipla escolha, reduzindo a incidência de erros e redundâncias nas respostas. Em segundo lugar, e como ferramenta gêmea à planilha automatizada, elaborou-se um *Guia de Preenchimento*, documento que exibe passo a passo a inserção de dados, explica as variáveis da pesquisa, bem como traz exemplos ilustrativos. Terceiro, e como forma de adaptar o *Guia de Preenchimento* a outra linguagem, elaborou-se um vídeo de orientação que exibe o correto preenchimento da planilha. O vídeo está hospedado na página institucional do Ipea na plataforma YouTube. Em quarto lugar, e no intuito de nivelar o conhecimento prático dos ODS, um curso rápido sobre a temática será elaborado e oferecido na forma a distância para as instituições participantes.

No tocante à questão de dados, outro aprendizado do período de transição foi a importância de se fazer a migração para uma estratégia de governo digital e aberto no COBRADI. Desde o seu início, foi praxe do COBRADI conceder transparência aos gastos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do Brasil pelo Relatório COBRADI, mas sem a divulgação ampla das bases de dados que deram origem aos relatórios. Embora seja notável a qualidade analítica dos documentos, a não divulgação integral das bases impossibilita que pesquisadores de todo o mundo possam desenvolver conceitos e críticas fundamentais à melhoria do próprio COBRADI. Mais importante, dificulta a existência de outras análises que possam agregar ao processo decisório da CID do Brasil. Visando corrigir este problema, espera-se que, ao longo da fase 2021-2024 do COBRADI, as bases de dados desde 2019 possam ser visualizadas, manipuladas e extraídas em painel de inteligência de negócios próprio.

Ainda sobre a questão de intensificação do uso de estratégias de governo aberto no COBRADI, chama-se atenção para a ausência da prática de exploração prévia de bases de dados públicas e a pouca promoção de cruzamentos entre a base do COBRADI e outras bases de dados públicas. Como exercício inicial, e sabendo que a temática da valoração de gastos indiretos é central para a metodologia do COBRADI (vide quadro 1), optou-se por já apresentar aqui um exemplo prático sobre o potencial de elaboração de indicadores de hora técnica padronizados para as instituições federais que constituem o universo de pesquisa do COBRADI, bem como um indicador único de hora técnica para o ano de 2021. Para tal, e tendo em vista a utilidade do exercício para a próxima

rodada de coleta de dados do COBRADI, propõe-se a análise dos afastamentos realizados pelo Poder Executivo do governo federal no ano-calendário de 2021.

No que concerne à metodologia, e para alcançar o resultado de padronização da hora técnica das instituições federais, utilizou-se o conjunto de dados disponibilizado pela Secretaria de Gestão de Pessoas (Afastamentos e Licenças no Executivo Federal em 2021) no Portal Brasileiro de Dados Abertos.<sup>17</sup> Em virtude da grande amplitude no conjunto de observações na base de dados bruta e do fato de o interesse ser apenas os afastamentos, realizou-se uma primeira filtragem para exclusão das observações que não continham afastamento como classificação. Em uma segunda filtragem, foram selecionadas as descrições dos afastamentos que possuem como foco exclusivo a realização de atividades ligadas à Cooperação Internacional Brasileira. Assim, e como base para o cômputo do valor da hora técnica dos agentes públicos brasileiros em 2021, foram considerados dados ligados aos afastamentos para: i) missão no exterior com ônus e com ônus limitado; ii) viagem/serviço para fora do país com ônus e com ônus limitado; e iii) programa de treinamento para congresso/encontro com ônus e com ônus limitado.

Após a filtragem e alcance de uma base de dados consistente, o próximo passo constituiu na avaliação do salário mensal do servidor que participou de atividades de cooperação internacional no exterior no ano de 2021. Ou seja, da variável valor do rendimento bruto mensal. O exame dessa variável tem como finalidade a análise de viabilidade de criação de um indicador padronizado de hora técnica para todos os servidores públicos que prestaram serviços no exterior no ano de 2021. Assim, adicionou-se à base de dados a variável rendimento por hora, que advém de uma formulação matemática já utilizada pelo Ipea no Relatório 2019-2021 (Ipea, 2022).<sup>18</sup> Quando afastado a serviço no exterior, considera-se que o dia de trabalho do servidor é composto por oito horas. Sabendo que o ano de 2021 possuiu 251 dias úteis, o valor da hora de trabalho de um servidor afastado para o exterior poderia ser calculado através da seguinte fórmula padronizada:

$$RH = \frac{\left(\frac{R}{21}\right)}{8} \quad (1)$$

Onde:

RH = Valor do rendimento bruto por hora.

R = Valor do rendimento bruto.

21 = Quantidade média de dias úteis por mês em 2021.<sup>19</sup>

8 = Quantidade de horas por dia prestadas pelo servidor.

17. Sobre esse tema, sugere-se consulta ao portal brasileiro de dados abertos mantido pelo governo federal disponível em: <<https://dados.gov.br/dataset/afastamento-remunerado>>.

18. É importante notar que essa técnica de valoração dos gastos indiretos é utilizada por diversos países em desenvolvimento, como a Colômbia, além de ter a sua aplicação pacificada no âmbito das Nações Unidas e da metodologia TOSSD.

19. O cálculo está em consonância à Portaria nº 430, de 30 de dezembro de 2020, do Ministério da Economia, que estabelece os feriados nacionais e os pontos facultativos para o serviço público. Mesmo assim, é importante salientar que, quando afastado em missão oficial, o agente público está à disposição da administração durante a integralidade do período de afastamento, o que restringiria a ideia de feriados ou pontos facultativos e ampliaria a média de dias úteis. Como o cálculo preciso é de difícil operacionalização, considerou-se que cada mês teria uma média de 20,92 dias úteis de trabalho, ou 21 dias úteis caso se considere o arredondamento para o número inteiro mais próximo.

Ao longo da etapa exploratória na análise e visualização da base de dados, percebeu-se que os afastamentos referentes ao ano de 2021 são, na realidade, a data da realização da coleta dos dados de afastamentos e licenças. Ou seja, foi preciso realizar uma revisão dos dados referentes a 2021, mas publicados apenas em 2022 pela Secretaria de Gestão e Desempenho Pessoal do Ministério da Economia (SGP/ME). Feito isso, realizou-se uma filtragem no intuito de obter um *dataframe* apenas com os afastamentos realizados no ano de 2021. O banco de dados bruto continha 14.534 observações. Já o banco de dados filtrado para as variáveis de interesse resultou em um total de 1.937 observações, valor esse relativo à quantidade total de afastamentos de interesse para a valoração dos gastos indiretos com a cooperação internacional realizados em 2021. O gráfico 1 apresenta os afastamentos para o exterior por mês em 2021, exibindo uma tendência de concentração nos meses de setembro, outubro e novembro.

GRÁFICO 1

**Afastamentos mensais para missão no exterior (2021)**

Fonte: SGP/ME.  
Elaboração dos autores.

Dada a breve explanação metodológica, cabe aqui a demonstração da construção do indicador de hora técnica para a quantificação do gasto com a cooperação internacional. Tendo como origem a base de dados descrita anteriormente, a tabela 1 apresenta o valor da hora técnica para todos os órgãos que realizaram afastamentos voltados para cooperação internacional em 2021. O valor obtido equivale ao somatório da média da variável rendimento bruto por hora de todos os servidores afastados, dividido pelo número total de afastamentos realizados no ano de 2021, sendo calculada pela equação (2).

$$RM = \frac{\sum(VH)}{\text{total (afastamentos)}} \quad (2)$$

TABELA 1

**Medidas de tendência central**  
(Em R\$)

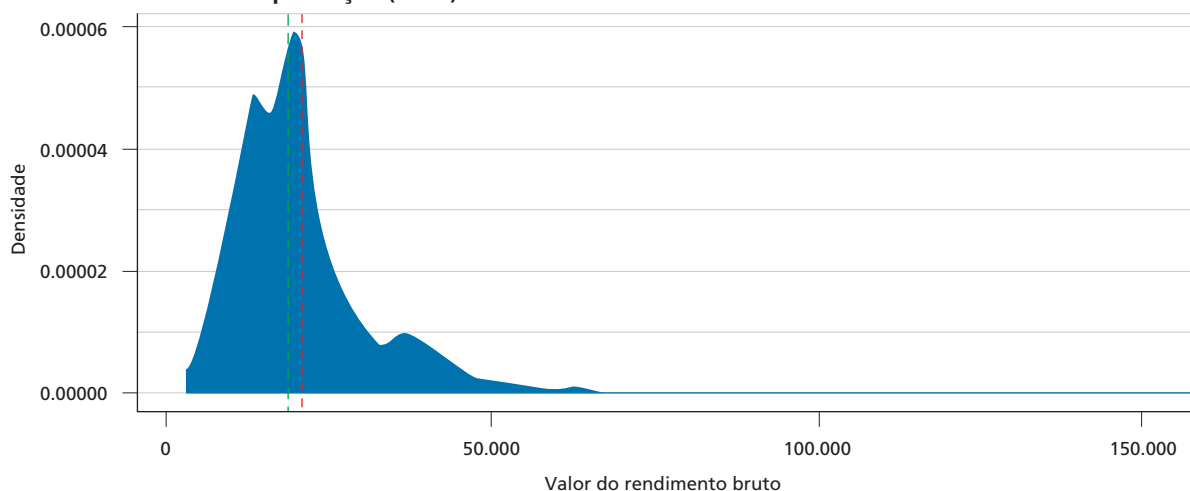
| Variável                           | Média     | Mediana   |
|------------------------------------|-----------|-----------|
| Valor do rendimento bruto total    | 20.764,75 | 18.750,26 |
| Valor do rendimento bruto por hora | 123,60    | 111,61    |

Elaboração dos autores.

Quando uma distribuição possui um padrão normal, espera-se uma simetria e igualdade nos valores da média e da mediana. No caso em questão, a média é superior à mediana tanto no valor do rendimento líquido total quanto no valor do rendimento líquido por hora. Por dependerem diretamente da remuneração bruta do agente público afastado, uma hipótese plausível tem a ver com a grande desigualdade remuneratória entre os servidores do Poder Executivo do governo federal e, de forma geral, entre o coletivo de servidores públicos da União. O gráfico 2 exibe uma curva de densidade em que se percebe nitidamente o efeito da desigualdade remuneratória pelo deslocamento para a direita da linha tracejada da média (vermelho) em relação à linha tracejada que representa a mediana (verde).

GRÁFICO 2

**Distribuição do rendimento bruto de servidores federais afastados para missão oficial e participação em treinamento/capacitação (2021)**



Fonte: SGPD/ME.  
Elaboração dos autores.

#### 4 O BRASIL NA FORÇA-TAREFA INTERNACIONAL DO TOSSD E NO GRUPO DE TRABALHO SOBRE MENSURAÇÃO DO APOIO AO DESENVOLVIMENTO (IAEG-SGD)

Embora a discussão sobre a criação de parâmetros e práticas globais em estatística e ciência de dados tenha se iniciado efetivamente em 2015 nas Nações Unidas com a criação do Grupo de Alto Nível sobre Parceria, Coordenação e Capacitação (High-level Group for Partnership, Coordination and Capacity-Building – HLG-PCCB) e IAEG-SDG,<sup>20</sup> após o desafio de os ODS ter sido materializado, a chamada para ação sobre essa temática poderia ser creditada ao relatório *A World that Counts*, de 2014.<sup>21</sup> A principal recomendação desse relatório se referia à necessidade de um consenso global sobre parâmetros e princípios para orientar a revolução de dados em favor do monitoramento do progresso dos ODS. Nesse mesmo ano de 2014, surgem também em debates internos no âmbito do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (Development Assistance Committee – DAC),

20. Disponíveis em: <<https://unstats.un.org/sdgs/hlg/>> e <<https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/>>.

21. Relatório completo disponível em: <<https://bit.ly/3JYIMij>>.

da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD), as primeiras ideias do que viria a ser o TOSSD.<sup>22</sup>

Seria em 2015 que as ideias da OCDE sobre o TOSSD ganhariam fôlego, após a Agenda de Ação de Addis Abeba recomendar a modernização do conceito de Assistência Oficial para o Desenvolvimento (Official Development Assistance – ODA) e discussões transparentes e inclusivas sobre a nova medida TOSSD.<sup>23</sup> Todavia, é importante notar que nenhuma agência das Nações Unidas abraçou a recomendação da Agenda de Addis Abeba, o que fez que com que o DAC passasse a organizar reuniões paralelas no âmbito dos eventos promovidos pelo Sistema das Nações Unidas, como o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (Development Cooperation Forum – DCF). Além disso, e confiando no potencial de sua própria metodologia, o DAC propôs em 2017 a criação de uma Força-Tarefa Internacional composta inicialmente por nove países doadores do próprio DAC, dezesseis países em desenvolvimento (incluindo alguns não faziam parte da lista de doadores do DAC), além de quatro países com *status* de observador.<sup>24</sup>

Em tese, a Força-Tarefa passaria a ser independente do DAC em termos de autonomia e condução de seus processos. Após processos de consulta junto a organizações da sociedade civil (OSCs), a Força-Tarefa também decidiu conceder *status* de observador em 2019 a diversas organizações previamente selecionadas pelo Comitê de Referência de OSCs do DAC. Contudo, e ainda sobre a questão de representatividade legitimidade, todas as atividades do DAC e da Força de Trabalho Internacional não advieram de mandato direto de nenhuma agência das Nações Unidas. Ainda que o TOSSD tenha sido promovido inicialmente pelo DAC e, posteriormente, recebesse autonomia relativa pela criação da Força-Tarefa Internacional, a questão de legitimidade da OCDE em servir como secretariado para condução dos debates sobre parâmetros globais de mensuração da Agenda 2030 permearia todos os processos posteriores, que culminariam no retorno de discussões centrais para o âmbito das estruturas das Nações Unidas no IAEG-SDG.

A Força-Tarefa Internacional sobre o TOSSD ainda conheceria relevante ampliação com o ingresso formal de Brasil e Colômbia na Força-Tarefa em 2020. Em 2022, os países observadores Força-Tarefa do TOSSD foram ampliados para sete, sendo três os participantes da sociedade civil, representando a Action Aid italiana, a AidWatch canadense e a Reality of Aid internacional. Apesar da aparente ampliação no número de países participantes, tal processo ocorreu sob o *status* de observador, sendo os países muitas vezes representados na Força-Tarefa pela sua instituição de filiação ou em caráter individual. Após diversos estudos-piloto realizados em 2018 e 2019, no mesmo ano de 2019, o secretariado do TOSSD, com apoio da Diretoria de Cooperação para o Desenvolvimento da OCDE (Development Co-operation Directorate – DCD) realizou um primeiro levantamento de dados. Este primeiro levantamento contou com a participação de 19 entre 29 membros do DAC, 5 países não DAC, 8 organizações multilaterais, além de 10 outros atores que aderiram parcial ou integralmente à essa primeira experiência de coleta.<sup>25</sup>

Em termos de metodologia, a regra geral para a inclusão de uma iniciativa como de interesse é ela contribuir diretamente para o progresso de um ODS sem efeitos deletérios para nenhum outro ODS. Além disso, e ao contrário da métrica de ODA, o TOSSD tenta capturar os gastos a partir

22. Disponível em: <<https://bit.ly/3QOWICO>>.

23. Disponível em: <<https://bit.ly/3Px0la1>>.

24. Disponível em: <<https://www.tossd.org/task-force/>>.

25. Os resultados estão disponíveis em: <<https://bit.ly/3pmZkqw>>.

da perspectiva dos países que recebem as contribuições para o avanço dos ODS. No tocante aos participantes, o TOSSD considera atores bilaterais (DAC, outros países não DAC, CSS, Triangular) e multilaterais (bancos de desenvolvimento multilaterais, instituições financeiras internacionais, Agências das Nações Unidas e outros organismos multilaterais). Em termos de recursos, o TOSSD inclui: i) Oficial Development Assistance (ODA); ii) outros fluxos oficiais (*other official flows* – OOF); iii) Cooperação Sul-Sul e Triangular; iv) financiamento privado mobilizado por fontes oficiais; e v) apoio aos bens públicos internacionais (*international public goods* – IPGs). Para operacionalizar as contribuições em favor dos ODS na estrutura TOSSD, os gastos são caracterizados em dois pilares. O pilar 1 captura os gastos realizados entre fronteiras nacionais de forma bilateral e multilateral. Já o pilar 2 se concentra em gastos globais em favor dos IPGs, facilitadores do desenvolvimento e desafios globais.

Por se tratar de uma iniciativa metodológica complexa, há diversas nuances que poderiam ser exploradas em relação ao TOSSD. Em termos gerais, e por serem de interesse direto do Brasil, considera-se que os temas da CSSD e dos bens públicos internacionais seriam os de maior relevância. Em relação ao tema da CSSD, não é de se espantar que tenha havido desconfiança desde o início no que diz respeito ao interesse da OCDE em incluir e coordenar a temática no âmbito do TOSSD. Historicamente, a CSSD se estrutura em contraposição direta às práticas consideradas colonialistas na “ajuda” para o desenvolvimento conduzidas pelos países doadores associados ao DAC/OCDE. Tampouco causa estranhamento que durante a gênese do TOSSD dificuldades de coordenação e entendimento sobre o caráter diferenciado da CSSD tenham emergido, e posteriormente verbalizadas por países em desenvolvimento que participam da Força-Tarefa Internacional, como Colômbia e Gana.<sup>26</sup> De fato, a mesma Agenda de Ação de Adis Abeba que considerou o TOSSD como possibilidade também alertou para o caráter diferenciado da CSSD e Cooperação Trilateral no tocante ao desenvolvimento de novas métricas em CID.

Da mesma forma, o conceito promovido sobre IPGs se mostrou problemático desde a sua origem, tanto entre países DAC quanto entre países em desenvolvimento não DAC. De fato, os IPGs não são um conceito reconhecido pela Academia ou mesmo de uso corrente pelos práticos da CID, mas sim uma construção política nascida no âmbito do TOSSD. Entre os países DAC, há diversas críticas em relação a um potencial de inflação dos valores informados por todos os países, uma vez que qualquer iniciativa relacionada à mitigação ou adaptação aos efeitos da mudança climática no próprio país que realiza o gasto poderia ser considerada como beneficiando a todos, por exemplo. Raciocínio análogo é aquele que diz respeito à vacinação ou outras iniciativas de saúde pública em nível nacional, mas que contribuem para a agenda mais ampla de saúde global, como foi o caso da vacinação durante a pandemia de covid-19. Para além da crítica sobre a falta de precisão do conceito proposto, países como o Brasil não reconhecem a proposta de IPGs por considerarem que ela poderia estimular ingerências e ferir elementos ligados à soberania dos países no tocante à gestão de suas políticas nacionais. Essa a principal razão pela qual o Brasil não utiliza o pilar 2 como opção para classificar suas iniciativas em prol do avanço da Agenda 2030.

Todavia, é fundamental entender que a tradição multilateralista e de diálogo do Brasil permite ao país participar simultaneamente em múltiplos fóruns que contenham os mesmos temas de agenda. Além disso, a análise técnica do Ipea se assentou na ideia de que a participação em fóruns adicionais sobre a temática traria ganhos diretos em termos de aperfeiçoamento das metodologias já utilizadas no âmbito dos Relatórios COBRADI. De fato, e em grande medida em virtude das deficiências

26. Os registros de todas as reuniões da força-tarefa estão disponíveis em: <<https://tossd.org/task-force/>>.

ligadas à abordagem da CSSD, dos IPGs e ao financiamento privado no âmbito do TOSSD, grande parte dos países favoreceu a criação de um Grupo de Trabalho sobre Mensuração do Suporte ao Desenvolvimento no âmbito do IAEG-SDG. Criado em março de 2020, a agenda de trabalho do grupo foi constituída pelas três questões não resolvidas, em grande medida para o aperfeiçoamento e consulta ampla de uma proposta de indicador para a meta 17.3, que já havia sido aventada pelo Secretariado do TOSSD unilateralmente.<sup>27</sup> No âmbito desse grupo de trabalho, e devido à complexidade da temática, um subgrupo sobre CSS foi criado para trabalhar uma metodologia completa de quantificação da CSS em todas as suas modalidades.

Como já discutido, em 2021 o Ipea direcionou os esforços de pesquisa tanto para a coleta de dados para o COBRADI 2019-2020 quanto para a primeira submissão brasileira ao TOSSD. Por ser uma metodologia nova, e como ocorreu com todos os demais países que já participaram da coleta de dados para o TOSSD, o processo foi marcado por dificuldades relativas à nova metodologia junto aos parceiros nacionais e algumas inconsistências. De uma forma geral, e pela experiência que o Brasil já possuía na produção dos relatórios COBRADI, pode-se considerar que a primeira submissão do país ao TOSSD foi bem-sucedida do ponto de vista metodológico.

Entretanto, o resultado final da submissão também reflete alguns problemas que dizem respeito à própria metodologia TOSSD. A tabela A.3 do apêndice traz uma comparação inédita entre os valores em dólares de outros países em favor do Brasil (recebida) e do Brasil em relação a outros países (prestada), desagregados por setor econômico. Ainda que o valor total de US\$ 4 bilhões não destoe tanto da cooperação recebida por outros países do BRICS,<sup>28</sup> por exemplo, a comparação entre o prestado e o recebido na tabela A.3 não faz jus ao montante efetivamente computado no COBRADI para a cooperação prestada do Brasil. A principal discrepância se refere às contribuições a organismos multilaterais, que é computada no COBRADI e ainda não o é pelo TOSSD.<sup>29</sup> Caso o valor computado pelo COBRADI para 2020 fosse utilizado para o TOSSD, a contribuição brasileira para a Agenda 2030 aumentaria em cerca de oito vezes comparado ao valor total efetivamente considerado pelo Secretariado do TOSSD para a submissão brasileira em 2020.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa e o Relatório COBRADI passam por momento único, em que se abre uma janela de oportunidade para efetivamente conectar o Brasil às discussões internacionais sobre os padrões estatísticos e princípios comuns que permitam comparabilidade mínima das iniciativas do país no campo da CID. Além de um engajamento ativo que resultará em debate mais qualificado sobre a participação do Brasil no progresso ODS, é certo que a ampliação dos horizontes metodológicos terá impactos positivos na qualidade, quantidade e detalhamento dos dados coletados. Igualmente certo é o potencial de elaboração de recomendações mais alinhadas às necessidades setoriais das políticas brasileiras nos Relatórios COBRADI vindouros, no período 2021 a 2024.

Contudo, o caminho para o aperfeiçoamento da pesquisa não passa somente pela participação ativa nos fóruns internacionais especializados ou pela incorporação de métodos e técnicas mais sofisticadas

27. Disponível em: <<https://bit.ly/3R4uf75>>.

28. A título de comparação, o valor total de contribuições para 2020 em favor de China e África do Sul é muito próximo ao do Brasil. No caso da Índia, o caso seria mais discrepante, pois o valor brasileiro representa apenas um quarto do valor total indiano.

29. Esse problema foi resolvido pelo Secretariado do TOSSD para o Ciclo 2021, que agora passa a computar e segmentar contribuições obrigatórias e voluntárias a organismos multilaterais, organizações não governamentais, planos plurianuais e instituições privadas.

de desenho, coleta e análise de dados. O desafio que se põe para mensuração do gasto e qualificação das iniciativas brasileiras no campo da CID nos próximos anos está intimamente ligado à capacidade de mobilização de atores para além do Poder Executivo do governo federal brasileiro. De fato, o foco em governo aberto orientado a dados na esfera federal permite que diversos aperfeiçoamentos nas previsões dos Relatório COBRADI sejam iniciados pelo Ipea a partir do emprego *ex officio* de técnicas econométricas e de ciência de dados às bases de dados das áreas de saúde e educação, por exemplo. Entretanto, e assim como demonstra o exemplo do indicador de horas técnicas discutido na seção quatro deste artigo, sempre será imprescindível a pesquisa qualitativa que envolve participação direta das instituições responsáveis pelas iniciativas de cooperação internacional do país.

Se já constitui enorme desafio engajar os 27 estados da Federação e os mais de 5.500 municípios, adicione-se a isso a necessidade de mapear as relações entre as iniciativas de cooperação internacional prestada levadas a cabo pelas organizações da sociedade civil e os agentes privados do país. Não envia esforços para o exame de tais relações é ir na contramão do próprio espírito da Agenda 2030, que clama por uma parceria mais efetiva entre governos, sociedades e agentes privados em prol do progresso das 169 metas associadas aos dezessete ODS.

Na nova fase de expansão 2021-2024, a coleta de dados para 2021 será um importante teste para as diversas inovações metodológicas e de desenho de pesquisa que já foram incorporadas ao COBRADI. Além disso, essa rodada de coleta de dados também permitirá o primeiro passo na ampliação da população de interesse da pesquisa, que passará a contar com as 163 instituições do governo federal e os 27 estados da Federação. Por fim, é oportuno lembrar que a realização de eleições gerais para cargos em níveis federal e estadual não deveria constituir obstáculo à efetiva mobilização dos atores públicos que serão alvo da pesquisa em 2022. No contexto das questões de Estado que compõem a Agenda 2030, o comprometimento brasileiro deve ser tão sério quanto os desafios comuns encarnados nos dezessete ODS.

## REFERÊNCIAS

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT)**: manual de orientação. 2. ed. Brasília: ABC, 2004.

\_\_\_\_\_. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Brasília: ABC, 2013.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional, multilateral e bilateral**. 5. ed. Brasília: ABC, 2020.

AMORIM, C. Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 53, special issue, p. 214-145, 2010.

\_\_\_\_\_. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. **Contexto Internacional** v. 33, n. 2, p. 265-275, jul./dez. 2011.

CERVO, A.; LESSA, A. An assessment of the Lula era. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 53, 2010.

\_\_\_\_\_. The fall: the international insertion of Brazil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.57, n. 2, p. 133-151, 2014.

DAHL, R.; LINDBLOM, C. **Politics, economics and welfare**. New York: Harper and Brothers, 1953.

DILLMAN, D.; SMYTH, J.; CHRISTIAN, L. **Internet, phone, mail and mixed-methods surveys: the tailored design method**. Hoboken: John Wiley, 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação internacional em tempos de pandemia**: Relatório COBRADI 2019-2020. Brasília: Ipea, 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2005-2009. Brasília: Ipea; ABC, 2010.

\_\_\_\_\_. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2010. 2. ed. rev. Brasília: Ipea; ABC, 2013.

\_\_\_\_\_. **Brazilian cooperation for international development**: 2011-2013. Brasília: Ipea; ABC, 2017.

\_\_\_\_\_. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: levantamento 2014-2016. Brasília: Ipea; ABC, 2018.

\_\_\_\_\_. **Dimensionamento de gastos das instituições da administração pública federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**: COBRADI 2017-2018. Brasília: Ipea; ABC, 2020.

SCHLEICHER, R. T.; MIRANDA, M.; FRANCO, S. **Avaliação de efeitos da Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento do Brasil**: um modelo geral para projetos bilaterais com países africanos de língua portuguesa (PALOPs). Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2780).

VAZ, A. C. (Ed.). **Intermediate states, regional leadership and security**: India, Brazil and South Africa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

## APÊNDICE

TABELA A.1

**Gasto médio do Brasil com cooperação internacional para o desenvolvimento por iniciativa, tipo de cooperação e setor econômico (2019-2020)**

| Sector econômico (Classificação ISIC)                                            | Tipo de cooperação | Número de iniciativas | Média (R\$)   |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------|---------------|
| A - Agricultura, silvicultura e pesca                                            | Norte-Sul          | 7                     | 36.668,54     |
|                                                                                  | Sul-Sul            | 61                    | 651.839,70    |
|                                                                                  | Sul-Sul Trilateral | 28                    | 1.196.869,59  |
| B - Mineração                                                                    | Norte-Sul          | 1                     | 19.863,40     |
|                                                                                  | Sul-Sul            | 1                     | 10.466,90     |
| C - Manufatura                                                                   | Sul-Sul Trilateral | 6                     | 133.650,23    |
| D - Fornecimento de eletricidade, gás, vapor e ar condicionado                   | Norte-Sul          | 1                     | 4.514,30      |
| E - Abastecimento de água, esgoto, gestão de resíduos e atividades de remediação | Norte-Sul          | 1                     | 36.030,00     |
|                                                                                  | Sul-Sul            | 13                    | 24.776,28     |
|                                                                                  | Sul-Sul Trilateral | 19                    | 430.615,46    |
| F - Construção                                                                   | Sul-Sul            | 1                     | 10.765,20     |
| J - Informação e comunicação                                                     | Norte-Sul          | 1                     | 7.849,10      |
|                                                                                  | Sul-Sul            | 6                     | 71.411,22     |
| M - Atividades profissionais, científicas e técnicas                             | Norte-Sul          | 250                   | 26.062,19     |
|                                                                                  | Norte-Sul; Sul-Sul | 2                     | 10.706,80     |
|                                                                                  | Sul-Sul            | 217                   | 133.581,95    |
|                                                                                  | Sul-Sul Trilateral | 37                    | 148.723,48    |
| N - Atividades administrativas e de serviços de apoio                            | Sul-Sul            | 7                     | 121.963,89    |
|                                                                                  | Sul-Sul Trilateral | 2                     | 32.166,15     |
| Não Informado                                                                    | Não Informado      | 545                   | 7.435.762,26  |
|                                                                                  | Sul-Sul            | 1                     | 19.282,80     |
| O - Administração pública e defesa; segurança social obrigatória                 | Não Informado      | 1                     | -             |
|                                                                                  | Sul-Norte          | 4                     | 22.255,43     |
|                                                                                  | Sul-Sul            | 43                    | 194.319,53    |
|                                                                                  | Sul-Sul Trilateral | 16                    | 716.493,16    |
| P - Educação                                                                     | Sul-Sul            | 15                    | 193.757,81    |
|                                                                                  | Sul-Sul Trilateral | 7                     | 908.629,39    |
| Q - Saúde humana e atividades de serviço social                                  | Não Informado      | 102                   | 914.728,58    |
|                                                                                  | Norte-Sul          | 2                     | -             |
|                                                                                  | Sul-Sul            | 74                    | 17.400.933,12 |
|                                                                                  | Sul-Sul Trilateral | 25                    | 959.719,87    |
| R - Artes, entretenimento e recreação                                            | Sul-Sul            | 11                    | 18.178,17     |
|                                                                                  | Sul-Sul Trilateral | 1                     | 27.347,40     |

Fonte: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Cooperação internacional em tempos de pandemia*. Relatório COBRADI 2019–2020. Brasília: Ipea, 2022.

Obs.: ISIC – International Standard Industrial Classification.

TABELA A.2

**Gasto médio do Brasil com cooperação internacional para o desenvolvimento por iniciativa, lateralidade e ODS (2019-2020)**

| ODS | Lateralidade     | Número de iniciativas | Média (R\$)  |
|-----|------------------|-----------------------|--------------|
| 1   | Bilateral        | 23                    | 181.381,58   |
|     | Internacional    | 3                     | 127.502,40   |
|     | Multilateral     | 1                     | 123.149,00   |
|     | Não especificado | 1                     | 1.106,90     |
|     | Regional         | 6                     | 905.854,90   |
| 2   | Bilateral        | 42                    | 437.728,37   |
|     | Internacional    | 1                     | 33.037,40    |
|     | Multilateral     | 4                     | 26.376,70    |
|     | Não Especificado | 2                     | 233.776,30   |
|     | Regional         | 39                    | 1.468.676,71 |
| 3   | Bilateral        | 137                   | 9.810.854,60 |
|     | Internacional    | 4                     | 101.447,65   |
|     | Multilateral     | 10                    | 2.612.542,67 |
|     | Não Especificado | 2                     | 398.983,25   |
|     | Regional         | 7                     | 319.994,51   |
| 4   | Bilateral        | 12                    | 97.425,58    |
|     | Internacional    | 2                     | 780.020,85   |
|     | Regional         | 5                     | 740.653,74   |
| 6   | Bilateral        | 13                    | 27.435,18    |
|     | Multilateral     | 12                    | 36.139,46    |
|     | Regional         | 6                     | 1.538.961,25 |
| 7   | Bilateral        | 2                     | 168.729,00   |
|     | Multilateral     | 1                     | 4.514,30     |
| 8   | Bilateral        | 8                     | 52.862,50    |
|     | Regional         | 9                     | 2.448.061,32 |
| 9   | Bilateral        | 13                    | 28.679,96    |
| 10  | Bilateral        | 3                     | 283.553,20   |
| 11  | Bilateral        | 9                     | 611.592,48   |
|     | Internacional    | 1                     | 17.587,80    |
|     | Regional         | 3                     | 889.498,30   |
| 12  | Bilateral        | 5                     | 38.863,44    |
| 13  | Bilateral        | 6                     | 78.023,90    |
| 14  | Bilateral        | 2                     | 33.284,90    |
| 15  | Bilateral        | 8                     | 29.320,48    |
|     | Regional         | 3                     | 57.650,13    |
| 16  | Bilateral        | 30                    | 74.519,97    |
|     | Internacional    | 1                     | 182.463,70   |
|     | Regional         | 3                     | 318.170,57   |
| 17  | Bilateral        | 455                   | 64.457,95    |
|     | Internacional    | 11                    | 102.201,45   |
|     | Multilateral     | 5                     | 1.582.993,16 |
|     | Não Especificado | 7                     | 292.527,53   |
|     | Regional         | 32                    | 149.396,75   |

Fonte: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Cooperação internacional em tempos de pandemia*. Relatório COBRADI 2019–2020. Brasília: Ipea, 2022.

Obs.: ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

TABELA A.3

**Contribuições recebida e prestada pelo Brasil no âmbito da Força-Tarefa da Quantificação Total do Apoio Oficial ao Desenvolvimento Sustentável (Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD) (2020)**

| Categoria                                                                        | Recebida (US\$1 mil) | Recebida (%)  | Prestada (US\$1 mil) | Prestada (%)  |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------|----------------------|---------------|
| A - Agricultura, silvicultura e pesca                                            | 94.245,00            | 2,17          | 3.568,00             | 10,00         |
| B - Mineração                                                                    | 37.203,00            | 0,86          | 32,00                | 0,09          |
| C - Manufatura                                                                   | 31.147,00            | 0,72          | 0                    | 0,00          |
| D - Fornecimento de eletricidade, gás, vapor e ar condicionado                   | 507.132,00           | 11,68         | 0                    | 0,00          |
| E - Abastecimento de água, esgoto, gestão de resíduos e atividades de remediação | 114.511,00           | 2,64          | 849,00               | 2,38          |
| F - Construção                                                                   | 279.046,00           | 6,43          | 0                    | 0,00          |
| G - Comércio atacadista e varejista; reparação de veículos automotivos e motos   | 8,00                 | 0,00          | 0                    | 0,00          |
| H - Transporte e armazenamento                                                   | 488.074,00           | 11,24         | 0                    | 0,00          |
| J - Informação e comunicação                                                     | 61.949,00            | 1,43          | 42,00                | 0,12          |
| K - Atividades financeiras e de seguros                                          | 1.222.093,00         | 28,15         | 0                    | 0,00          |
| M - Atividades profissionais, científicas e técnicas                             | 23.407,00            | 0,54          | 9.865,00             | 27,65         |
| N - Atividades administrativas e de serviços de apoio                            | 75,00                | 0,00          | 484,00               | 1,36          |
| O - Administração pública e defesa; segurança social obrigatória                 | 482.015,00           | 11,10         | 2.616,00             | 7,33          |
| P - Educação                                                                     | 225.137,00           | 5,19          | 1.718,00             | 4,81          |
| Q - Saúde humana e atividades de serviço social                                  | 215.231,00           | 4,96          | 883,00               | 2,47          |
| R - Artes, entretenimento e recreação                                            | 5.649,00             | 0,13          | 0                    | 0,00          |
| S - Outras atividades em serviços                                                | 24.786,00            | 0,57          | 0                    | 0,00          |
| U - Atividades de organizações e organismos extraterritoriais                    | 14.422,00            | 0,33%         | 0                    | 0,00          |
| Não especificado                                                                 | 515.234,00           | 11,87         | 15.625,00            | 43,79         |
| <b>Total</b>                                                                     | <b>4.341.364,00</b>  | <b>100,00</b> | <b>35.682,00</b>     | <b>100,00</b> |

Elaboração dos autores.

# POR QUE O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NÃO SE CONSOLIDARAM COMO UMA AGENDA DE PESQUISA PRODUTIVA DO CAMPO DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA? UMA EXPLICAÇÃO GERAL DE CUNHO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Walter Antonio Desiderá Neto<sup>1</sup>

## SINOPSE

Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (M&A/PP) constituem atividades que têm sido crescentemente praticadas e têm despertado cada vez mais interesse de pesquisadores e da sociedade em todo o mundo. Entretanto, no que tange ao objeto avaliado, ainda que fosse compreensível o predomínio das políticas públicas domésticas, a política externa tem ocupado um espaço exageradamente minoritário no conjunto dessas pesquisas. De forma a explicar uma parte desse panorama aparentemente paradoxal, este artigo tem como objetivo elencar um dos motivos para que, desde seu surgimento nos anos 1950, o campo da Análise de Política Externa (APE) tenha abordado o tema referente ao Monitoramento e Avaliação da Política Externa (M&A/PE) com a oferta de poucos aportes científicos. O trabalho buscará evidenciar como características singulares da política externa e do sistema internacional são fatores que produzem dificuldades teórico-metodológicas específicas para a realização dessas tarefas.

**Palavras-chave:** Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (M&A/PP); Análise de Política Externa; relações internacionais.

## ABSTRACT

Policy Monitoring and Evaluation (M&E) are activities which have growingly been practiced around the world, raising the attention from researchers and the whole society. However, when it comes to the evaluated object, even though the predominance of domestic public policies would be understandable, foreign policy has occupied an exaggeratedly minority space in the set of these studies. To explain part of this apparently paradoxical scenario, this article aims to list one of the reasons why, since its emergence in the 1950s, the field of Foreign Policy Analysis (FPA) has addressed the issue of Monitoring and Evaluation of Foreign Policy (Monitoramento e Avaliação da Política Externa – M&A/PE) by offering a very low quantity of scientific contributions. This work seeks to show how singular characteristics of foreign policy as well as of the international system are factors that produce specific theoretical-methodological difficulties in carrying out these tasks.

**Keywords:** Policy Monitoring and Evaluation (M&E); Foreign Policy Analysis; international relations.

JEL: F50; H83; H87.

Artigo recebido em 10/6/2022 e aprovado em 5/7/2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi33art6>

## 1 INTRODUÇÃO

Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (M&A/PP) constituem atividades que têm sido crescentemente praticadas e têm despertado cada vez mais interesse de pesquisadores e da sociedade em todo o mundo. Especialmente a partir dos anos 1990, o volume publicado de trabalhos com esse perfil cresceu de forma notável. Entre os diferentes atores dedicados à sua produção, destacam-se

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea).

instituições da própria administração pública, empresas de consultoria e pesquisadores da academia. Conforme o levantamento de LaVelle e Donaldson (2015), de 1990 a 2014, a quantidade de organizações de profissionais dedicados a estas atividades passou de 5 a mais de 150, contando com mais de 34 mil membros no conjunto.

Entretanto, no que tange ao objeto avaliado, ainda que fosse compreensível o predomínio das políticas públicas domésticas, a política externa tem ocupado um espaço exageradamente minoritário no conjunto dessas pesquisas. Conforme os resultados da análise bibliométrica empreendida por Crumpton *et al.* (2016, p. 991), entre 2005 e 2014, no Brasil e nos Estados Unidos, o tema sequer figurou entre os vinte mais estudados nas publicações resultantes de pesquisas avaliativas.

De forma a explicar uma parte desse panorama aparentemente paradoxal, este artigo tem como objetivo elencar um dos motivos para que, desde seu surgimento nos anos 1950, o campo da Análise de Política Externa (APE) tenha abordado o tema referente ao Monitoramento e Avaliação da Política Externa (M&A/PE) com a oferta de poucos aportes científicos. O trabalho buscará evidenciar como características singulares da política externa e do sistema internacional são fatores que produzem dificuldades teórico-metodológicas específicas para a realização dessas tarefas. O texto está dividido em três seções clássicas: introdução, desenvolvimento e conclusão.

## 2 O M&A/PE NO CAMPO DA APE

Por ser relativamente recente, ainda que não sejam numerosos os manuais publicados<sup>2</sup> referentes ao campo da APE, de uma maneira geral seus autores concordam que o texto de Rosenau (1966) foi um dos trabalhos seminais para o desenvolvimento de suas bases teórico-conceituais.<sup>3</sup> Ao estimular uma agenda de pesquisa nos anos seguintes, ele proporcionou seu estabelecimento como uma área científica definida, situada em algum lugar entre a ciência política e as relações internacionais, ainda que contando com outros aportes multidisciplinares.

Naquele trabalho, o autor sugeria que o método comparativo, aplicado aos casos de diferentes comportamentos da política externa observados ao longo do tempo e ao redor do planeta, deveria ser o caminho a ser percorrido para que se pudesse induzir, pouco a pouco, alguns postulados teóricos sobre o tema, baseados nas regularidades que fossem eventualmente identificadas. Dessa proposta resultou, entre outros empreendimentos, um intenso esforço de construção de bases de dados – em sua maior parte quantitativos – nas décadas de 1960 e 1970, nas quais se buscou codificar de maneira padronizada toda a gama de atividades que compõem o comportamento da política externa. Dessa empreitada, vale destacar os trabalhos levados a cabo pelo projeto Pesquisa Comparativa sobre Eventos<sup>4</sup> das Nações (Comparative Research on the Events of Nations – Creon).

Como precisamente apontam Morin e Paquin (2018, p. 2), “apesar de a APE não apresentar um único nível de análise, ela pode ser definida por sua variável dependente, ou seja, [o comportamento

2. Entre eles, ver Smith, Hadfield e Dunne (2016) e Hudson (2014).

3. São também considerados trabalhos fundacionais do campo as obras de Snyder, Bruck e Sapin (1954) – com foco na análise do processo decisório – e de Sprout e Sprout (1956) – com ênfase nas características individuais dos decisores envolvidos na formulação e na execução da política externa.

4. Os dados de eventos vão além da simples descrição codificada de uma determinada iniciativa de política externa, buscando conter também informações sobre quais atores estavam envolvidos na interação e quando ela ocorreu, entre outros dados adicionais, a depender do esquema de codificação. As fontes utilizadas costumam ser notícias publicadas pelos meios de comunicação (Schrodt, 1995).

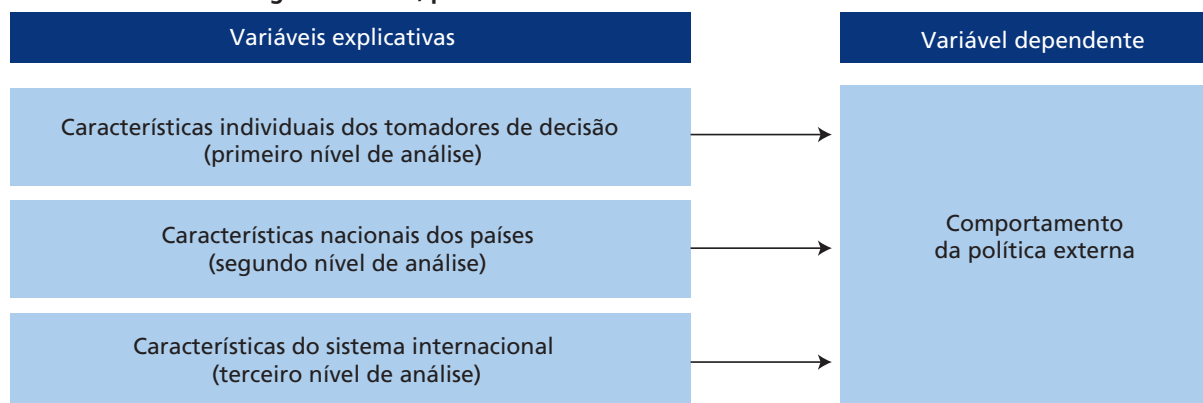
da] política externa”. Em outras palavras, o campo se estabeleceu baseado em dois objetivos gerais: i) delinear as características do seu objeto de estudo, estabelecendo conceitos e criando indicadores que permitissem realizar inferências descritivas a seu respeito; e ii) explicar como e por que as estratégias internacionais dos países são formuladas, as decisões são tomadas e as políticas são executadas. Quanto ao segundo objetivo, de natureza causal, ao longo desses pouco mais de cinquenta anos de longevidade formal da área, as variáveis independentes (causais) que foram e ainda seguem sendo levantadas e examinadas pelos pesquisadores em suas investigações foram se tornando cada vez mais numerosas, apresentando graus de abstração diversos.

Nesse contexto, cabe mencionar que a proposta de Waltz (2001)<sup>5</sup> para organizar os distintos argumentos científicos e filosóficos dedicados a explicar o motivo da ocorrência das guerras – publicada nesta que é uma das obras mais relevantes do campo das relações internacionais – acabou se tornando uma referência importante também para a organização dessa multiplicidade de variáveis causais examinadas em APE. Naquele trabalho, o autor utilizava um recurso metafórico – as três imagens das relações internacionais –, a partir do qual as causas das guerras eram classificadas de acordo com os distintos níveis de análise das variáveis: o homem (o indivíduo), o Estado (a estrutura doméstica dos países) e o sistema internacional (e seu caráter anárquico). Assim, ainda que não fosse a preocupação original do autor examinar a política externa de maneira específica, sua argumentação foi absorvida pela APE de forma ampla, uma vez que a transposição da classificação das variáveis explicativas do campo nesses três níveis de análise se revelou útil, didática e bastante compatível com a sua proposta.

Com base nessa classificação, a figura 1 apresenta de forma esquemática a cadeia causal integrada da APE, consolidada aqui com base nos principais aportes dos especialistas do tema ao longo das décadas. A respeito dos fatores explicativos, dentro do primeiro nível de análise, as variáveis que receberam mais atenção no campo foram o estilo de liderança dos estadistas e de seus assessores (sua personalidade e seus processos cognitivos) e as dinâmicas interativas que envolvem a tomada de decisões por pequenos grupos ou por coalizões de atores autônomos. No segundo nível de análise, os fatores mais estudados foram os processos institucionais governamentais, a política interburocrática, os regimes políticos e a cultura nacional. Por fim, no terceiro nível, as variáveis examinadas com mais frequência foram o peso relativo dos recursos de poder e dos atributos nacionais de cada país no ambiente mundial e as características do sistema internacional, a exemplo da anarquia e da interdependência econômica.

5. Obra originalmente publicada em 1959.

FIGURA 1

**Cadeia causal integrada da APE, por níveis de análise**

Elaboração do autor.

É importante destacar que, no conjunto, o terceiro nível de análise foi aquele que recebeu menos atenção pela APE. Isso se deve principalmente ao fato de que uma das inquietações que moveram aqueles pesquisadores a fundar a área em meados do século XX foi justamente a preocupação em superar as ineficiências das teorias das relações internacionais predominantes à época em explicar o comportamento da política externa em muitos casos. Na maior parte daquelas abordagens teóricas, que tinham como objeto de estudo as características do sistema internacional, assumia-se que as iniciativas individuais dos países eram dotadas de alguma regularidade, partindo de um conjunto de premissas que podem ser resumidas nas seguintes: i) o Estado pode ser examinado como um bloco coeso (ator unitário); ii) ele toma decisões de forma racional, buscando maximizar benefícios e reduzir custos ao defender seus interesses; e iii) seu objetivo mais premente é a busca da preservação de sua própria soberania, devido à anarquia sistêmica.

Em face da vasta lista de experiências históricas que não se enquadravam nas previsões baseadas nessas premissas, a área da APE se debruçou com mais intensidade sobre os outros dois níveis de análise – rejeitando em maior ou menor medida os postulados do racionalismo, a depender do caso. Metodologicamente, significa que a APE abordou a política externa predominantemente como processo, enquanto em relações internacionais essas teorias a estudavam como produto – *outcome* – da estrutura sistêmica.

De toda forma, conforme argumenta Breuning (2007), considerando que a própria variável dependente da APE pode ser examinada de várias formas e segundo diferentes dimensões, percebe-se que a cada um dos três níveis de análise das variáveis independentes corresponde um maior ou menor poder explicativo de acordo com qual componente do comportamento da política externa se pretende verificar a existência de causalidade. A partir de um exame comparativo dos aportes acumulados pela literatura especializada, a autora sugere que as variáveis do primeiro nível de análise têm maior efeito causal sobre os processos de tomada de decisão, as do segundo nível, sobre as iniciativas efetivamente postas em prática pelos governos, e as do terceiro, sobre os resultados que são obtidos.

Decorrente disso, a APE ofereceu menos aportes para a explicação (e a avaliação) dos resultados da política externa, em comparação com a produção de inferências causais para as outras duas dimensões do objeto identificador do campo, quais sejam, a formulação e a execução da política externa. Por esse motivo geral, o M&A/PE, uma tarefa diretamente relacionada com a descrição empírica e

o exame crítico dos resultados observados, não recebeu um volume significativo de contribuições teóricas e metodológicas do campo ao longo de seu desenvolvimento.

Com efeito, como as próprias fronteiras científicas da APE são delimitadas por sua variável central de interesse, é compreensível, do ponto de vista metodológico, que o M&A/PE não tenha sido uma de suas preocupações centrais. Explicando de forma detalhada, num esforço de natureza avaliativa, o comportamento da política externa não é mais aquilo que se deseja explicar, passando a ser um fator causal, enquanto os resultados obtidos se tornam a variável dependente. Assim, como o problema, os objetivos e as perguntas de pesquisa são distintos, as próprias inferências causais pretendidas por seus estudos têm naturezas distintas.

De todo modo, embora a cadeia causal geral da APE não seja a mesma do M&A/PE, não significa que seus aportes teóricos não possam ser aproveitados de alguma maneira de um lado a outro. Adaptando a configuração representada anteriormente na figura 1, obtém-se uma formatação preliminar da cadeia causal do M&A/PE, conforme esquematizado na figura 2. Nela, as variáveis explicativas da APE passam para a condição de antecedentes, ao passo que a variável dependente se torna explicativa, substituída então pelos resultados.

FIGURA 2

**Cadeia causal preliminar do M&A/PE, com foco em resultados e com a absorção dos aportes da APE**



Elaboração do autor.

Conforme representado graficamente na cadeia da figura 2, a hipótese causal subjacente é a de que os resultados conquistados são determinados pelo comportamento assumido pela política externa. Essa cadeia foi denominada aqui como preliminar porque essa causalidade não foi testada nem comprovada cientificamente de forma exaustiva pela APE. Na verdade, predominam na literatura sugestões de que esses resultados dependem mais da posição de poder do país no sistema internacional e da complexa interação entre as iniciativas empreendidas pelo conjunto dos atores do que do comportamento isolado de qualquer unidade do sistema.

Como o objetivo mais elementar do M&A/PE se constituiria no exame do desempenho da política externa a partir da comparação dos seus resultados com os seus objetivos, em qualquer reflexão para a construção de hipóteses explicativas gerais para os casos de sucesso e de fracasso, ou mesmo para a adoção de premissas que embasem as conclusões pretendidas, o pesquisador se depara com um caso do clássico e recorrente problema da relação agente-estrutura nas ciências sociais. Em resumo, ele pode ser traduzido neste caso da seguinte forma: ao mesmo tempo que nenhum país tem a capacidade de controlar e de desafiar eficientemente toda a sorte de restrições impostas pelo ambiente externo,

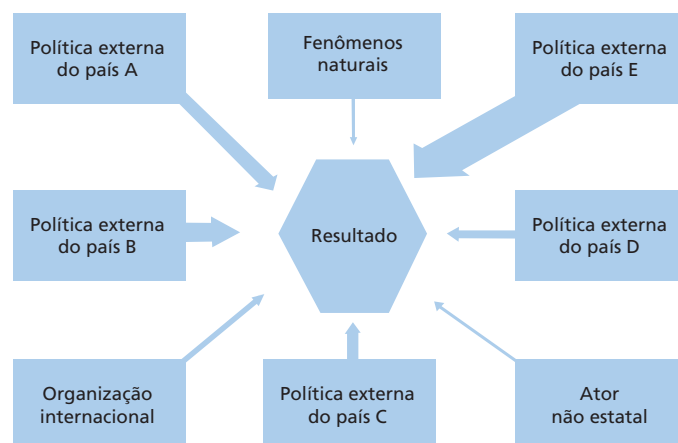
a agência de cada ator estatal soberano e a interação entre elas são uns dos principais elementos que compõem esses próprios condicionantes internacionais.<sup>6</sup>

Deve-se ter em mente que a política externa é, afinal, a única ferramenta à disposição de toda e qualquer nação soberana para defender seus interesses – e enfrentar as restrições externas. Portanto, como esses atores têm a prerrogativa de definir autonomamente as ações que vão empreender no sistema internacional, quando postos em interação, o comportamento de cada um deles passa constantemente por um processo de transformação e de adaptação, decorrente em grande medida da antecipação e da reação às iniciativas uns dos outros. Disso resulta com alguma frequência, por exemplo, que as restrições ao sucesso da estratégia de um ator são consequências de reações às suas próprias ações. Em suma, pode-se afirmar que é em função desse processo interativo no sistema anárquico que os resultados da política externa apresentam um grau elevado de imprevisibilidade – e que, por isso, poucos trabalhos se dedicaram a avaliá-los.

A figura 3 contém uma proposta para consolidar esquematicamente a aplicação dessas reflexões para o caso do M&A/PE. Nela, a espessura das setas pretende evidenciar o peso diferenciado da intervenção de cada ator na formatação dos resultados. Vale assinalar, contudo, que a distribuição desses pesos foi realizada aleatoriamente, não havendo a pretensão de afirmar que sempre ocorra conforme essa configuração. Deve-se asseverar, ainda, que ela é uma simplificação que representa um momento estático, aquele em que se possa considerar, de acordo com o critério que se adote, que o prazo para que sejam obtidos os resultados pretendidos pela ação de um país tenha se esgotado (consequências finais).<sup>7</sup> Cabe ressaltar, por fim, que a quantidade de países, organizações internacionais, atores não estatais e fenômenos naturais também é evidentemente variável.

FIGURA 3

**Cadeia causal do M&A/PE, com foco em resultados e com a absorção dos aportes da APE**



Elaboração do autor.

6. Para um aprofundamento exaustivo dessa questão, ver Wight (2008).

7. Ainda que não seja seu trabalho mais conhecido no campo das relações internacionais, vale indicar que Jervis (1997) produziu a obra que busca discutir da forma mais completa as dificuldades em fazer escolhas em política externa devido à complexidade sistêmica. Nesse trabalho, o autor tem como foco refletir teoricamente sobre as incertezas que são produzidas tanto pelas características do sistema internacional como pela interação dinâmica entre os atores estatais.

### 3 CONCLUSÃO

No final do século XX, o encerramento da Guerra Fria teve como consequência, entre outros fatores, a geração de um forte consenso internacional ao redor das ideias do liberalismo econômico e da crença na democracia como a melhor alternativa de regime político disponível.<sup>8</sup> Na conjunção dessas visões, a maximização da eficiência econômica passou a desempenhar um papel central nas prescrições para o aperfeiçoamento dos sistemas democráticos. Uma das consequências práticas foi a propagação de ajustes fiscais e de reformas do setor público ao redor do mundo. Por estar em conformidade com essa doutrina, proporcionou-se a potencialização das discussões sobre *accountability*<sup>9</sup> e de sua entrada no debate público. Com a função de dar suporte técnico a essa agenda de medidas, insere-se nesse contexto o crescimento do M&A/PP.

No século XXI, embora tenha permanecido alta, a influência desse ideário deixou de ser hegemônica. No que tange às prescrições que dele derivaram, diversos fatores ensejaram a perda do seu apelo normativo, com destaque para o aumento da concentração de renda observado em praticamente todos os países em que essas prescrições foram aplicadas, além da precarização das relações trabalhistas<sup>10</sup> (Sanahuja, 2019). Seu questionamento público foi evidenciado pela disseminação de enormes protestos populares em várias partes do planeta,<sup>11</sup> sobretudo após a Grande Recessão que se seguiu à crise financeira internacional de 2008. Devido a este e outros motivos, na última década a própria democracia passou a atravessar uma séria crise global de legitimidade, marcada não somente por polarização político-ideológica das sociedades nacionais, mas também por perda progressiva da confiança dos cidadãos nas instituições públicas (McCoy, Rahman e Somer, 2018; Levitsky e Ziblatt, 2018). De um cenário em que o avanço de mecanismos de *accountability* se justificava pela racionalização dos gastos do setor público, passou-se a uma conjuntura em que o estudo, a proposição e o aperfeiçoamento desses instrumentos se tornaram imperativos para que, em alguns casos extremos, a própria adoção do regime político não corra o risco de ser abandonada.

Nesse sentido, devido ao seu potencial em colaborar com a superação dos descontentamentos populares com as ações empreendidas pelos governos, a demanda por sistemas de M&A/PP permaneceu alta. A política externa, contudo, não foi objeto de uma quantidade de pesquisas avaliativas comparável ao caso das demais políticas públicas. Durante o conflito bipolar, mesmo entre as grandes potências capitalistas democráticas, das quais se destacavam os Estados Unidos e alguns países da Europa Ocidental, o contexto permitia que a confidencialidade de parte da tomada de decisões de política externa não fosse objeto de contestação na opinião pública – justificada por argumentos baseados na defesa do interesse nacional. Entretanto, desde o final dos anos 1970, com o acúmulo de vidas americanas perdidas na Guerra do Vietnã, o questionamento desses privilégios da pasta internacional passou a ganhar coro junto à sociedade dos países democráticos. Conforme visto, no entanto, o M&A/PE não foi um tema que recebeu muitos aportes do campo de APE, um dos motivos para que essa tarefa tampouco tenha sido realizada pelos governos nacionais em intensidade semelhante à de outras políticas públicas.

8. A obra de Fukuyama (2012), originalmente publicada em 1992, representa a expressão mais simbólica da síntese dessas perspectivas.

9. Segundo Thomas (1998, p. 352), a *accountability* pode ser definida nos termos mais gerais como “uma obrigação [dos governantes] de explicar ou justificar [aos cidadãos] como as suas responsabilidades são cumpridas”.

10. No campo das ideias, a obra de Piketty (2014) foi fundamental para o lançamento desse debate.

11. Sobre esses levantes, ver Bringel (2013).

Por muitos anos, os obstáculos teórico-metodológicos decorrentes da complexidade sistêmica internacional, brevemente elencados neste artigo, contribuíram para que não fosse despertado muito interesse dos especialistas da APE sobre o M&A/PE, impedindo a elaboração de uma quantidade razoável de procedimentos e ferramentas que, do ponto de vista das especificidades da política externa, dessem suporte científico a essa empreitada. Em que pesem essas dificuldades, elas não podem ser utilizadas como argumento para que sua realização não ocorra. Com as transformações em curso no sistema internacional desde os anos 1990, sobretudo os efeitos oriundos da globalização e da crescente interdependência econômica, intensificou-se a porosidade externa dos países, afetando todas as políticas públicas e, em última análise, gerando impactos no cotidiano e no bem-estar da população. Nessa direção, o M&A/PE, além de colaborar para um melhor desempenho da política externa e dos demais programas governamentais, também tem a função de promover a *accountability* em regimes democráticos. Por isso, sua promoção, em um contexto de crise mundial desse tipo de regime político, exige dedicação redobrada de pesquisadores e burocratas, com apoio da sociedade civil.

O Ipea, que tem como uma de suas missões avaliar as políticas públicas brasileiras, decidiu assumir formalmente o desafio no início de 2021, quando foi criado o projeto de pesquisa Monitoramento e Avaliação da Política Externa Brasileira: uma Proposta Preliminar para uma Rotina Geral. Até o final de 2022, a primeira leva de estudos resultante das investigações será publicada na forma de um livro. Entre outros temas, a obra conta com uma revisão da literatura das áreas de APE, de análise de políticas públicas e da jovem ciência de dados, a qual busca apontar os caminhos possíveis para que, de alguma maneira, o M&A/PE seja realizado.

## REFERÊNCIAS

- BREUNING, M. **Foreign policy analysis: a comparative introduction**. New York: Palgrave MacMillan, 2007.
- BRINGEL, B. Sentidos e tendências do levante brasileiro de 2013. **Dossiê Temático**, n. 3, p. 16-29, 2013.
- CRUMPTON, C. D. *et al.* Evaluation of public policies in Brazil and the United States: a research analysis in the last 10 years. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 981-1001, 2016.
- FUKUYAMA, F. **The end of history and the last man**. London: Penguin, 2012.
- HUDSON, V. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. 2nd ed. Lanham: Rowman and Littlefield, 2014.
- JERVIS, R. **System effects: complexity in political and social life**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- LAVELLE, J. M.; DONALDSON, S. I. The state of preparing evaluators. **New Directions For Evaluation**, v. 145, p. 39-52, 2015. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/ev.20110>>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **How democracies die**. London: Penguin, 2018.
- MCCOY, J.; RAHMAN, T.; SOMER, M. Polarization and the global crisis of democracy: common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic polities. **American Behavioral Scientist**, v. 62, n. 1, p. 16-42, Jan. 2018.
- MORIN, J.-F.; PAQUIN, J. **Foreign policy analysis: a toolbox**. London: Palgrave MacMillan, 2018.
- PIKETTY, T. **Capital in the twenty-first century**. London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.
- ROSENAU, J. Pre-theories and theories of foreign policy. In: FARREL, B. **Approaches to comparative and international politics**. Evanston: Northwestern University Press, 1966.

SANAHUJA, J. A. El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal. *In*: BORBON, J. A. (Ed.). **América Latina frente a la reconfiguración global**. San José: Flacso Secretaría General, 2019. p. 31-64.

SCHRODT, P. A. Event data in foreign policy analysis. *In*: NEACK, L.; HEY, J. H. K.; HANEY, P. J. **Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995. chap. 9.

SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. (Ed.). **Foreign policy: theories, actors, cases**. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.

SNYDER, R.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. (Ed.). **Decision-making as an approach to the study of international politics**. Princeton: Princeton University Press, 1954.

SPROUT, H.; SPROUT, M. **Man-milieu relationship hypotheses in the context of international politics**. Princeton: Princeton University Press, 1956.

THOMAS, P. The changing nature of accountability. *In*: PETERS, G.; SAVOIE, D. J. (Ed.). **Taking stock: assessing public sector reforms**. London: McGill-Queen's University Press, 1998. p. 348-393.

WALTZ, K. **Man, the state and war: a theoretical analysis**. New York: Columbia University Press, 2001.

WIGHT, C. **Agents, structures, and international relations: politics as ontology**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.



# INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EXTERNOS: EXPERIÊNCIAS E TENDÊNCIAS DE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS EM QUINZE SISTEMAS<sup>1</sup>

Michelle R. Sanchez-Badin<sup>2</sup>

Ana Maria Morais<sup>3</sup>

Carolina Bianchini Bonini<sup>4</sup>

Manu Misra<sup>5</sup>

## SINOPSE

Instrumentos de avaliação dos investimentos externos (IAIEs) são mecanismos de controle e avaliação sobre o ingresso de investimentos diretos oriundos de jurisdições estrangeiras. Neste artigo, parte-se do diagnóstico de aumento da institucionalização e implementação desses IAIEs e do perfil diversificado das economias que têm implementado esses mecanismos. Considerando isso, foram selecionados quinze IAIEs para uma análise descritiva de suas estruturas organizacionais: África do Sul, Alemanha, Austrália, Canadá, China, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, Índia, Japão, México, Portugal, Reino Unido, Rússia e União Europeia (UE). A partir de suas experiências, o que se observou foram tendências convergentes quanto aos motivos de controle e avaliação do investimento externo, ancorados no conceito de segurança nacional e suas derivações, mas uma diversidade relevante quanto ao perfil da instituição responsável pela avaliação, ao âmbito de sua competência e seus procedimentos para avaliação. Para além desta análise, também são apontados, mais genericamente, alguns questionamentos críticos sobre esses IAIEs presentes na literatura e experienciados nesta pesquisa.

**Palavras-chave:** investimento externo; instrumentos de avaliação e controle; segurança nacional.

## ABSTRACT

Investment Screening Mechanisms (ISMs) are legal rules created to control and assess the entry of direct investments from foreign jurisdictions. This article is premised on the observation of a marked increase in the institutionalization and implementation of ISM in recent years, regardless of the type of domestic economy. It selects fifteen ISM for a descriptive analysis of their organizational structures and procedures, including: Australia, Canada, China, Germany, India, Japan, South Korea, Mexico, Portugal, Russia, South Africa, Spain, the United Kingdom, the United States, and the European Union. Although the criteria for controlling and evaluating foreign investment contains national security as a shared concern, this paper identifies a significant diversity regarding the profile of the institutions responsible for investment screening, including their scope and their procedures for assessment. As a final remark, the paper raised critical concerns about ISM based on its analysis and the literature.

**Keywords:** foreign investment; screening mechanisms; national security.

JEL: F21; K19.

Artigo recebido em 7/7/2021 e aprovado em 23/12/2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi33art7>

1. Agradecemos aqui a troca constante sobre o tema com Renato Baumann, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e as observações apresentadas pelo parecerista anônimo. Essas contribuições, juntamente com aquelas que recebemos no *webinar* Instrumentos de Avaliação dos Investimentos Externos: Recomendações para o Brasil pelo subsecretário de investimentos estrangeiros da Câmara de Comércio Exterior (Camex), Márcio Lima, pela diretora do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes), Sandra Rios, e pelo assessor da Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex Brasil), Diego Campos, além daquelas pelo assessor especial da Casa Civil da Presidência da República, Orlando Cesar de Souza Lima, foram essenciais para a complementação da pesquisa.

2. Professora associada do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Fundação Getúlio Vargas (PPGD/FGV); e pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte) do Ipea.

3. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGE/UFJF); e pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea.

4. Mestranda do PPGD/FGV.

5. Pós-doutorando no PPGD/FGV; e pesquisador do PNPD/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

## 1 INTRODUÇÃO

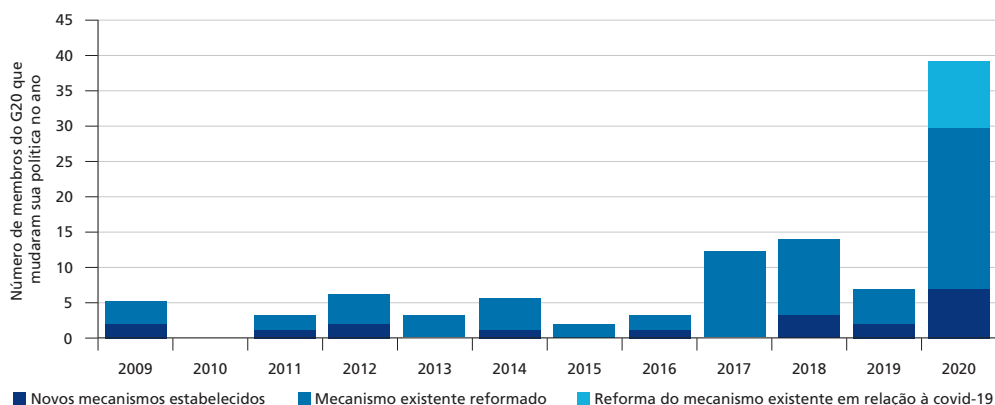
Instrumentos de avaliação dos investimentos externos (IAIEs) são mecanismos de controle e avaliação sobre o ingresso de investimentos diretos oriundos de jurisdições estrangeiras. Esses instrumentos têm se tornado uma questão central na área de regulação dos investimentos externos porque alteram a tendência de liberalização para a entrada de capital externo, propagada desde os anos 1970. De acordo com nota recente da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020a), esses instrumentos estavam sendo crescentemente invocados nos últimos vinte anos e, com a pandemia da covid-19, isso se intensificou.

A literatura do campo do direito internacional dos investimentos aponta que a criação dos IAIEs tem sido uma das mudanças no paradigma regulatório internacional dos investimentos. A mudança de paradigma consubstancia: i) a transição da lógica de promoção ou liberalização do investimento para uma lógica de supervisão e facilitação regulada; ii) a preocupação com a capacidade estatal de regulação em busca de um reequilíbrio com os interesses protegidos do investidor; e iii) o reconhecimento da amplitude de espaços regulatórios para os investimentos, deslocando a centralidade prévia dos acordos internacionais para também incluir a dimensão regulatória nacional (Sornarajah, 2011; Sauvart e Alvarez, 2011; Morosini e Sanchez-Badin, 2017; Dimitropoulos, 2019).

A OCDE, junto com a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD), tem sido um dos organismos que mais investigam atualmente os IAIEs. De acordo com seus relatórios mais recentes (OCDE, 2019; 2020a; 2020b), observa-se um movimento cumulativo de criação e reformas de mecanismos de avaliação de aquisições de ativos por investidores externos. O monitoramento mais recente pela OCDE registra que, nos últimos três anos, houve um aumento em 50% na implementação dos IAIEs – incluindo aqui as respostas à pandemia (OECD, 2020a). Os relatórios da OCDE e da UNCTAD também observam que os países que têm implementado esses mecanismos têm perfis diversos, países desenvolvidos e em desenvolvimento, grandes exportadores e grandes importadores de capital externo (OECD, 2019; UNCTAD, 2016; 2019). No levantamento conjunto da OCDE e UNCTAD (2020), há a observação de que os IAIEs são resultado tanto de reformas de mecanismos anteriormente existentes como da criação de novos aparatos. As reformas têm sido predominantes (gráfico 1) e sucessivas, o que se observa na resposta ao momento da pandemia atual.

GRÁFICO 1

IAIEs: implementação e reforma em países-membros do G20 (2009-2020)



Fonte: OECD e UNCTAD (2020b, p. 4).

Se logo após a crise financeira de 2008 a OCDE constatou um movimento de estruturação dos IAIEs mais associado à noção de segurança nacional e mitigação de risco, mais recentemente tem-se observado uma supervisão com: i) discriminação quanto à origem do capital e/ou ao perfil do capital controlador dos investimentos;<sup>6</sup> ii) ponderações sobre os riscos associados à tecnologia avançada e ao domínio dos dados (OCDE, 2019, p. 7-8); e iii) além disso, no último ano, a crise de saúde pública que assolou o mundo com a pandemia da covid-19 trouxe ainda mais incertezas e anseios de restrição ao investimento externo, dados os movimentos de nacionalização e regionalização das cadeias produtivas (Oliveira *et al.*, 2020; OCDE, 2020a).

A preocupação em controlar a entrada e o estabelecimento de investimentos externos em determinados territórios, inicialmente, fundava-se em preocupações com a segurança nacional dos países anfitriões (Esplugues, 2018a; Müller-Ibold, 2010; Dimitropoulos, 2020; Bath, 2015; OECD, 2018). Sempre foi comum controlar o investimento nos setores militar e de defesa. Contudo, o conceito de segurança nacional tem sido significativamente ampliado pelas reformas mencionadas, resultando em uma extensão progressiva do escopo e do conteúdo desse tipo de procedimento de triagem de investimentos. Encontra-se, assim, a incorporação de indústrias estratégicas domésticas e de infraestrutura crítica na chave de segurança nacional – incluindo, por exemplo, a produção e o fornecimento de energia, abastecimento de água, transporte, telecomunicações, recursos minerais e mídia (Heath, 2009; Bath, 2015; OECD, 2018).

Estudos mais especializados têm observado a extensão do escopo dos IAIEs para também considerar a aquisição, por estrangeiros, de tecnologia e conhecimento interno, como inteligência artificial (IA), robótica, semicondutores, computação em nuvem, 5G, tecnologia quântica, *hardware* de computação, nanotecnologias, biotecnologias, satélites e a indústria aeroespacial (Chiarini, 2016; Kowalski, Rabaioli e Vallejo, 2017). E, mais recentemente, estão sendo agregados na chave da segurança nacional o acesso de investidores estrangeiros a dados confidenciais de cidadãos nacionais (Wehrle e Pohl, 2016).

Conforme relatórios de acompanhamento recentemente publicados por UNCTAD (2019; 2020) e OECD (2020b), os IAIEs apresentam uma enorme variedade institucional. Suas diferenças vão desde alcance da competência, estrutura organizacional, procedimentos e orçamento alocado até uma variação nos resultados alcançados, considerando o número de casos e o conteúdo avaliado. Há, nessa diversidade de modelos e resultados, diferentes percepções sobre se, onde e em quais condições o risco do investimento externo em determinado setor, atividade ou projeto está concentrado e, ainda, sobre como a gestão desse risco é classificada em relação a outros objetivos das políticas domésticas (UNCTAD, 2019; OECD, 2020b).

Os IAIEs são, portanto, uma tendência mundial, diante da qual se torna essencial contextualizar a atual política brasileira para investimentos externos. Historicamente um dos dez principais receptores de investimento estrangeiro,<sup>7</sup> o Brasil tem, desde 2015, reestruturado seus instrumentos e mecanismos, nacionais e internacionais, para regular os fluxos de investimentos, com foco na facilitação (Morosini e Sanchez-Badin, 2017), mas, nesse processo, ainda não introduziu uma política sobre

6. Nesses casos, o direcionamento dos IAIEs é voltado para a China, especificamente, em razão das particularidades da sua organização política e econômica e também pela participação e pelo controle do Estado em muitas empresas. A esse respeito, consultar Wernicke (2020), Jong e Zwartkruis (2020), Dimitropoulos (2020), Jacobs (2019) e Bath (2015).

7. Para dados mais específicos, ver a série histórica dos últimos anos no World Investment Report 2020, disponível em: <[https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_en.pdf)>. Acesso em: maio 2021.

IAIE. Por isso, compreender de forma sistematizada como os IAIEs têm se estruturado e como são regulados em outros países e, ainda, como têm sido aplicados em relação a intenções de investimento em setores específicos parece ser essencial para o Brasil. Isso poderá ajudar tanto a contextualizar e elaborar a política vigente de recepção de investimento do país como a antecipar eventuais restrições aos investimentos brasileiros no exterior.

Além desta introdução, o artigo conta com quatro seções: a seção 2 apresenta os objetivos e a metodologia aplicada; a seção 3 conta com uma análise descritiva e comparativa dos IAIEs selecionados, incluindo o momento de criação dos mecanismos, as revisões das legislações aplicáveis, uma análise da estrutura organizacional dos IAIEs, os critérios de avaliação dos investimentos, bem como os procedimentos para avaliação dos investimentos externos; a seção 4 discute críticas apontadas aos IAIEs; e, finalmente, a seção 5 traz as considerações finais do artigo.

## 2 OBJETIVOS E METODOLOGIA

O objetivo deste artigo é detalhar experiências e tendências da estrutura organizacional dos IAIEs. Para tanto, analisamos as principais características e formas de funcionamento de alguns IAIEs selecionados. O mapeamento inclui os momentos e formas de criação e reformas de IAIEs, suas competências e seus critérios para avaliação dos investimentos, suas formas de atuar e possíveis controles sobre sua atuação. Compreender esses elementos básicos da regulação dos IAIEs é fundamental para sua contextualização na política de recepção dos investimentos externos e para observar as tendências dessas políticas.

Foram selecionados quinze IAIEs para uma análise mais sistemática de suas estruturas, pertencentes às seguintes economias: África do Sul, Alemanha, Austrália, Canadá, China, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, Índia, Japão, México, Portugal, Reino Unido, Rússia e União Europeia (UE). A seleção desses IAIEs considerou: i) países com sistemas muito estruturados e utilizados (Estados Unidos, Austrália); ii) países emergentes (México, África do Sul); iii) países com cultura jurídica próxima à do Brasil (Portugal); e iv) a particularidade de um sistema regional (UE).

Considerando que a implementação de IAIE pode ter um impacto no grau de restrição ao capital externo, classificamos os países com base no Foreign Direct Investment (FDI) Regulatory Restrictiveness Index (FDI Index), elaborado pela OCDE,<sup>8</sup> com o objetivo de favorecer a identificação de similaridade e diferenças entre os sistemas. Com isso, pretende-se entender se países que eram menos restritivos têm uma tendência maior a criar IAIE, se aplicam critérios semelhantes na avaliação dos investimentos externos, entre outros. No quadro 1, os países são classificados em quatro grupos, de acordo com o FDI Index de 2019.

Para cada um dos sistemas selecionados foram coletados os documentos primários que criaram e regulamentam os IAIEs. As principais fontes da pesquisa são as legislações domésticas e regulamentações administrativas, conforme material disponibilizado pelos próprios governos ou por organismos internacionais e indicados nas referências deste artigo. As principais linhas de levantamento das informações sobre os IAIEs foram:

8. Quatro tipos de medidas são cobertos pelo índice: i) restrições de capital estrangeiro; ii) restrições de seleção e aprovação prévia; iii) regras para pessoal-chave; e iv) outras restrições à operação de empresas estrangeiras. A pontuação mais alta para qualquer medida em qualquer setor é 1 (a medida restringe totalmente o investimento estrangeiro no setor) e a mais baixa é 0 (não há impedimentos regulatórios ao IED no setor). O índice cobre 22 setores, cuja média é a pontuação do país. Disponível em: <<https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>>.

- momentos de criação dos IAIEs e de revisão da legislação aplicável;
- competência e estrutura organizacional responsável pelo IAIE;
- critérios para avaliação do investimento;
- procedimentos previstos na avaliação; e
- novas regulamentações no contexto da pandemia da covid-19.

## QUADRO 1

## IAIEs selecionados e sua qualificação pelo FDI Index (2019)

| Grupo 1<br>(FDI Index > 0,2) | Grupo 2<br>(0,1 < FDI Index < 0,2) | Grupo 3<br>(0,05 < FDI Index < 0,09) | Grupo 4<br>(FDI Index < 0,05) |
|------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|
| China<br>0,244               | Austrália<br>0,149                 | África do Sul<br>0,055               | Alemanha<br>0,023             |
| Índia<br>0,207               | Canadá<br>0,161                    | Estados Unidos<br>0,089              | Espanha<br>0,021              |
| Rússia<br>0,261              | Coreia do Sul<br>0,135             | Japão<br>0,052                       | Portugal<br>0,007             |
| -                            | México<br>0,188                    | -                                    | Reino Unido<br>0,040          |

Elaboração dos autores.

Obs.: A UE, por ser uma organização regional, não possui classificação pelo FDI Index.

### 3 EXPERIÊNCIAS E TENDÊNCIAS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS IAIEs SELECIONADOS

#### 3.1 Momentos de criação dos IAIEs e de revisão da legislação aplicável

A maior parte dos mecanismos foi criada após 2008, com importantes reformas posteriores, em especial a partir de 2016. No caso de IAIEs mais antigos, ainda que se valham de estruturas anteriormente criadas para decisões relativas a investimento externo, eles também passaram por reformas recentes. Mais detalhes sobre a legislação e suas últimas alterações estão no apêndice A.

## QUADRO 2

## IAIE: país ou organização selecionada, nome da agência para notificação e ano de criação

| Grupo 1<br>(FDI Index > 0,2)                                                                                                            | Grupo 2<br>(0,1 < FDI Index < 0,2)                         | Grupo 3<br>(0,05 < FDI Index < 0,09)                                                      | Grupo 4<br>(FDI Index < 0,05)                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| China<br>Ministerial Joint Conference for Security Review of Merger and Acquisition of Domestic Enterprises by Foreign Investors (2011) | Austrália<br>Foreign Investment Review Board (FIRB) (1976) | África do Sul<br>Ad hoc Committee (2019)                                                  | Alemanha<br>Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (2013) |
| Índia<br>Foreign Investment Facilitation Portal (2017)                                                                                  | Canadá<br>Investment Review Division (1985)                | Estados Unidos<br>The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) (1975) | Espanha<br>Ministry of Economy and Finance (1999)                   |

(Continua)

(Continuação)

| Grupo 1<br>(FDI Index > 0,2)                                                   | Grupo 2<br>(0,1 < FDI Index < 0,2)                                    | Grupo 3<br>(0,05 < FDI Index < 0,09)                                               | Grupo 4<br>(FDI Index < 0,05)                    |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Rússia<br>Government Commission for Control<br>over Foreign Investments (2008) | Coreia do Sul<br>Ministry of Commerce, Industry,<br>and Energy (1998) | Japão<br>Ministry of Finance and Ministry of<br>Economy, Trade and Industry (1949) | Portugal<br>Council of Ministers (2014)          |
| -                                                                              | México<br>Registro Nacional de Inversiones<br>Extranjeras (1993)      | -                                                                                  | Reino Unido<br>The Office of Fair Trading (2002) |

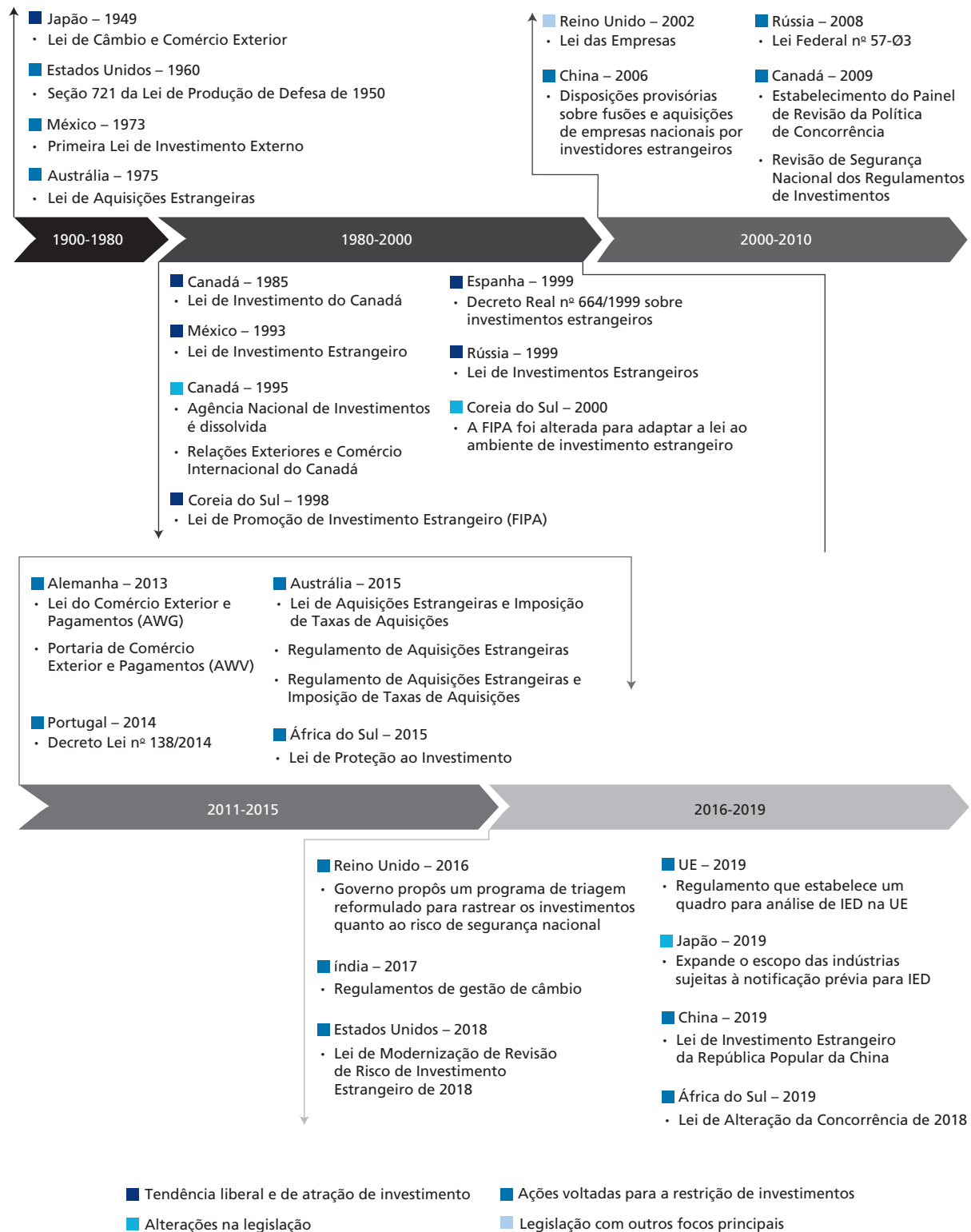
Elaboração dos autores.

Obs.: A UE, por ser uma organização regional, não possui classificação pelo FDI Index.

No quadro 2, notamos que países que em princípio têm um grau similar de abertura ao capital estrangeiro criaram seus IAIEs em diferentes momentos da história. Isso porque, curiosamente, a criação de algumas das agências responsáveis pelos IAIEs selecionados esteve associada tanto a movimentos de liberalização como de restrição aos investimentos. Para algumas dessas agências, a avaliação do investimento externo, como um processo de triagem, passou a integrar suas competências, tendo como efeito uma reorientação geral da política de recepção de investimentos externos nos respectivos países. Na figura 1 estão apresentadas, em linha temporal, as principais regulamentações que embasam hoje os IAIEs dos países e sistemas selecionados, com o destaque em cores para o perfil inicial da política que amparou a legislação daquele momento (se de maior liberalização ou de restrição ao investimento externo, conforme legenda).<sup>9</sup>

9. No apêndice B estão apresentadas em mais detalhes as regulamentações indicadas na figura 1.

FIGURA 1

**Linha temporal sobre criação das agências e principais instrumentos regulatórios dos IAIEs selecionados (1900-2019)**

Elaboração dos autores.

De uma forma geral, observamos que, entre 1980 e 2000, prevaleceram as políticas liberalizantes para o capital externo e, a partir de 2016, há um movimento contrário. A partir de 2016, todos os mecanismos analisados – com exceção de Espanha e Portugal – passaram por alguma revisão quanto às suas competências e/ou aos critérios aplicados para suas competências.

Para além das reformas nos sistemas nacionais, em 2019 a UE divulgou o Regulamento 2019/452 de Investimento Estrangeiro Direto na UE,<sup>10</sup> que abre um espaço de coordenação e cooperação regional para a UE e os Estados-membros adotarem medidas regionais de carácter restritivo ao investimento externo, por razões de segurança ou ordem pública. Ainda que tenha um carácter regional, essa agência não tem uma atuação supranacional, como outros processos da UE.

O Regulamento 2019/452 da UE estabeleceu normas comuns que permitem aos Estados-membros cooperar e prestar assistência mútua sempre que o investimento externo num Estado-membro possa afetar a segurança ou ordem pública noutros Estados-membros. Com isso, o quadro comum do IAIE da UE compreende os vários mecanismos de análise nacionais separados, mantendo a flexibilidade necessária para os Estados-membros examinarem os investimentos tendo em conta a sua situação individual e suas especificidades, criando, no nível regional, apenas um espaço de articulação e informação.

Portanto, quanto ao processo de criação de estruturas para avaliação de investimento, ao comparar os quinze IAIEs selecionados, identificamos quatro diferentes tendências: i) estruturas muito antigas que tinham no passado um carácter de controle e mais restritivo, mas que estavam inativas e foram reformadas recentemente – casos do CFIUS nos Estados Unidos e do Firb na Austrália; ii) estruturas criadas nos anos 1990 ou início dos anos 2000, com um carácter liberalizante, e que têm sido revisadas e sofisticadas quanto à sua competência – casos de Canadá, Coreia do Sul, Espanha e México; iii) estruturas criadas nos últimos cinco anos com o objetivo específico restritivo – casos de África do Sul e Índia; e iv) em 2019, a UE inovou ao criar o primeiro mecanismo regional para cooperação e coordenação de avaliação dos investimentos externos.

### 3.2 Estrutura organizacional responsável pelo IAIE e suas competências

Nesta subsecção, busca-se identificar a estrutura burocrática em que se inserem os IAIEs e como são definidas as suas competências no processo de avaliação do investimento externo. Esse processo compreende, pelo menos, três etapas ou funções do IAIE: i) a recepção da notificação pelo investidor; ii) a avaliação do impacto do investimento; e iii) a decisão sobre a possibilidade ou não de efetivação do investimento externo.

Observa-se que nem sempre o processo de avaliação do investimento externo está inteiramente concentrado em apenas um órgão, podendo se expandir dentro de uma estrutura maior, como ocorre, por exemplo, no Ministério para Assuntos Econômicos e Energia na Alemanha. Dos quinze IAIEs analisados, metade concentra aquelas três funções, enquanto nos restantes um órgão recebe a notificação e as demais etapas passam por outras estruturas da burocracia do Estado. Nesses casos, o processo de avaliação do investimento externo acaba indo para outros ministérios ou mesmo para comissões conjuntas.

10. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>>.

Portanto, foram mapeados os seguintes perfis organizacionais: i) órgãos individuais e específicos para avaliação de investimento externo; ii) estruturas específicas para essa função, mas colegiadas, compostas por representantes de diferentes burocracias ou ministérios; e iii) competências compartilhadas entre diferentes agências, para as funções aqui indicadas. Apesar de a estrutura da agência não estar necessariamente associada à concentração ou não de competências, nos sistemas analisados todos os órgãos individuais e específicos concentram as diferentes fases básicas de avaliação do investimento (por exemplo, África do Sul, Austrália e Estados Unidos), mas há algumas estruturas colegiadas que também concentram essas funções (China e Portugal).

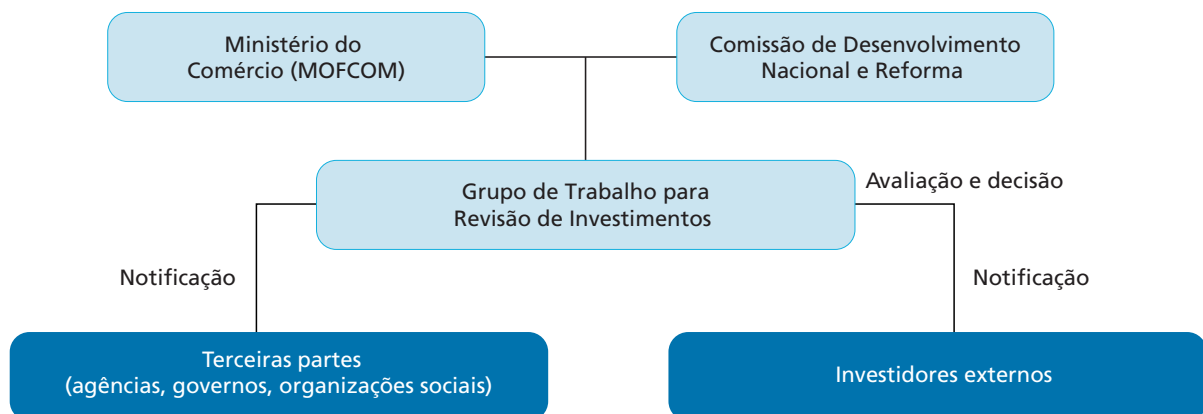
Ainda em termos de estrutura, outra característica desses IAIEs é que estão, majoritariamente, em interfaces entre as burocracias responsáveis, em cada país, por: i) investimento externo, especificamente; ii) controles nas áreas de comércio e transferência de capitais; iii) controle da concorrência; e/ou iv) análise de assuntos associados à segurança nacional.

A seguir, são exemplificados os organogramas da estrutura organizacional responsável por alguns IAIEs, a fim de elucidar a diversidade de suas formas de organização e funcionamento. Mais detalhes, por país, podem ser observados no apêndice A.

No caso da China (figura 2), observamos uma estrutura colegiada entre o MOFCOM e a Comissão de Desenvolvimento Nacional e Reforma. A interação do investidor para a notificação do seu investimento acontece junto a esse grupo de trabalho específico, que fará a avaliação do impacto e da adequação do investimento externo com a regulamentação nacional e será responsável pela decisão, como um IAIE. Como indicado, também há a previsão sobre a possibilidade de participação de terceiras partes no processo, que interagem, assim como o investidor, diretamente com o Grupo de Trabalho para Revisão de Investimentos.

FIGURA 2

**China: órgão específico e colegiado para notificação, avaliação e decisão (grupo 1)**

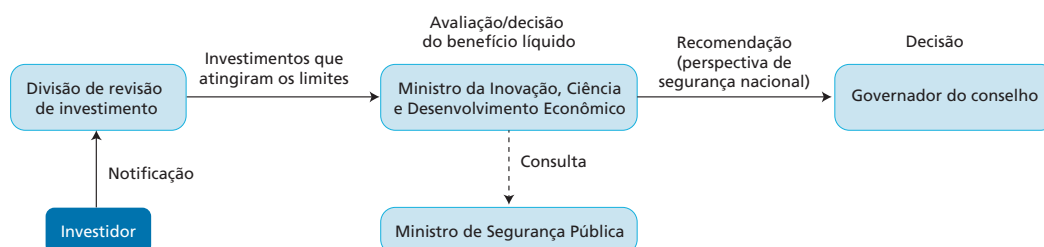


Elaboração dos autores.

No caso do Canadá (figura 3), se um investimento não atingir os limites monetários para a revisão,<sup>11</sup> o investidor deve apresentar uma notificação à divisão de revisão de investimento a qualquer momento antes da implementação do investimento ou dentro de trinta dias após o fechamento do negócio. No entanto, os investimentos que atingirem os limites monetários estarão sujeitos às disposições de segurança nacional da Lei de Investimentos do Canadá, a ser avaliadas pelo ministro da Inovação, Ciência e Desenvolvimento Econômico. O ministro deverá analisar e poderá tomar decisões quanto ao benefício líquido gerado pelo investimento ao Canadá. De uma perspectiva de segurança nacional, tal ministro ainda deve consultar o ministro de Segurança Pública e fornecer recomendações ao governador-geral em conselho ou governador do conselho,<sup>12</sup> que irá tomar a decisão.

FIGURA 3

**Canadá: órgão específico e singular para notificação, estrutura compartilhada em nível ministerial para avaliação e decisão (grupo 2)**

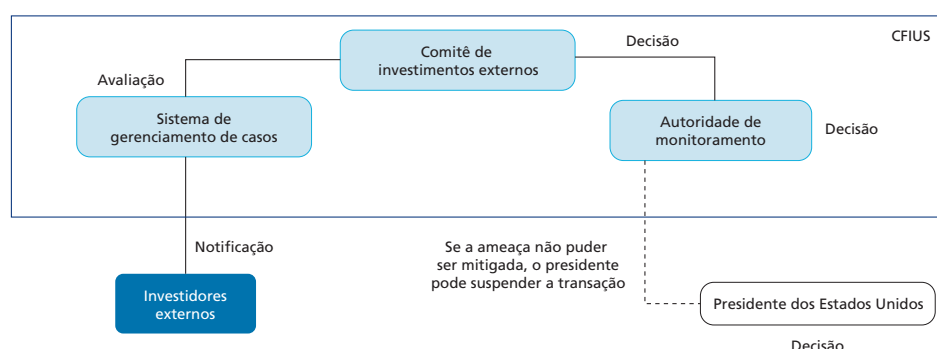


Elaboração dos autores.

Os Estados Unidos (figura 4), por sua vez, têm um dos órgãos específicos e singulares mais conhecidos. Tal órgão concentra os processos de notificação, avaliação e decisão. Trata-se do CFIUS (Comitê de Investimentos Externos nos Estados Unidos). Esse é um órgão antigo da burocracia do país, criado em 1975, que está dentro da estrutura do Departamento do Tesouro e foi reavivado em suas atividades nos últimos anos. Nesse órgão, há estruturas internas que conduzem todo o processo.

FIGURA 4

**Estados Unidos: órgão específico e singular para notificação, avaliação e decisão (grupo 3)**



Elaboração dos autores.

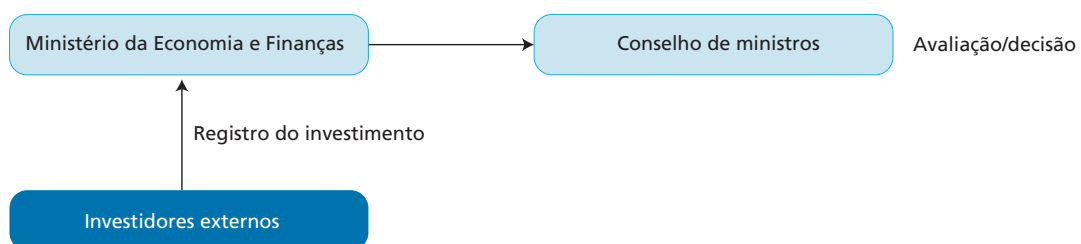
11. No caso do Canadá, este valor mínimo do investimento (*threshold*) varia entre CAD 415 milhões, para investidores estatais de membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), e CAD 1,565 bilhão para investidores do setor privado submetidos a acordos comerciais. Nesse intervalo são considerados quatro perfis diferentes de investidores. Disponível em: <[https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/h\\_1k00050.html#p1](https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/h_1k00050.html#p1)>. Acesso em: 22 dez. 2021.

12. Trata-se de uma estrutura particular dentro do Poder Executivo canadense, com membros indicados pelo primeiro-ministro. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/privy-council/topics/appointments/governor-council.html>>.

A Espanha (figura 5), que se encontra no grupo de menor restrição ao investimento estrangeiro (FDI Index < 0,05), tem a estrutura colegiada interministerial (envolvendo os ministérios da Economia e das Finanças, das Relações Exteriores e da Defesa, bem como o ministério do departamento afetado pelo investimento) em um conselho. Esse conselho de ministros é central do processo de avaliação e decisão sobre o investimento externo que possa afetar a ordem ou segurança pública, podendo convocar a representação de outros ministérios no processo de avaliação e decisão, se entender pertinente. O registro da notificação, porém, ocorre junto ao Ministério de Economia e Finanças, que depois encaminha o processo ao conselho.

FIGURA 5

**Espanha: estrutura interministerial colegiada, em que a notificação é de um ministério, mas a avaliação e a decisão são tomadas por um conselho de ministros (grupo 4)**

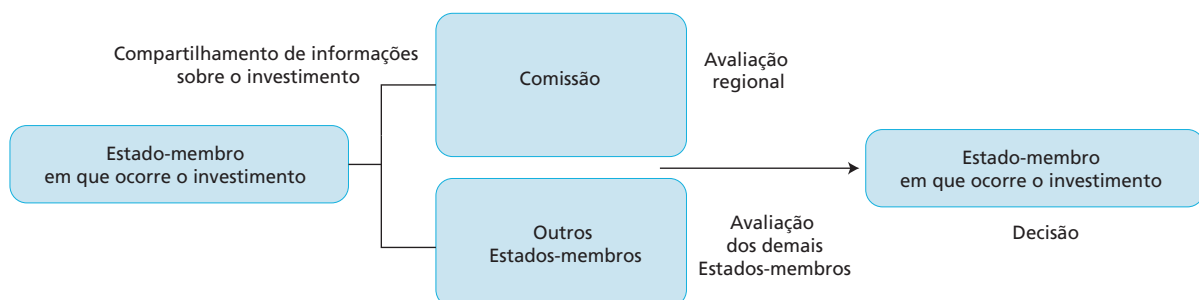


Elaboração dos autores.

Por fim, temos o sistema regional da UE, com as seguintes particularidades: é de competência da Comissão Europeia interagir com os mecanismos nacionais de análise de investimento dos Estados-membros. A comissão promove, assim, o estabelecimento de um quadro para o intercâmbio de informações relevantes com e entre os Estados-Membros e determina os procedimentos para definição se o investimento externo afeta a segurança ou a ordem pública dos demais Estados-membros ou da UE.<sup>13</sup> Na figura 6, detalha-se a dinâmica de funcionamento do mecanismo regional.

FIGURA 6

**UE: estrutura regional de cooperação**



Elaboração dos autores.

Não há, na estrutura da UE, interação direta do investidor estrangeiro com a burocracia regional. Trata-se, no caso, apenas de um mecanismo para coordenação e cooperação, no nível regional, entre os

13. Está previsto que, até 12 de outubro de 2023 e, posteriormente, a cada cinco anos, a comissão deve avaliar o funcionamento e a eficácia do regulamento e apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu.

órgãos que desempenham o IAIE no nível nacional de cada Estado-membro da UE.<sup>14</sup> Essa avaliação pela comissão pode resultar em solicitações e recomendações ao IAIE nacional do Estado-membro em que o investimento externo acontece, se se entender que ele pode impactar na economia de outros Estados-membros ou mesmo da união econômica regional. A decisão sobre o investimento externo permanece com o Estado-membro. No entanto, deve ter na “máxima consideração” o parecer da comissão e fornecer uma explicação caso o parecer não seja seguido.

Uma vez identificada a estrutura competente para avaliação do investimento externo, há uma preocupação sobre o momento em que o investimento deve ser notificado (se no preestabelecimento do investimento externo e/ou no pós-estabelecimento). Há ainda a questão de se saber se a obrigação se mantém no tempo, por operação, ou seja, se a notificação à agência pelo investidor externo, a cada aporte, é ou não obrigatória. E, por fim, em sendo obrigatória a notificação e se não for observada, se há sanções aplicáveis ao investidor externo. Esses são detalhes do processo de notificação que variam a cada IAIE, como observamos nos casos selecionados neste artigo.

Dos quinze mecanismos analisados, apenas dois, de Japão e Portugal, restringem sua atuação ao momento de entrada do investimento no país (preestabelecimento) sem acompanhamento do pós-estabelecimento. Nos demais casos, os IAIEs, uma vez tendo sido competentes para tal avaliação, mantêm um acompanhamento contínuo das atividades e operações do investidor externo associados ao investimento analisado (pré e pós-estabelecimento). Além da competência genérica do IAIE para tal, Austrália, África do Sul, Canadá, Coreia do Sul, Estados Unidos e Reino Unido instituíram outros órgãos como autoridades específicas para esse monitoramento, com a qual o investidor mantém atualizadas as informações sobre o investimento no país.

O que também se observa nos IAIEs analisados é que, caso o investimento não seja notificado, a maior parte dos mecanismos define uma sanção ao investidor. Além da UE, que não tem uma relação direta com o investidor, China, México, Portugal e Reino Unido<sup>15</sup> não preveem sanções ao investidor externo, em casos de não notificação.

No que tange à estrutura organizacional, conclui-se que os IAIEs analisados estão estruturados em torno de órgãos individuais e colegiados ou mesmo têm as competências compartilhadas entre diferentes estruturas burocráticas do Estado. Não se observa a preponderância de uma ou outra estrutura, porém dois padrões podem ser identificados: i) nos casos de opção por um órgão singular e específico para avaliação de investimento, há a concentração neles das funções de processar a notificação do investidor, analisar/avaliar e decidir sobre o caso; e ii) os países que se qualificam no grupo 4 (FDI Index < 0,05), ou seja, com políticas mais liberalizantes para o investimento externo, optaram por estruturas colegiadas ou compartilhadas. No que tange às competências dos IAIEs, a grande maioria mantém sua atuação e avaliação no pré e pós-estabelecimento do investimento externo. E, caso o investidor não notifique o investimento no preestabelecimento, em geral há sanções previstas.

14. A UE disponibiliza em seu *site* a lista de IAIEs de seus Estados-membros, bem como a legislação atualizada. Disponível em: <[https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc\\_157946.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2021.

15. Embora a legislação em vigor não trate de sanções ao investidor, em novembro de 2020 o governo do Reino Unido apresentou ao parlamento o projeto de lei de segurança nacional e investimento, que deve introduzir reformas legislativas significativas, inclusive com previsão de sanções. Disponível em: <<https://www.kirkland.com/publications/kirkland-alert/2020/05/uk-national-security-review>>.

### 3.3 Critérios para avaliação do investimento

Conforme apresentado na introdução, os fundamentos que orientam a atuação dos IAIEs são bastante amplos e, mesmo assim, têm sido alterados e ampliados nos últimos anos. De todas as legislações analisadas (apêndice A), um exercício de nuvens de palavras acaba por retratar a ênfase nas temáticas reunidas na figura 7.

FIGURA 7

Linguagem prevalente na legislação selecionada em investimento estrangeiro<sup>16</sup>



Elaboração dos autores.

O que se observa é que a noção de ordem é a mais frequentemente invocada, interpretação que pode estar sujeita a diferentes critérios. A justificativa mais ampla quanto à linguagem básica aplicada está associada à segurança nacional, a setores sensíveis ou críticos e estratégicos. Entre os quinze IAIEs analisados, a Rússia tem o critério mais delimitado ao associá-lo à segurança e à defesa do país. No caso da UE, a referência é associada à segurança e ordem pública, conceito bastante desenvolvido pela doutrina e pela jurisprudência na Europa.

Dada essa imprecisão das justificativas mais amplas, critérios adicionais são muito relevantes para considerar a consistência da atuação dos IAIEs e a sua não arbitrariedade na seleção dos casos para análise. Entre esses critérios, destacam-se as especificações de setores e de valores dos investimentos externos (*thresholds*), sendo que a maior parte dos instrumentos de avaliação analisados foca em setores selecionados e indicados como relevantes para a economia e a segurança nacional. Apenas cinco IAIEs têm competências gerais para atuar em todo e qualquer setor em que ocorra o investimento: África do Sul, Coreia do Sul, Japão, Reino Unido e Rússia. Austrália, Canadá e China adicionam o critério do volume de investimento (*threshold*) para avaliação do investimento pela autoridade competente.<sup>17</sup> Apenas a Índia inclui o critério nacionalidade (específica) para avaliação do investimento.

16. Foram excluídas palavras consideradas “cerimoniais” e típicas do formalismo jurídico – parágrafo, artigo, seção etc. –, além de vocativos, conjunções, verbos de ligação, preposições e números.

17. Na Austrália, esse critério é baseado na porcentagem da aquisição, que varia de acordo com o setor em questão (disponível em: <[https://firb.gov.au/sites/firb.gov.au/files/2021-01/Australias\\_foreign\\_investment\\_policy.pdf](https://firb.gov.au/sites/firb.gov.au/files/2021-01/Australias_foreign_investment_policy.pdf)>); no Canadá são definidos limites monetários, que variam de acordo com o tipo de investidor (disponível em: <[https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/h\\_lk00050.html#p1](https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/h_lk00050.html#p1)>); e na China é considerado o poder de voto adquirido pelo investidor estrangeiro (Kong e Chen, 2020).

No quadro 3 segue uma breve sistematização desses conceitos e critérios em relação a cada sistema analisado.

### QUADRO 3

#### Critérios e suas especificações, por país analisado

| País/IAIE analisado | Linguagem específica sobre segurança nacional | Identificação de focos de interesse para avaliação do IED | Delimitação de IED em setores específicos | Delimitação de IED a partir do volume de investimento | Origem do IED |
|---------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------|
| África do Sul       | -                                             | ●                                                         | -                                         | -                                                     | -             |
| Alemanha            | -                                             | -                                                         | ●                                         | ●                                                     | -             |
| Austrália           | -                                             | ●                                                         | -                                         | ●                                                     | -             |
| Canadá              | -                                             | -                                                         | ●                                         | ●                                                     | -             |
| China               | -                                             | ●                                                         | ●                                         | ●                                                     | -             |
| Coreia do Sul       | -                                             | ●                                                         | ●                                         | ●                                                     | -             |
| Espanha             | -                                             | -                                                         | ●                                         | ●                                                     | -             |
| Estados Unidos      | -                                             | ●                                                         | ●                                         | -                                                     | -             |
| Índia               | -                                             | -                                                         | ●                                         | -                                                     | ●             |
| Japão               | -                                             | -                                                         | ●                                         | -                                                     | -             |
| México              | -                                             | -                                                         | ●                                         | -                                                     | -             |
| Portugal            | -                                             | -                                                         | ●                                         | -                                                     | -             |
| Reino Unido         | -                                             | ●                                                         | -                                         | ●                                                     | -             |
| Rússia              | ●                                             | -                                                         | -                                         | -                                                     | -             |

Elaboração dos autores.

Na identificação de focos de interesse para avaliação do IED e delimitação dos setores específicos, os IAIEs, em geral, consideram atividades associadas à segurança nacional ou ao que avaliam como setores sensíveis ou estratégicos (quadro 4).

### QUADRO 4

#### Especificação dos focos de interesse e setores mais frequentes

| Países                    | Critérios                                                                             |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| África do Sul e Austrália | Proteção de dados, inovação e transferência tecnológica                               |
| Alemanha e Espanha        | Saúde pública                                                                         |
| China                     | Tecnologia e biopirataria                                                             |
| Coreia do Sul             | Higiene, meio ambiente e o moral do país                                              |
| Estados Unidos            | Setores de tecnologia que trabalhem com dados e/ou que sejam investimentos em imóveis |
| Reino Unido               | Estabilidade do seu sistema financeiro, a liberdade de opinião e a mídia              |

Elaboração dos autores.

Para além do que está em legislações e regulamentos dos IAIEs, também são associadas nesses sistemas, ainda que marginalmente, preocupações com o impacto do investimento sobre o nível de emprego, cenário de concorrência no setor investido, efeitos ambientais e transparência do investidor e/ou país de origem do investimento.

Conclui-se, portanto, que os critérios para avaliação dos investimentos consubstanciam-se em torno da noção de ordem e invocam as linguagens sobre segurança nacional, setores sensíveis ou críticos e estratégicos, para que o investimento passe a ser avaliado pela autoridade competente. Critérios

adicionais como setores específicos em que se dará o investimento, volume do investimento externo e nacionalidade evidenciam o caráter discriminatório, porém favorecem a objetividade das decisões e aplicação dos critérios. A maior parte dos países tende a adotar o critério de setores, sendo que Austrália, Canadá e China adicionam o critério do volume de investimento. Apenas a Índia, entre os IAIEs analisados, aplica o critério de nacionalidade da origem do investimento externo.

### 3.4 Procedimentos previstos para a avaliação do investimento externo, devido processo e transparência

Após identificados os órgãos competentes e os critérios para a avaliação do investimento, a forma com que esses órgãos funcionam e o procedimento para avaliação do investimento que aplicará o processo completam parte importante do devido processo legal. Esses procedimentos dos IAIEs apresentam tanto as responsabilidades do investidor perante os IAIEs do país receptor do investimento como as responsabilidades dos órgãos e comissões da burocracia estatal envolvidos no processo de avaliação de investimento externo. Aqui, as regras aplicáveis são as regras de administração pública. Nesse sentido, as preocupações com o devido processo – autoridades com competências claras e precisas, publicidade dos atos, direito ao contraditório – e com a transparência de todos os atos são quesitos importantes dos procedimentos previstos.

No que toca à responsabilidade do investidor nos processos de avaliação do investimento externo, a primeira obrigação é a de notificar a autoridade ou o ministério competente, preenchendo um formulário com as principais características do investimento: origem/nacionalidade, valor, percentual adquirido, setor, planejamento ambiental, societário e aspectos relacionados à empregabilidade e ao trabalho. Caso essa notificação não seja feita ao IAIE, alguns dos países analisados indicam a possibilidade de aplicar sanções ao investidor, como é o caso de África do Sul, Alemanha, Coreia do Sul, Estados Unidos, Índia, Japão e Rússia. Nos casos da Austrália e do Canadá não há previsão de sanções, mas o IAIE pode estabelecer um processo retroativo. Para algumas regulamentações, contudo, não foram localizadas consequências para o investidor no caso de não notificação – casos de China, México, Portugal e Reino Unido.

#### QUADRO 5

##### Consequências para o investidor se não notificar o IAIE, por país selecionado

| País/IAIE      | Se não notificar, aplica-se sanção | Se não notificar, procedimento pode ser aplicado retroativamente |
|----------------|------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| África do Sul  | ●                                  | -                                                                |
| Alemanha       | ●                                  | -                                                                |
| Austrália      | -                                  | ●                                                                |
| Canadá         | -                                  | ●                                                                |
| China          | -                                  | -                                                                |
| Coreia do Sul  | ●                                  | -                                                                |
| Espanha        | ●                                  | -                                                                |
| Estados Unidos | ●                                  | -                                                                |
| Índia          | ●                                  | -                                                                |
| Japão          | ●                                  | -                                                                |

(Continua)

(Continuação)

| País/IAIE   | Se não notificar, aplica-se sanção | Se não notificar, procedimento pode ser aplicado retroativamente |
|-------------|------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| México      | -                                  | -                                                                |
| Portugal    | -                                  | -                                                                |
| Reino Unido | -                                  | -                                                                |
| Rússia      | ●                                  | -                                                                |

Elaboração dos autores.

Do ponto de vista da autoridade responsável pelo IAIE, há a preocupação em saber se a autorização tem que ser feita por ato expresso, público e fundamentado e se pode estabelecer condições e responsabilidades. Para além da decisão no preestabelecimento, a maior parte dos IAIEs – com exceção de Japão e Portugal – prevê o acompanhamento de atividades e operações do investidor externo no pós-estabelecimento.

No caso do processo de avaliação e da decisão sobre o investimento, há a preocupação com a forma com que a decisão será apresentada e, se houver acompanhamento pós-estabelecimento, como isso acontecerá. Não é em todos os países que uma decisão expressa, a termo e fundamentada está prevista. Isso faz com que, caso o investidor não obtenha uma resposta, ocorra um consentimento tácito da autoridade para o investimento. Mas, como apresentado no quadro 6, a maior parte dos países prevê que haverá uma decisão final expressa pela autoridade competente, após concluído o processo de avaliação. Sabe-se também que as autoridades podem apresentar condicionalidades para a realização do investimento. Isso pode significar a redução do valor, a definição da forma societária e outras condições eleitas pela autoridade local.

Uma vez aprovado o investimento e definido que o IAIE fará o acompanhamento do investimento (ou mesmo reinvestimento) pelo investidor externo, algumas autoridades também antecipam quais são esses procedimentos e as informações que serão requeridas do investidor no futuro.

Não foram localizadas, nas regulamentações analisadas, previsões sobre possibilidades de recursos das decisões emitidas por nenhum dos IAIEs analisados. Em caso de não previsão em nível administrativo, estima-se que os casos devam repercutir no Judiciário local do país receptor do investimento, ou mesmo em potenciais arbitragens internacionais, se houver acordos internacionais de investimento entre os países exportador e importador de capital.

No quesito transparência, o que se tem como prática é a publicação de guias aos investidores orientando o processo de submissão das informações à triagem, a descrição do procedimento e a indicação dos critérios aplicados na análise. Alguns países, como Austrália e Canadá, também publicam os casos em que os investimentos foram rejeitados, ano a ano.

No que se refere ao mecanismo regional da UE (figura 8), não há previsões de direitos e responsabilidades dos investidores porque a relação do sistema regional de IAIE se dá com as autoridades dos Estados-membros e não com os investidores, como alertado anteriormente. Mas há a previsão, na regulamentação regional, da responsabilidade de os Estados-membros notificarem a situação e o desenvolvimento de seus procedimentos, para que os demais membros e a comissão emitam pareceres que indiquem se o investimento ameaça a segurança ou a ordem pública, ou algum projeto de interesse da União. Também é definido que os Estados-membros devem notificar seus mecanismos de análise e quaisquer alterações à comissão, assim como apresentar relatórios anuais sobre a aplicação de seus mecanismos de IAIE. A regulamentação regional ainda estabelece que as informações prestadas

pelos Estados-membros devem ser precisas, completas e confiáveis, sobre aspectos como a estrutura de propriedade do investidor. Relatórios periódicos sobre o funcionamento do mecanismo regional e a coordenação entre os IAIEs nacionais devem ser enviados ao Parlamento Europeu (arts. 32 a 34 do Regulamento 2019/452). Como a implementação do sistema foi concluída em outubro de 2020, ainda não há relatórios publicados que apresentem os resultados de funcionamento do mecanismo.

#### QUADRO 6

##### Direitos e responsabilidades do IAIE em sua decisão, por país selecionado

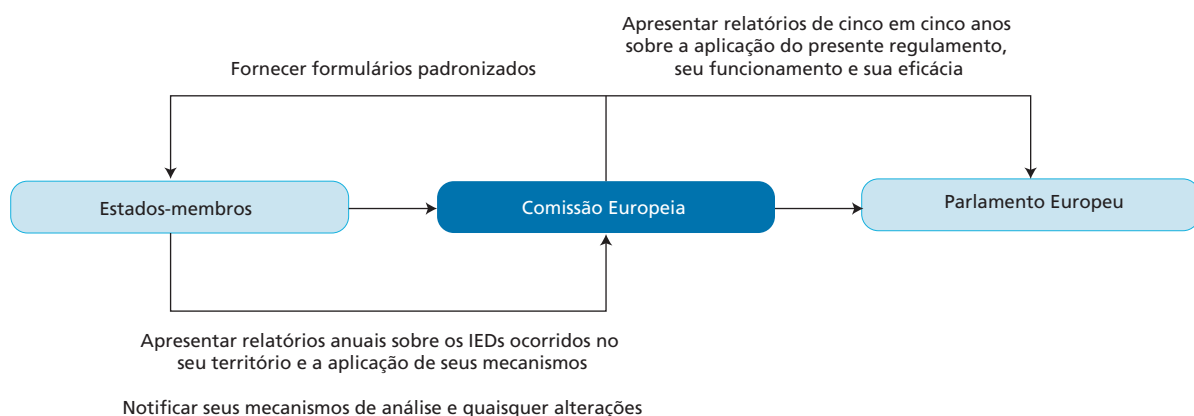
| País/IAIE analisado | Autorização expressa da autoridade prevista | Possibilidade de apresentar condicionalidades ao investidor | Acompanhamento contínuo no pós-estabelecimento | Previsão das exigências ao investidor para o processo de acompanhamento |
|---------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| África do Sul       | ●                                           | ●                                                           | ●                                              | ●                                                                       |
| Alemanha            | ●                                           | ●                                                           | ●                                              | ●                                                                       |
| Austrália           | N/A                                         | ●                                                           | ●                                              | ●                                                                       |
| Canadá              | ●                                           | ●                                                           | ●                                              | -                                                                       |
| China               | ●                                           | -                                                           | ●                                              | -                                                                       |
| Coreia do Sul       | ●                                           | ●                                                           | ●                                              | ●                                                                       |
| Espanha             | ●                                           | -                                                           | ●                                              | -                                                                       |
| Estados Unidos      | ●                                           | ●                                                           | ●                                              | ●                                                                       |
| Índia               | ●                                           | -                                                           | ●                                              | -                                                                       |
| Japão               | ●                                           | ●                                                           | -                                              | -                                                                       |
| México              | N/A                                         | N/A                                                         | ●                                              | N/A                                                                     |
| Portugal            | -                                           | -                                                           | -                                              | -                                                                       |
| Reino Unido         | -                                           | ●                                                           | ●                                              | ●                                                                       |
| Rússia              | -                                           | -                                                           | ●                                              | -                                                                       |

Elaboração dos autores.

Obs.: N/A – Não se aplica.

#### FIGURA 8

##### UE: procedimentos



Elaboração dos autores.

Conclui-se que, no quesito de procedimentos, devido ao processo e transparência, as regras específicas da atuação dos IAIEs ainda são pouco desenvolvidas. Isso vem a ser um dos principais pontos de crítica que se colocam como desafios aos IAIEs, como será apresentado a seguir.

## 4 CRÍTICAS AOS IAIEs

Como foi observado anteriormente, há uma tendência de criação e de reforma de mecanismos que atuem como IAIE desde 2016, que foi ainda mais intensificada em 2020, no contexto da pandemia da covid-19. Considerando que são iniciativas internas de cada país ou organismo regional (UE), as estruturas desses organismos ainda são díspares e, em alguma medida, instáveis, pois têm respondido, como observado em 2020, a situações e necessidades políticas circunstanciais (Raganelli e Marconi, 2021). Além disso, observa-se uma inconsistência entre as políticas externas voltadas à liberalização e proteção do investimento em contraponto com essas políticas nacionais e regionais de controle e restrição ao investimento externo no território nacional (Schill, 2019). Essas inconsistências na fundamentação da criação dos IAIEs favorecem a especulação de que sua criação e reforma são motivadas por políticas “iliberais”, fundadas em protecionismo, nacionalismo e xenofobia (Raganelli e Marconi, 2021; Carrai, 2020; Macrae, 2020; Gavioli, 2011). Nesse sentido, argumenta-se que os IAIEs criam ineficiências e custos de transação mais altos para a conformidade pelo investidor, agindo assim como um fator de inibição para os investidores externos (Schill, 2019; Raganelli e Marconi, 2020).

Além disso, os IAIEs têm sido criticados por seus desenhos procedimentais. Os déficits de responsabilidade e de transparência das autoridades envolvidas no processo de avaliação e de tomada de decisão sobre o investimento favorecem o argumento de que os IAIEs acabam se constituindo em exercício (demasiadamente) discricionário de Poder Executivo e não um procedimento devidamente regulado (Esplugues, 2018c). Da mesma forma, os padrões substantivos baseados na segurança, que se diz serem aplicados como critérios de avaliação, também frequentemente são percebidos como vagos, abertos, de avaliação subjetiva e *ad hoc*. Isso favorece a crítica de que os IAIEs podem ser prejudiciais à previsibilidade e à segurança jurídica no ambiente doméstico do país receptor do investimento.

A partir das experiências apresentadas e com base na literatura, pode-se concluir que os seguintes pontos têm sido alvo de crítica dos IAIEs: legitimidade, ou seja, a necessidade e a justificativa para sua existência; procedimentos pouco claros e pouco previsíveis, com uma margem alta de discricionariedade, ou mesmo, a depender do caso, arbitrariedade da autoridade responsável pelo IAIE; fundamentação das decisões influenciadas, muitas vezes, por matizes da conjuntura política e conveniência econômica, deixando o investidor externo em posição vulnerável; e mecanismo mais político e menos fundamentado nas regras do Estado de direito.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os IAIEs têm se tornado uma questão central na área de regulação dos investimentos externos e sido cada vez mais invocados nos últimos vinte anos, algo que se intensificou ainda mais no contexto da pandemia da covid-19. Nesse sentido, notam-se a inclusão de setores da indústria relacionados à saúde, medidas para evitar aquisições em setores sob estresse financeiro temporário e distorções de valor devido às condições econômicas excepcionais associadas à pandemia (UNCTAD, 2020).

O Brasil tem sido, historicamente, um dos dez principais receptores de investimento estrangeiro. No entanto, o país ainda não possui uma política sobre IAIE. Portanto, compreender de forma sistematizada como os IAIEs têm se estruturado é importante para ajudar na elaboração da política de recepção de investimentos do país, bem como pode ajudar a antecipar eventuais restrições aos investimentos brasileiros no exterior. A questão é que os IAIEs de diferentes países apresentam uma enorme variedade institucional. Por isso, este artigo buscou detalhar as principais características de

quinze IAIEs selecionados a partir de critérios que buscaram preservar a diversidade de países e da estrutura de seus mecanismos de avaliação de investimento externo.

Entre os países analisados, os que mais restringem o capital externo são China, Índia e Rússia, enquanto os mais abertos são países europeus: Alemanha, Espanha, Portugal e Reino Unido. Além disso, observou-se, a partir da análise dos documentos que regulamentam os IAIEs de cada um dos países selecionados, que, embora existam mecanismos mais antigos, a maior parte foi criada após 2008, com importantes reformas posteriores, em especial a partir de 2016. Foram identificadas três tendências: i) estruturas muito antigas com um caráter mais restritivo, mas que estavam inativas e foram reformadas recentemente, como o CFIUS nos Estados Unidos e o Firc na Austrália; ii) estruturas criadas nos anos 1990 e 2000, com um caráter mais liberalizante, como nos casos de Canadá, Coreia do Sul, Espanha e México; e iii) estruturas criadas nos últimos cinco anos com propósito restritivo, como na África do Sul e na Índia. Além disso, em 2019, a UE criou o primeiro mecanismo regional para cooperação e coordenação de avaliação dos investimentos externos.

Em relação à estrutura organizacional responsável pelo IAIE, observa-se que metade dos IAIEs concentra a notificação, a avaliação e a decisão em apenas um órgão, enquanto na outra metade essas atividades podem ser divididas também em outras estruturas organizacionais. Tais estruturas podem ser: i) específicas para avaliação de investimento externo; ii) específicas, mas colegiadas; e iii) de competências compartilhadas entre diferentes agências. A partir da análise de algumas características dessas estruturas, nota-se que, dos quinze mecanismos, apenas dois, Japão e Portugal, restringem sua atuação ao momento de entrada do investimento no país, sem acompanhamento pós-estabelecimento. Além disso, uma vez competente o mecanismo de avaliação de investimento, caso o investimento não seja notificado, a maior parte dos mecanismos define uma sanção ao investidor.

Não há preponderância de uma ou outra estrutura. Porém, observa-se um padrão no qual todos os órgãos específicos concentram todas as funções de processar a notificação, avaliar e decidir sobre o caso. Além disso, todos os países do grupo 4 (FDI Index < 0,05) possuem estruturas colegiadas ou compartilhadas. O mecanismo regional europeu, por sua vez, prevê a cooperação com as autoridades nacionais competentes em cada Estado-membro e não tem relação direta com o investidor externo à região. O principal objetivo desse mecanismo é o compartilhamento de informações e assistência mútua, com vistas a identificar investimentos que possam afetar a segurança ou a ordem pública dos seus membros ou da própria UE.

Em relação à responsabilidade do investidor, seu principal papel está em informar a administração pública, prestar as informações solicitadas e, uma vez tendo a decisão, o seu cumprimento. A notificação em quase todos os países é colocada como uma obrigação para o investidor. Caso essa notificação não seja feita, alguns países indicam a possibilidade de aplicar sanções ao investidor, como é o caso de África do Sul, Alemanha, Coreia do Sul, Estados Unidos, Índia, Japão e Rússia. Na Austrália e no Canadá não há previsão de sanções, mas o IAIE pode estabelecer um processo de avaliação retroativamente. Para algumas regulamentações, contudo, não foram localizadas consequências para o investidor no caso de não notificação, casos de China, México, Portugal e Reino Unido.

Como se observou nas análises apresentadas, o processo de avaliação dos investimentos ocorre na estrutura de um processo administrativo, no âmbito do Poder Executivo dos Estados. Ocorre que há um baixo grau de institucionalização das regras específicas para a atuação dos IAIEs, prejudicando princípios de devido processo legal e transparência. Destacam-se como principais pontos de críticas

aos IAIEs: procedimentos poucos claros e previsíveis, fundamentações das decisões e, até mesmo, permeabilidade à influência política.

As descrições e sistematizações consolidadas neste artigo indicam que, apesar da evolução recente dos mecanismos de IAIE observada em diversos países do mundo, ainda se observam graves deficiências em seus procedimentos e institucionalização.

## REFERÊNCIAS

- BATH, V. The national interest, and Australian and Chinese investment law and policy. **Sydney Law Review**, v. 34, n. 5, p. 6-34, 2015.
- CARRAI, M. A. The rise of screening mechanisms in the global north: weaponizing the law against China's weaponized investments? **The Chinese Journal of Comparative Law**, v. 8, n. 2, p. 351-383, 2020.
- CHAN, Z.; MEUNIER-AITSAHALIA, S. Behind the screen: understanding national support for a foreign investment screening mechanism in the European Union. **The Review of International Organizations**, n. 17, p. 513-542, 2021.
- CHIARINI, T. A inércia estrutural da base produtiva brasileira: o IDE e a transferência internacional de tecnologia. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 2, p. 286-308, abr./jun. 2016.
- DIMITROPOULOS, G. National security: the role of investment screening mechanisms. In: CHAISSE, J.; CHOUKROUNE, L.; JUSOH, S. (Ed.). **Handbook of international investment law and policy**. Singapore: Springer, 2020. v. 1, p. 507-543.
- ESPLUGUES, C. A more targeted approach to foreign direct investment: the establishment of screening systems on national security grounds. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Brasília, v. 15, n. 2, p. 439-466, 2018a.
- \_\_\_\_\_. Towards a common screening system of foreign direct investment on national interests grounds in the European Union. **Culture, Media and Entertainment Law**, v. 11, n. 2, 2018b.
- \_\_\_\_\_. **Foreign investment, strategic assets and national security**. Cambridge: Intersentia, 2018c.
- \_\_\_\_\_. The establishment of screening systems on national security grounds: a South Korean perspective. **Korean Yearbook of International Law**, v. 6, n. 2018, p. 193-232, 2019.
- FUJII, K.; YODOGAWA, N.; WAKO, M. Foreign investment screening in Japan. In: HINDELANG, S.; MOBERG, A. (Ed.). **YSEC yearbook of socio-economic constitutions 2020**. Cham: Springer, 2020. p. 379-401.
- GAVIOLI, M. National security or xenophobia: the impact of the foreign investment and national security act ("Finsa") in foreign investment in the US. **Law Raza**, v. 2, n. 1, 2011.
- HEATH, J. Strategic protectionism: national security and foreign investment in the Russian Federation. **George Washington International Law Review**, v. 41, p. 101-138, 2009.
- KONG, Q.; CHEN, C. K. Foreign investment screening in China. In: HINDELANG, S.; MOBERG, A. (Ed.). **YSEC yearbook of socio-economic constitutions 2020**. Cham: Springer, 2020. p. 403-432.
- KOWALSKI, P.; RABAIOLI, D.; VALLEJO, S. **International technology transfer measures in an interconnected world: lessons and policy implications**. Paris: OECD, 2017. (OECD Trade Policy Papers, n. 206).
- MACRAE, T. Economic nationalism and merger control: impact of covid-19. **Competition Policy International**, 19 May 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3UG9qRU>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

MOROSINI, F.; SANCHEZ-BADIN, M. R. (Ed.). **Reconceptualizing international investment law from the Global South**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 298.

MÜLLER-BOLD, T. Foreign investment in Germany: restrictions on public security concerns and their compatibility with EU law. *In*: HERRMANN, C.; TERHECHTE, J. P. (Ed.). **European yearbook of international economic law**. Berlin: Springer, 2010. v. 1, p. 103-122.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Current trends in investment policies related to national security and public order**. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3DXHXF9>>.

\_\_\_\_\_. **Acquisition-and ownership-related policies to safeguard essential security interests**: new policies to manage new threats. Paris: OECD, 2019. (Research note on current and emerging trends). Disponível em: <<https://bit.ly/3y0bNVR>>.

\_\_\_\_\_. **Investment screening in times of covid-19**: and beyond. Paris: OECD, Jun. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3LQrbtB>>.

\_\_\_\_\_. **Investment screening in times of covid-19**: and beyond. Paris: OECD, Jul. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3BN8XEM>>.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Twenty-third report on G20 investment measures**. Geneva: UNCTAD, Jun. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3dMZGVi>>.

\_\_\_\_\_. **Twenty-four report on G20 investment measures**. Geneva: UNCTAD, Nov. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3DZU30Q>>.

OLIVEIRA, I. *et al.* **Comércio exterior, política comercial e investimentos estrangeiros**: considerações preliminares sobre os impactos da crise da covid-19. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Carta de Conjuntura, n. 47).

RAGANELLI, B.; MARCONI, F. **Foreign investment screening beyond the Covid-19 challenge**: overcoming the emergency. [s.l.]: [s.n.], Oct. 2020.

RAJAVUORI, M.; HUHTA, K. Investment screening: implications for the energy sector and energy security. **Energy Policy**, v. 144, p. 646-657, 2020.

SAUVANT, K. P.; ALVAREZ, J. E. Introduction: international investment law in transition. *In*: ALVAREZ, J. E.; SAUVANT, K. P. (Ed.). **The evolving international investment regime**: expectations, realities, options. New York: Oxford University Press, 2011. p. 31-42.

SCHILL, S. W. The European Union's foreign direct investment screening paradox: tightening inward investment control to further external investment liberalization. **Legal Issues of Economic Integration**, v. 46, n. 2, p. 105-128, 2019.

SORNARAJAH, M. Mutations of neo-liberalism in international investment law. **Trade Law and Development**, v. 3, n. 1, p. 203-232, 2011.

STOMPFE, P. Foreign investment screening in Germany and France. *In*: HINDELANG, S.; MOBERG, A. (Ed.). **YSEC yearbook of socio-economic constitutions 2020**. Cham: Springer, 2020. p. 79-115.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report**. Geneva: UNCTAD, 2016.

\_\_\_\_\_. **Investment policy monitor**. Geneva: UNCTAD, Dec. 2019.

\_\_\_\_\_. **World investment report 2020**: international production beyond the pandemic. New York: United Nations, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3Cai6IV>>.

WEHRLÉ, F.; POHL, J. **Investment policies related to national security**: a survey of country practices. Paris: OECD Publishing, 2016. (Working Papers on International Investment, n. 2016/2).

### SITES CONSULTADOS

Alemanha. Foreign trade and payments act of June 6, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3DVeThN>>.

Alemanha. Foreign trade and payments ordinance of August 2, 2013. Disponível em: <[https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_awv/](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_awv/)>.

África do Sul. Government gazette, Act nº 18 of 2018: Competition Amendment Act (2018). Disponível em: <<https://bit.ly/3RjLnVX>>.

Canadá. Investment Canada Act, 1985. Disponível em: <<https://bit.ly/3Skfk9M>>.

Canadá. National strategy of critical infrastructure, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3RwSVoB>>.

Canadá. National security review of investments regulations. Disponível em: <<https://bit.ly/3LOCuCT>>.

China. Foreign investment law, 2019. Disponível em: <[http://www.fdi.gov.cn/1800000121\\_39\\_4872\\_0\\_7.html](http://www.fdi.gov.cn/1800000121_39_4872_0_7.html)>.

China. Circular of the general office of the state council on the establishment of security review system regarding merger and acquisition of domestic enterprises by foreign investors. Disponível em: <<https://bit.ly/3dToQBO>>.

China. O escritório geral do conselho de estado sobre a emissão da “Transferência Externa de Propriedade Intelectual”. Disponível em: <<https://bit.ly/3CedVfh>>.

China. Simplifies the negative list for foreign investment, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3RgXgff>>.

China. Catalogue of industries for guiding foreign investment (revision 2017). Disponível em: <<https://bit.ly/3f5u8R>>.

Coreia do Sul. Foreign Investment Promotion Act, 1998. Disponível em: <[https://legal.un.org/avl/pdf/ls/Shin\\_RelDocs.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ls/Shin_RelDocs.pdf)>.

Espanha. Royal Decree nº 664/99 on foreign investment, 1999. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-9938>>.

Estados Unidos. Congressional research service: the Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS). February 14, 2020. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33388>>.

Índia. Department of industrial policy and promotion, Ministry of Commerce and Industry. Consolidated FDI policy (2017). Disponível em: <<https://bit.ly/3SxldY>>.

Japão. Foreign exchange and foreign trade act (Act nº 228). Disponível em: <<https://bit.ly/3y3xRyT>>.

México. Ley de Inversiones Extranjeras, 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/3UJtD9n>>.

Portugal. Decreto-Lei nº 138/2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3ymUH4X>>.

Reino Unido. Part 3 of the Enterprise Act, 2002. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/contents>>.

Rússia. Federal Law nº 57-FZ on procedures for foreign investments in the business entities of strategic importance for Russian national defence and State security, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3UIIGAa>>.

União Europeia. Regulation (EU) nº 2019/452. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/investment/>>.

## APÊNDICE A

## SÍNTESE DOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EXTERNOS (IAIES) SELECIONADOS

## QUADRO A.1

## África do Sul, Alemanha e Austrália

| Informação/país                                                                                                          | África do Sul<br>0,05 < FDI Index < 0,09                                                                    | Alemanha<br>FDI Index < 0,05                                          | Austrália<br>0,1 < FDI Index < 0,2                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Legislação                                                                                                               | Lei nº 18 de 2018: Lei de Alteração da Concorrência, 2018 (lei original: Lei da Concorrência nº 89 de 1998) | Lei de Comércio Exterior e Pagamentos de 6 de junho de 2013           | Lei de Aquisições e Aquisições Estrangeiras de 1975 (Foreign Acquisition Takeover Act – Fata)                                         |
| Ano de criação/última emenda                                                                                             | 2019                                                                                                        | 2013/2017                                                             | 1975/2017                                                                                                                             |
| Nome da instituição                                                                                                      | Comitê (nomeado pelo presidente de acordo com o sec 18A)                                                    | Ministério Federal da Economia e Energia                              | Conselho de Revisão de Investimento Estrangeiro (CRIE)                                                                                |
| Status institucional: 1) burocracia isolada; e 2) burocracia compartilhada                                               | 2                                                                                                           | 2                                                                     | 2                                                                                                                                     |
| Responsabilidade: 1) poder executivo; 2) revisão voluntária; e 3) revisão judicial                                       | -                                                                                                           | -                                                                     | -                                                                                                                                     |
| Setores incluídos                                                                                                        | Lista não publicada                                                                                         | Armas de guerra ou outro equipamento militar e infraestrutura crítica | Agrícola, empresarial, comercial imobiliário                                                                                          |
| Propriedade: 1) condição de nacionalidade; 2) propriedade de capital; e 3) neutra                                        | -                                                                                                           | 3                                                                     | -                                                                                                                                     |
| Tipo de aquisição: 1) limiar; e 2) patrimônio fixo                                                                       | -                                                                                                           | -                                                                     | -                                                                                                                                     |
| Qualificação do setor: 1) estratégico; 2) sensível; e 3) crítico                                                         | Tecnologia sensível ou <i>know-how</i>                                                                      | 3                                                                     | 2, 3                                                                                                                                  |
| Justificativa: 1) interesse público; 2) interesse nacional; 3) interesse de segurança nacional; e 4) benefícios líquidos | 3                                                                                                           | 1, 2, 3                                                               | 2, 3                                                                                                                                  |
| Regras na pandemia                                                                                                       | -                                                                                                           | -                                                                     | Todos os investimentos estrangeiros (exceto aqueles isentos pela Fata) exigirão a aprovação do Foreign Investment Review Board (FIRB) |

Elaboração dos autores.

Obs.: FDI Index – Foreign Direct Investment Regulatory Restrictiveness Index (FDI Index).

## QUADRO A.2

## Canadá, China e Coreia do Sul

| Informação/país              | Canadá<br>0,1 < FDI Index < 0,2         | China<br>FDI Index > 0,2                                                                                                                                                                          | Coreia do Sul<br>0,1 < FDI Index < 0,2      |
|------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Legislação                   | Lei de Investimento do Canadá, 1985     | Lei de Investimento Estrangeiro (2019)<br><br>Medidas para a transferência de direitos de propriedade intelectual para o exterior, comunicado do Conselho de Estado nº 19, de 18 de março de 2018 | Lei de Promoção de Investimento Estrangeiro |
| Ano de criação/última emenda | Última alteração em 1ª de julho de 2020 | 1995/2019                                                                                                                                                                                         | Setembro de 1998/janeiro de 2002            |
| Nome da instituição          | Divisão de Revisão de Investimento      | Conferência Ministerial Conjunta para Análise de Segurança de Fusões e Aquisições de Empresas Domésticas por Investidores Estrangeiros, também conhecida como Conferência Conjunta                | Ministério do Comércio, Indústria e Energia |

(Continua)

(Continuação)

| Informação/país                                                                                                          | Canadá<br>0,1 < FDI Index < 0,2                                                                                                                                                                                                                                                                | China<br>FDI Index > 0,2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Coreia do Sul<br>0,1 < FDI Index < 0,2                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Status institucional: 1) burocracia isolada; e 2) burocracia compartilhada                                               | 2                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Responsabilidade: 1) Poder Executivo; 2) revisão voluntária; e 3) revisão judicial                                       | -                                                                                                                                                                                                                                                                                              | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Setores incluídos                                                                                                        | Energia e utilidades, finanças, comida, transporte, governo, informação e tecnologia da comunicação, saúde, água, segurança, manufaturas                                                                                                                                                       | Exportação de tecnologia, o que envolve a transferência de direitos de propriedade intelectual, os direitos exclusivos de projetos de leiaute de circuito integrado, direitos autorais de <i>software</i> de computador, direitos de novas variedades de plantas etc., instituição financeira                                                                                    | Completamente fechado: energia nuclear, transmissão de rádio e de televisão. Setores restritos: agências de notícias e jornais diários, energia, telefonia e outras telecomunicações, transportes. Setores abertos, mas regulamentados por leis relevantes: culturas alimentares, metais, banco comercial |
| Propriedade: 1) condição de nacionalidade; 2) propriedade de capital; e 3) neutra                                        | 3                                                                                                                                                                                                                                                                                              | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Tipo de aquisição: 1) limiar (valor); e 2) patrimônio líquido                                                            | 1                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Gestão Internacional de Segurança (International Safety Management – ISM) acionada se:<br>1) total de ações detidas por um investidor estrangeiro, sua controladora ou subsidiária respondem por mais de 50%;<br>2) ações de vários investidores estrangeiros totalizam mais de 50%; ou<br>3) outras situações que possam causar o direito de controle para operação de decisões | Investimento mínimo de CAD \$ 100 milhões em uma empresa alvo                                                                                                                                                                                                                                             |
| Qualificação do setor: 1) estratégico; 2) sensível; e 3) crítico                                                         | 1, 2, 3                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 1, 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Justificativa: 1) interesse público; 2) interesse nacional; 3) interesse de segurança nacional; e 4) benefícios líquidos | 1, 2, 3, 4                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 2, 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 1, 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Regras da pandemia                                                                                                       | O governo federal reforçou a revisão do investimento estrangeiro direto (IED) para empresas de saúde pública e aquelas envolvidas em cadeias de bens e serviços essenciais. Também houve redução do limite para revisão de IED feito por empresas estatais estrangeiras para zero <sup>1</sup> | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Disponível em: <<https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/lk81224.html>>.

## QUADRO A.3

## Espanha, Estados Unidos e Índia

| Informação/país                                                                    | Espanha<br>FDI Index < 0,05                                                                                                                                                                                                                   | Estados Unidos<br>0,05 < FDI Index < 0,09                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Índia<br>FDI Index > 0,2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Legislação                                                                         | Real Decreto nº 664/1999, sobre investimento estrangeiro                                                                                                                                                                                      | Seção nº 721 da Lei de Produção de Defesa de 1950<br><br>Lei de Modernização de Revisão de Risco de Investimento Estrangeiro (Foreign Investment Risk Review Modernization Act –Firma) 2018<br><br>Regra final sobre declarações obrigatórias para certas transações de investimento estrangeiro envolvendo tecnologias críticas (setembro de 2020)<br><br>Lei de Investimento Estrangeiro e Segurança Nacional de 2007 (Foreign Investment and National Security Act – Finsa)<br><br>Regras operacionais do Comitê de Investimentos Externos nos Estados Unidos (Committee on Foreign Investment in the United States – CFIUS): 50 U. S. Code 4565 – Autoridade para revisar certas fusões, aquisições e aquisições | Regulamentos de gestão cambial (transferência ou emissão de garantia por uma pessoa residente fora da Índia), 2017<br><br>Política consolidada de IED, Departamento de Política e Promoção Industrial, Ministério do Comércio e Indústria                                                                                                                                                                                                       |
| Ano de criação/última emenda                                                       | 1999/2020                                                                                                                                                                                                                                     | 1975/2020                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 2017/2020                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Nome da instituição                                                                | Ministério da Economia e Finanças                                                                                                                                                                                                             | CFIUS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Portal de Facilitação de Investimento Estrangeiro (Rota do Governo)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Status institucional: 1) burocracia isolada; e 2) burocracia compartilhada         | 2                                                                                                                                                                                                                                             | 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Responsabilidade: 1) Poder Executivo; 2) revisão voluntária; e 3) revisão judicial | -                                                                                                                                                                                                                                             | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Setores incluídos                                                                  | Transporte aéreo, rádio, minerais de interesse estratégico, televisão, jogos, telecomunicações, segurança privada, fabricação, comercialização ou distribuição de armas e explosivos de uso civil e atividades relacionadas à defesa nacional | Controle estrangeiro de uma empresa dos Estados Unidos que pode representar uma ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos<br><br>Informações técnicas não públicas ou envolvimento na tomada de decisões de negócios dos Estados Unidos com relação à tecnologia, infraestrutura ou dados<br><br>Certas transações imobiliárias                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Rádiodifusão, telecomunicações, satélites; agências de segurança privada, defesa; aviação civil; mineração; serviços de aviação; bancos (setor privado); farmacêuticos; plantação; petróleo e gás natural; carvão e lenhito; certos serviços de transporte de transmissão; certos serviços de conteúdo de transmissão; desenvolvimento de construção; parques industriais; lojas <i>duty free</i> ; e empresas de reconstrução de ativos (100%) |
| Propriedade: 1) condição de nacionalidade; 2) propriedade de capital; e 3) neutra  | 2                                                                                                                                                                                                                                             | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 1, 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Tipo de aquisição: 1) limiar (valor); e 2) patrimônio líquido                      | O decreto define investimentos diretos por investidores estrangeiros, os investimentos que impliquem em participação igual ou superior a 10% do capital da empresa espanhola                                                                  | Participação não controladora na TID (tecnologia, infraestrutura, programa piloto de dados CFIUS em tecnologias críticas); Estados de exceção; investidores com conexão substancial com Austrália, Reino Unido, Canadá; pelo menos 50% dentro dos Estados Unidos ou controle de estado de exceção; maior atenção a empresas estatais (State-owned enterprises – SOEs)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Limite de capital fixo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Qualificação do setor: 1) estratégico; 2) sensível; e 3) crítico                   | 1,3                                                                                                                                                                                                                                           | 1, 2, 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

(Continua)

(Continuação)

| Informação/país                                                                                                                | Espanha<br>FDI Index < 0,05                                                                                                                                                      | Estados Unidos<br>0,05 < FDI Index < 0,09                                                                                                                     | Índia<br>FDI Index > 0,2 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Justificativa: 1) interesse público;<br>2) interesse nacional; 3) interesse de<br>segurança nacional; e 4) benefícios líquidos | 1,2,3                                                                                                                                                                            | Segurança nacional deve ser interpretada<br>de modo a incluir as questões relativas à<br>segurança interna, além de sua aplicação<br>à infraestrutura crítica | Aquisições oportunistas  |
| Regras da pandemia                                                                                                             | Novo mecanismo de triagem para<br>determinados investimentos feitos por<br>países terceiros e não europeus, por<br>razões de ordem pública, saúde pública e<br>segurança pública | -                                                                                                                                                             | N/A                      |

Elaboração dos autores.

Obs.: N/A – Não se aplica.

## QUADRO A.4

## Japão, México e Portugal

| Informação/país                                                                                                                   | Japão<br>0,05 < FDI Index < 0,09                                                                                                                                                            | México<br>FDI Index > 0,2                                                                                                                                | Portugal<br>FDI Index < 0,05                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Legislação                                                                                                                        | Lei de Câmbio e Comércio Exterior<br>(Lei nº 228)<br><br>(Capítulo V – Investimento Interno<br>Direto etc.)                                                                                 | Lei de Investimento Externo (1993)                                                                                                                       | Decreto-Lei nº 138/2014                                                                                                                                                                                 |
| Ano de criação/última emenda                                                                                                      | 1ª de dezembro de 1949/7 de junho<br>de 2020                                                                                                                                                | 27 de dezembro de 1993/junho de 2018                                                                                                                     | 15 de setembro 2014                                                                                                                                                                                     |
| Nome da instituição                                                                                                               | Ministérios da Fazenda e da Economia,<br>Comércio e Indústria                                                                                                                               | Registro Nacional de Inversiones<br>Extranjeras; Secretaría de Comercio y<br>Fomento Industrial                                                          | Conselho de ministros                                                                                                                                                                                   |
| Status institucional: 1) burocracia<br>isolada; e 2) burocracia compartilhada                                                     | 2                                                                                                                                                                                           | 2                                                                                                                                                        | 2                                                                                                                                                                                                       |
| Responsabilidade: 1) poder executivo;<br>2) revisão voluntária; e 3) revisão judicial                                             | -                                                                                                                                                                                           | -                                                                                                                                                        | -                                                                                                                                                                                                       |
| Setores incluídos                                                                                                                 | Armas, aeronaves, instalações nucleares,<br>tecnologias dual-use, cibersegurança,<br>eletricidade, gás, telecomunicações,<br>abastecimento de água, serviços<br>ferroviários, petróleo etc. | Serviços Portuários, serviços de<br>navegação, serviços de educação,<br>construção, operação e exploração de<br>estradas e ferrovias, transporte público | Principais infraestruturas ou ativos<br>estratégicos relacionados com a defesa e<br>segurança nacional ou com a prestação<br>de serviços essenciais nas áreas da<br>energia, transportes e comunicações |
| Propriedade: 1) condição de<br>nacionalidade; 2) propriedade<br>de capital; e 3) neutra                                           | 3                                                                                                                                                                                           | 2                                                                                                                                                        | -                                                                                                                                                                                                       |
| Tipo de aquisição: 1) limiar (valor); e<br>2) patrimônio líquido                                                                  | -                                                                                                                                                                                           | -                                                                                                                                                        | -                                                                                                                                                                                                       |
| Qualificação do setor: 1) estratégico;<br>2) sensível; e 3) crítico                                                               | 1                                                                                                                                                                                           | -                                                                                                                                                        | 1                                                                                                                                                                                                       |
| Justificativa: 1) interesse público;<br>2) interesse nacional; 3) interesse<br>de segurança nacional; e<br>4) benefícios líquidos | 1, 2, 3, 4                                                                                                                                                                                  | 1, 2, 3                                                                                                                                                  | 1, 2, 3                                                                                                                                                                                                 |
| Regras da pandemia                                                                                                                | -                                                                                                                                                                                           | N/A                                                                                                                                                      | -                                                                                                                                                                                                       |

Elaboração dos autores.

Obs.: N/A – Não se aplica.

## QUADRO A.5

## Reino Unido e Rússia

| Informação/país                                                                                                          | Reino Unido<br>FDI Index < 0,05                                                                                                                                                                                                                                              | Rússia<br>FDI Index > 0,2                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Legislação                                                                                                               | Parte 3 do Enterprise Act 2002                                                                                                                                                                                                                                               | Lei Federal nº 57-FZ sobre Procedimentos para Investimentos Estrangeiros em Entidades Empresariais de Importância Estratégica para a Defesa Nacional Russa e Segurança do Estado |
| Ano de criação/última emenda                                                                                             | 7 de novembro de 2002/2020                                                                                                                                                                                                                                                   | 2008/2020                                                                                                                                                                        |
| Nome da instituição                                                                                                      | Secretaria de Comércio Justo                                                                                                                                                                                                                                                 | -                                                                                                                                                                                |
| Status institucional: 1) burocracia isolada; e 2) burocracia compartilhada                                               | 2                                                                                                                                                                                                                                                                            | 1                                                                                                                                                                                |
| Responsabilidade: 1) Poder Executivo; 2) revisão voluntária; e 3) revisão judicial                                       | 2                                                                                                                                                                                                                                                                            | -                                                                                                                                                                                |
| Setores incluídos                                                                                                        | Cobre principalmente setores de defesa, finanças e mídia, embora, seguindo as emendas recentes, quaisquer negócios envolvidos na fabricação de bens militares ou de dupla utilização, tecnologia quântica ou unidades de processamento de computação também sejam abrangidos | -                                                                                                                                                                                |
| Propriedade: 1) condição de nacionalidade; 2) propriedade de capital; e 3) neutra                                        | 3                                                                                                                                                                                                                                                                            | -                                                                                                                                                                                |
| Tipo de aquisição: 1) limiar (valor); e 2) patrimônio líquido                                                            | O teste da participação no fornecimento exige que a fusão crie uma participação de 25% dos bens ou serviços, a menos que certos setores que afetem a segurança nacional estejam envolvidos, caso em que a participação pode ser satisfeita apenas pelo alvo                  | -                                                                                                                                                                                |
| Qualificação do setor: 1) estratégico; 2) sensível; e 3) crítico                                                         | 2, 3                                                                                                                                                                                                                                                                         | 1                                                                                                                                                                                |
| Justificativa: 1) interesse público; 2) interesse nacional; 3) interesse de segurança nacional; e 4) benefícios líquidos | 1, 2, 3                                                                                                                                                                                                                                                                      | 1, 2, 3                                                                                                                                                                          |
| Regras da pandemia                                                                                                       | Foram criadas emendas que permitem ao governo intervir onde uma empresa importante para os esforços de combate a emergências de saúde pública foram alvo de uma aquisição                                                                                                    | -                                                                                                                                                                                |

Elaboração dos autores.

## APÊNDICE B

### QUADRO B.1

#### Linha temporal sobre criação das agências e principais instrumentos regulatórios dos IAIEs selecionados

|                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1949 – Japão          | Foreign Exchange and Foreign Trade Act                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                       | O objetivo dessa lei é permitir a expansão adequada das transações estrangeiras e a manutenção da paz e segurança no Japão e na comunidade internacional por meio do controle mínimo necessário de transações estrangeiras                                                                                                               |
| 1960 – Estados Unidos | Seção nº 721 do Defense Production Act de 1950                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                       | Define autoridade para revisar certas fusões e aquisições                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1973 – México         | Primeira Lei de Investimento Estrangeiro                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                       | Primeira regulação de investimentos estrangeiros. Perfil mais protecionista. A estrutura burocrática (Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras – CNIE e Registro Nacional de Inversiones Extranjeras – RNIE) é criada nesse momento, permanecendo desde então                                                                        |
| 1975 – Austrália      | Foreign Acquisitions and Takeover Act (Fata)                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                       | Lei relacionada à aquisição estrangeira de certas participações de terras e à aquisição estrangeira e controle estrangeiro de certas empresas comerciais e direitos minerais                                                                                                                                                             |
| 1985 – Canadá         | Investment Canada Act                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                       | Objetivos de fornecer a revisão de investimentos significativos de uma maneira que incentive o investimento, o crescimento econômico e a oportunidades de emprego no Canadá e, também, para providenciar a revisão dos investimentos que possam ser prejudiciais à segurança nacional                                                    |
| 1993 – México         | Segunda Lei de Investimentos Externos                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                       | Segunda regulação de investimentos estrangeiros. Perfil mais liberal, voltado para atração de investimentos e mais consistente com o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (North American Free Trade Agreement – Nafta). Cita a criação de um ambiente com maior segurança jurídica e clareza para investidores externos            |
| 1995 – Canadá         | Agência Nacional de Investimentos é dissolvida                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                       | Transferência de suas responsabilidades para o Ministério da Indústria                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                       | Foreign Affairs e International Trade Canada                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                       | Responsáveis pela promoção de investimentos                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 1998 – Coreia do Sul  | Foreign Investment Promotion Act (Fipa)                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                       | Objetivo de atrair investimento estrangeiro                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 1999 – Espanha        | Real Decreto nº 664 sobre investimentos estrangeiros                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                       | Estabelece o regime jurídico dos investimentos estrangeiros na Espanha, sendo os referidos investimentos liberalizados, desde que cumpram as disposições do Real Decreto e seus regulamentos de execução                                                                                                                                 |
| 1999 – Rússia         | Law on Foreign Investments                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                       | Fornecer as garantias básicas dos direitos dos investidores estrangeiros ao investimento, bem como dos ganhos e lucros obtidos com eles, os termos e condições das atividades empresariais de investidores estrangeiros no território da Federação Russa                                                                                 |
| 2000 – Coreia do Sul  | A Fipa foi alterada                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                       | Objetivo de adaptar a lei ao ambiente de investimento estrangeiro e corrigir problemas em sua aplicação                                                                                                                                                                                                                                  |
| 2002 – Reino Unido    | Enterprise Act                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                       | Estabelece as funções do Office of Fair Trading (OFT), do Competition Appeal Tribunal (CAT) e do Competition Service (CS) para tomar providências sobre fusões e estruturas de mercado e conduta e fazer outras disposições sobre o direito da concorrência                                                                              |
| 2006 – China          | Disposições provisórias sobre fusões e aquisições de empresas nacionais por investidores estrangeiros                                                                                                                                                                                                                                    |
|                       | Tem como objetivo promover e regulamentar os investimentos de investidores estrangeiros, absorvendo tecnologias avançadas e experiências de gestão do exterior, melhorando o nível de utilização de investimentos estrangeiros, realizando a alocação razoável de recursos, garantindo emprego, bem como mantendo uma concorrência justa |

(Continua)

(Continuação)

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2008 – Rússia              | Federal Law nº 57-ФЗ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                            | Define o procedimento para fazer investimentos estrangeiros em entidades empresariais de importância estratégica para garantir a defesa do país e a segurança do Estado                                                                                                                                                                                                                               |
| 2009 – Canadá              | Budget Implementation Act                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                            | Concede ao governo do Canadá a autoridade de revisar um investimento por razões de segurança nacional                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                            | National Security Review of Investments Regulations                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                            | Análise de segurança nacional dos regulamentos de investimentos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 2013 – Alemanha            | Foreign Trade and Payments Act (Außenwirtschaftsgesetz – AWG) e Foreign Trade and Payments Ordinance (Außenwirtschaftsverordnung – AWW)                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                            | Objetivo de garantir interesses de segurança nacional; evitar perturbações da coexistência pacífica das nações ou evitar perturbações das relações exteriores da Alemanha; garantir a ordem e segurança públicas; e proteger a vida e a saúde dos seres humanos                                                                                                                                       |
| 2014 – Portugal            | Decreto nº 138                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                            | Estabelece o regime de salvaguarda de ativos estratégicos essenciais para garantir a defesa e a segurança nacional, bem como a segurança do aprovisionamento do país em serviços fundamentais para o interesse nacional nas áreas da energia, de transportes e comunicações, enquanto interesses fundamentais de segurança pública                                                                    |
| 2015 – Austrália           | Foreign Acquisitions and Takeovers Fees Imposition Act                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                            | Taxas aplicáveis a procedimentos relativos aos investimentos externos diretos (IEDs)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                            | Foreign Acquisitions and Takeovers Regulation                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                            | Foreign Acquisitions and Takeovers Fees Imposition Regulation                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 2015 – África do Sul       | Protection of Investment Act                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                            | Providenciar a proteção legislativa dos investidores e a proteção e promoção do investimento para alcançar um equilíbrio de direitos e obrigações que se aplicam a todos os investidores                                                                                                                                                                                                              |
| 2016 – Reino Unido         | Governo propôs um programa de triagem reformulado                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                            | Objetivo de rastrear os investimentos quanto ao risco de segurança nacional                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 2017 – Índia               | Foreign Exchange Management Regulations                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                            | Regular o investimento na Índia por uma pessoa residente fora do país                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 2018 – Estados Unidos      | Foreign Investment Risk Review Modernization Act                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                            | Enfatiza a natureza geralmente benéfica do investimento estrangeiro, observando seu imenso valor para a economia dos Estados Unidos. No entanto, também observa que as mudanças no ambiente de segurança nacional aumentaram os riscos criados por algumas formas de investimento estrangeiro e que, como resultado, o governo deve equilibrar os ganhos com os potenciais danos à segurança nacional |
| 2019 – União Europeia (UE) | Adotou o seu regulamento que estabelece um quadro para a análise de investimentos estrangeiros diretos na União Europeia (UE)                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                            | Cria um regime de cooperação entre os Estados-membros e a Comissão Europeia que permite a partilha de informações, exigindo determinadas notificações, emitindo pareceres relevantes e estabelecendo requisitos mínimos a serem implementados em relação aos mecanismos nacionais de rastreio de IED                                                                                                  |
| 2019 – Japão               | Expandiu o escopo das indústrias sujeitas à notificação prévia para Foreign Direct Investment (FDI)                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                            | Sujeitam negócios adicionais ou ampliam o escopo de negócios já listados à abrangência do mecanismo de revisão                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 2019 – China               | Foreign Investment Law of the People's Republic of China                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                            | Objetivo de expandir o escopo de abertura, para promover o investimento estrangeiro, para proteger os direitos e interesses legítimos do investimento estrangeiro, para padronizar a regulamentação do investimento estrangeiro, para criar novos fundamentos em abertura em todas as frentes e promover o desenvolvimento saudável da economia socialista de mercado                                 |
| 2019 – África do Sul       | Competition Amendment Act, 2018                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                            | Alterou o regime de direito da concorrência na África do Sul e introduziu o mecanismo de triagem dos investimentos estrangeiros no país. A nova lei exige a criação de uma comissão especial responsável por avaliar se uma fusão envolvendo uma sociedade adquirente estrangeira pode ter um efeito adverso sobre os interesses de segurança nacional da república                                   |

(Continua)

(Continuação)

|                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2020 – Coreia do Sul  | Alterações da Fipa entraram em vigor                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                       | Possibilitou que o ministro competente ou os chefes das agências relevantes solicitem uma revisão ao Comitê de Investimento Estrangeiro de um investimento estrangeiro em que há uma alta possibilidade de vazamento de tecnologias nacionais essenciais e em que a aquisição por um estrangeiro do controle sobre a gestão de uma empresa nacional existente pode ameaçar a segurança nacional |
| 2020 – Alemanha       | Alteração da AWG que endureceu o regime alemão de triagem de IED                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                       | Busca implementar o regime europeu de seleção de investimentos estrangeiros e ampliar o escopo da revisão da aquisição estrangeira para um provável comprometimento da ordem ou segurança pública, ao passo que anteriormente apenas um risco real poderia desencadear uma intervenção governamental                                                                                            |
| 2020 – Rússia         | Alteração da lei federal sobre procedimentos de investimento estrangeiro em entidades de importância estratégica para a defesa nacional e segurança do Estado                                                                                                                                                                                                                                   |
|                       | Objetivo de submeter, mesmo as aquisições temporárias de participações com direito a voto em empresas estratégicas, a procedimentos de seleção de IED. Isso inclui qualquer transferência temporária com base em um contrato de propriedade, contrato de penhor, contrato de recompra, depósito de segurança e outro contrato ou transação semelhante                                           |
| 2020 – México         | Novas restrições ao investimento de energias renováveis                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                       | O Centro Nacional de Controle de Energia do México (Cenace) emitiu uma resolução para garantir eficiência, qualidade, confiabilidade, continuidade e segurança do sistema elétrico nacional                                                                                                                                                                                                     |
| 2020 – Estados Unidos | Regra final sobre disposições relativas a certos investimentos por pessoas estrangeiras                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                       | Modificou os critérios para declarações obrigatórias para certas transações de investimento estrangeiro envolvendo uma empresa dos Estados Unidos que produz tecnologias críticas                                                                                                                                                                                                               |
| 2020 – China          | Xangai adota novos regulamentos de investimento estrangeiro                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                       | Estabelecem o tratamento preferencial para o investimento estrangeiro em algumas indústrias incentivadas (relacionadas com centros de pesquisa e desenvolvimento – P&D)                                                                                                                                                                                                                         |

Elaboração dos autores.



Tendência liberal e de atração de investimentos



Alterações na legislação



Ações voltadas para a restrição de investimentos



Legislação com outros focos principais

**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

## **EDITORIAL**

### **Chefe do Editorial**

Aeromilson Trajano de Mesquita

### **Assistentes da Chefia**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### **Supervisão**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### **Revisão**

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Luciana Bastos Dias

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (estagiária)

### **Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota

### **Capa**

Herllyson da Silva Souza

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

## **INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS**

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

## **ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO**

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

## **DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL**

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

---

Composto em Adobe Garamond Pro 12 (texto)  
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Rio de Janeiro-RJ

---

## **Missão do Ipea**

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

### **PARTICIPAR EM CADEIA GLOBAL DE VALOR DEVE SER OBJETIVO DE POLÍTICA?**

Renato Baumann

### **PARTICIPAÇÃO DOS INSUMOS IMPORTADOS NA PRODUÇÃO DAS EMPRESAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS**

Eduardo Augusto Guimarães

### **FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO E TECNOLOGIAS DIGITAIS: ANÁLISE PARA OS PAÍSES DO BRICS**

Michelle Márcia Viana Martins

Scarlett Queen Almeida Bispo

### **NOVA ROTA DA SEDA NA AMÉRICA LATINA: ENTRE ADESÕES E HESITAÇÕES**

Carlos Renato da Fonseca Ungaretti Lopes Filho

Ticiane Gabrielle Amaral Nunes

Giulia Marianna Rodrigues Di Marco

Marco Aurélio Alves de Mendonça

### **MEDINDO O GASTO EXTERNO BRASILEIRO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030: O NOVO COBRADI 2021-2024**

Rafael Schleicher

Paula Barros

### **POR QUE O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NÃO SE CONSOLIDARAM COMO UMA AGENDA DE PESQUISA PRODUTIVA DO CAMPO DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA? UMA EXPLICAÇÃO GERAL DE CUNHO TEÓRICO-METODOLÓGICO**

Walter Antonio Desiderá Neto

### **INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EXTERNOS: EXPERIÊNCIAS E TENDÊNCIAS DE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS EM QUINZE SISTEMAS**

Michelle R. Sanchez-Badin

Ana Maria Moraes

Carolina Bianchini Bonini

Manu Misra

